

Jurnal Wacana Politik

**Menakar Kontribusi UU Pemilu Tahun 2017 terhadap Peningkatan
Keterwakilan Perempuan**
Juwita Hayyuning Prastiwi

**Pentingnya Pengawasan Partisipatif dalam Mengawal
Pemilihan Umum Yang Demokratis**
Ratnia Solihah, Arry Bainus dan Iding Rosyidin³

**Analisis Peta Politik Kandidat Calon Gubernur dan Arah Koalisi
pada Kontestasi Pemilihan Gubernur Jawa Timur 2018**
Yusuf Adam Hilman

Dimensi Ekonomi Politik dalam Konflik Tata Kelola Pertambangan
(Studi Kasus Surat Keputusan Gubernur Bangka Belitung Tentang Penghentian Sementara
Operasional Pertambangan Laut PT Timah, Tbk Tahun 2016)
Sandy Pratama

**Penetrasi Negara terhadap Kelembagaan Adat Nagari Pariangan
di Era Otonomi Daerah**
Yayan Hidayat dan Anang Fajar Sidik

**Comparison Study of Post Islamism Between Partai Keadilan Sejahtera
(PKS) With Adalet Ve Kalkinma Partisi (AKP)**
Gili Argenti

**Korea Selatan dan Provokasi Korea Utara: Taktik Pengaruh dan Persuasi pada
Masa Pemerintahan Lee Myung Bak**
Arfin Sudirman

JURNAL WACANA
POLITIK

VOLUME
3

NOMOR
1

HALAMAN
1 - 93

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

ISSN 2502 - 9185 E-ISSN: 2549-2969

JURNAL WACANA POLITIK

Volume 3 No. 1 Maret 2018

Jurnal Wacana Politik adalah jurnal yang diterbitkan oleh Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran. Wacana Politik mempublikasikan kajian teoretik dan hasil riset terhadap isu-isu empirik dalam sub kajian teori politik, perbandingan politik, ekonomi politik, politik dan pemerintahan Indonesia, kebijakan publik, dan politik dunia. Jurnal ini terbit dua kali dalam setahun pada bulan Maret dan Oktober.

Jurnal Wacana Politik menerima manuskrip yang memenuhi kriteria umum dari keunggulan

DAFTAR ISI
JURNAL WACANA POLITIK
Volume 3 No. 1 Maret 2018

Menakar Kontribusi UU Pemilu Tahun 2017 terhadap Peningkatan Keterwakilan Perempuan Juwita Hayyuning Prastiwi	1 - 13
Pentingnya Pengawasan Partisipatif dalam Mengawal Pemilihan Umum Yang Demokratis Ratnia Solihah, Arry Bainus dan Iding Rosyidin ³	14 - 28
Analisis Peta Politik Kandidat Calon Gubernur dan Arah Koalisi pada Kontestasi Pemilihan Gubernur Jawa Timur 2018 Yusuf Adam Hilman	29 - 39
Dimensi Ekonomi Politik dalam Konflik Tata Kelola Pertambangan (Studi Kasus Surat Keputusan Gubernur Bangka Belitung Tentang Penghentian Sementara Operasional Pertambangan Laut PT Timah, Tbk Tahun 2016) Sandy Pratama	40 - 53
Penetrasi Negara terhadap Kelembagaan Adat Nagari Pariangan di Era Otonomi Daerah Yayan Hidayat dan Anang Fajar Sidik	54 - 66
Comparison Study of Post Islamism Between Partai Keadilan Sejahtera (PKS) With Adalet Ve Kalkinma Partisi (AKP) Gili Argenti	67 - 78
Korea Selatan dan Provokasi Korea Utara: Taktik Pengaruh dan Persuasi pada Masa Pemerintahan Lee Myung Bak Arfin Sudirman	79 - 93

MENAKAR KONTRIBUSI UU PEMILU TAHUN 2017 TERHADAP PENINGKATAN KETERWAKILAN PEREMPUAN

Juwita Hayyuning Prastiwi

Program Studi Ilmu Politik, Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia

E-mail: juwita.hayyuning@gmail.com

ABSTRAK

Lambannya peningkatan jumlah perempuan di parlemen, secara khusus sangat terkait dengan sistem pemilu yang diberlakukan. Di Indonesia, isu keterwakilan perempuan memperoleh tempat sejak diterapkannya kuota 30 persen pada pemilu 2004, namun hingga berlangsungnya Pemilu 2014 jumlah perempuan di parlemen nasional berkurang 22 kursi dibandingkan pemilu 2009. Berkaitan dengan Pemilu 2019 yang akan datang, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi serta menganalisis kontribusi UU No. 7/2017 tentang Pemilu terhadap upaya peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen dengan fokus yang tidak hanya membahas sistem pemilu proporsional namun juga meninjau sistem kuota serta empat unsur mutlak yang membentuk sistem pemilu seperti *district magnitude*, *nomination*, *balloting*, dan *electoral formulae*. Proses identifikasi dan analisis dilakukan dengan *feminist perspective* melalui metode *literature review* dengan literatur primernya yaitu UU 7/2017 tentang Pemilu. Sebagai kesimpulannya, hasil studi ini menunjukkan bahwa UU 7/2017, baik sistem proporsional terbuka dan ke-empat unsurnya cenderung tidak signifikan terhadap upaya peningkatan keterwakilan perempuan, aksesibilitas perempuan untuk masuk parlemen tetap lemah sehingga kondisi *under-represented* dari kelompok perempuan tidak akan banyak berubah.

Kata kunci: Keterwakilan perempuan, UU No. 7 tahun 2017, sistem proporsional terbuka, sistem kuota, empat unsur sistem pemilu

QUESTIONING THE CONTRIBUTION OF 2017 ELECTION LAW ON WOMEN'S REPRESENTATIVES IMPROVEMENT

ABSTRACT

The slow increase of women number in parliament, in particular, are strongly related to the electoral system. In Indonesia. Issue's of women's representation took place since the 30 percent quota was enacted in 2004 elections, but until the 2014 election instead of increasing, the number of women in national parliament decreased by 22 seats compared to the 2009 election. Related to the upcoming of 2019 elections, this study tries to identify and analyzes the contribution of act number 7/2017 about election to increase women's representation, with focus on proportional system and quota system as well as four absolute elements that forms the electoral system such as district magnitude, nomination, balloting, and electoral formula. Identification and analysis process in this study is done with the feminist perspective and used a literature review method with act number 7/2017 as primary literature. As a result, this study concludes that act number 7/2017, both the open proportional system and the four elements more indicate the inability to increase women's representation, women's accessibility to enter parliament remains weak so the under-represented condition of women's group will not change much.

Key word: *Women's Representation, act number 7/2017, open proportional system, quota system, four electoral system elements*

PENDAHULUAN

Sebagai produk dari proses politik dan hukum, setiap Undang-Undang (UU) yang diberlakukan selain mengikat, juga memiliki dampak baik yang diinginkan maupun tidak diinginkan, baik yang direncanakan maupun tidak direncanakan. Bukan tidak mungkin aturan dalam UU membawa implikasi negatif bagi

masyarakat pada umumnya maupun kelompok-kelompok masyarakat pada khususnya, seperti kelompok perempuan.

Demikian pula dalam UU Pemilu No. 7 tahun 2017, pembahasan UU yang dirampungkan pada 21 Juli 2017 ini, memiliki peran krusial terkait tatanan demokrasi yang hendak dicapai. Selain implikasi jangka pendek seperti tingkat partisipasi pemilih

yang mempengaruhi legitimasi. Secara jangka panjang, pilihan keputusan dalam UU ini dapat mempengaruhi stabilitas pemerintahan karena terkait erat dengan jumlah partai yang akan lolos parlemen, stabilitas internal parlemen, hubungan eksekutif-legislatif yang berdampak pada efektivitas presidensialisme, dan yang tak kalah penting secara substantif aturan pemilu akan mempengaruhi derajat demokrasi yang hendak dicapai.

Derajat demokrasi atau derajat pluralisme dapat berarti, apakah sistem pemilu yang disusun hendak mengakomodir kepentingan dari kelompok rentan atau hanya mengakomodir kepentingan dari kelompok dominan di masyarakat. Salah satu kelompok rentan yang sepatutnya terwakili baik secara deskriptif maupun substantif adalah kelompok perempuan. Merujuk pada pernyataan UN Women and UNDP (2015) "*as voters, candidates, electoral administrators, or party supporters - they can express their own needs and interests. Decisions better reflect the electorate. Political processes are more inclusive. Democracy is strengthened*".

Mendukung pendapat dari UN Women dan UNDP, National Democratic Institute (NDI) pada artikel berjudul "*Why Women in Politics*" menyebutkan urgensi kehadiran perempuan dalam politik, mereka merumuskan lima latar belakang empiris mengapa kehadiran perempuan di politik mampu membawa perubahan dalam pengambilan keputusan, antara lain adalah: 1) *Women work across party lines*, 2) *Women lawmakers are highly responsive to constituent concern*, 3) *Women help secure lasting peace*, 4) *Women's participation encourages citizen confidence in democracy*, 5) *Women priorities education, health, and other key development indicators*.

Selain karena kebutuhan khusus, situasi khas, dan jangkauan pengalaman perempuan yang hanya mungkin diwakili perempuan, banyak studi menyebutkan bahwa tinggi rendahnya keterwakilan perempuan juga dapat berimplikasi terhadap masyarakat secara keseluruhan. Namun, sampai dengan pemilu terakhir tahun 2014, perempuan masih belum mencapai angka *critical mass* sebesar 30 persen. Tak hanya itu, hasil pemilu 2014 tersebut (di luar Pergantian Antar Waktu) jumlah kursi perempuan mengalami penurunan dari sebelumnya sebanyak 101 kursi pada periode 2009-2014, turun menjadi

79 kursi untuk periode 2014-2019. Belum lagi di tingkatan lokal, dari total 403 DPRD Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia, hanya 20 DPRD yang mampu mencapai angka *critical mass*.

Salah satu dampak dari rendahnya kehadiran perempuan, tercermin dari produk legislasi yang dihasilkan oleh parlemen. Data yang dihimpun Komnas Perempuan menunjukkan, bahwa sampai Agustus 2014 telah ada sebanyak 365 Peraturan Daerah (Perda) yang diskriminatif terhadap perempuan. Sedangkan di tingkat nasional, dapat ditemui RUU yang memuat semangat perlindungan perempuan, namun tidak menjadi prioritas untuk dituntaskan. Misalnya saja RUU PRT/ART, yang pembahasannya menginjak tahun ke-14 sejak diajukan pada tahun 2004, bahkan di awal tahun 2018 muncul rencana revisi UU Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang mengancam perempuan korban kekerasan seksual dengan pidana maksimal dua tahun penjara (Suara PKBI, 2018).

Pada persoalan sistem pemilu, secara historis kuota minimal 30 persen perempuan telah diberlakukan sejak pemilu 2004, dan berikutnya lahir aturan-aturan lain yang mencoba menyokong kebijakan kuota minimal ini. Di antara kebijakan tersebut antara lain adalah *zipper system* yang termaktub dalam pasal 55 UU 10/2008. Namun kedua sistem ini mengalami titik balik pasca putusan MK yang membatalkan pasal 214 huruf a-e UU 10/2008, sehingga mengubah formula penetapan calon terpilih dari penggunaan nomor urut menjadi suara terbanyak.

Adanya perubahan sistem penghitungan suara menjadi suara terbanyak pada 2008, telah mempersulit akses perempuan ke dalam politik pada pemilu-pemilu berikutnya. Meski pada masa-masa setelahnya muncul aturan-aturan baru yang mendukung sistem kuota, komposisi perempuan di parlemen tetap tidak mampu memenuhi kuota.

Seperti pada pemilu 2014, upaya perbaikan angka keterwakilan perempuan selain diakomodir UU 2/2011 dengan ketentuan kuota minimal 30 persen perempuan pada pendirian, pembentukan, serta kepengurusan parpol. UU 8/2012 juga memuat kewajiban parpol menyertakan minimal 30 persen bakal calon perempuan baik untuk pencalonan DPR maupun DPRD. Demi semakin menjamin

efektivitas keterwakilan perempuan, kedua aturan ini diperkuat oleh PKPU 7/2013 yang memberlakukan sanksi bagi parpol yang tidak memenuhi aturan kuota tersebut.

Dari sisi aturan pemilu, perlindungan terhadap keterwakilan perempuan dari pemilu ke pemilu nampak makin menguat, jumlah perempuan dalam daftar calon juga semakin bertambah. Namun pasca pemilu, hasil penghitungan tetap tidak menggembirakan, karena reproduksi aturan yang ada tidak benar-benar mendasar.

Kontribusi perempuan memang seringkali dianggap tidak penting, dan hal ini meresap dalam kehidupan politik dan terwujud dalam bentuk seksisme kelembagaan (Lovenduski, 2008: 101-102). Dalam seksisme kelembagaan, kebijakan publik yang diproduksi lebih mencerminkan kebutuhan salah satu seks, penyimpangan-penyimpangan yang bias gender terwujud sejak tahap penetapan agenda, formulasi hingga tahap implementasi kebijakan.

Adapun penyebab perempuan di politik (terutama parlemen) berada dalam kategori *under-representation* tidaklah tunggal, seperti yang disampaikan oleh Pippa Norris dan Ronald Inglehart pada artikel berjudul "*Women and Democracy: Cultural Obstacle to Equal Representation*", sebagai berikut :

"Structural factors, including levels of socio economic development and the proportion of women in professional and managerial occupations; the impact of political institutions, such as electoral systems based on proportional- representation; and cultural factors, like the predominance of traditional attitudes toward gender roles." (2001: 127-128).

Norris dan Inglehart menyebut adanya tiga penghambat bagi perempuan untuk memasuki dunia politik, namun dari tiga penghambat tersebut, penelitian ini hendak menekankan pada faktor *the impact of political institutions*, khususnya mengenai *electoral system*. Mengapa penelitian ini memilih fokus pada sistem pemilu, karena sistem pemilu merupakan faktor yang paling mungkin untuk diintervensi, baik oleh *state actors* (seperti partai politik dan parlemen) maupun kelompok *civil society* (terutama akademisi dan NGO) .

Pada momentum pemilu 2019 yang akan datang, akankah UU 7/2017 memberi

perubahan positif pada kondisi keterwakilan perempuan ataukah justru sebaliknya? Pada saat pembahasan revisi UU Pemilu, situs DPR RI (Dpr.go.id) menyebutkan beberapa Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang dianggap krusial antara lain adalah *presidential threshold*, *parliamentary threshold*, sistem pemilu proporsional terbuka atau tertutup, sosial media, *e-voting*, dan sebagainya. Catatannya, tak satupun DIM yang disebutkan menyinggung persoalan keterwakilan perempuan. Demikian pula dengan opsi-opsi yang muncul di akhir pembahasan RUU, tidak satupun dari poin-poin perdebatan tiap opsi menghadirkan perempuan.

Dari sinilah artikel ini berangkat, pertama-tama dengan berupaya mengevaluasi kebijakan afirmasi berupa sistem kuota yang diatur sejak Pemilu 2004 hingga Pemilu 2019 mendatang. Berikutnya, tulisan ini berupaya mengidentifikasi kontribusi dari UU Pemilu 7/2017 terhadap peningkatan keterwakilan perempuan. Meskipun dalam proses pembahasan revisi UU nya tidak memperhatikan perempuan, namun bukan berarti urgensi menakar kontribusi UU ini terhadap keterwakilan perempuan juga hilang, karena seperti yang telah disebutkan di awal, tiap kebijakan yang dibuat dapat saja memberikan dampak langsung maupun tidak langsung, sengaja maupun tidak disengaja.

Adapun unsur sistem pemilu pada UU 7/2017 yang secara tidak langsung dapat atau tidak dapat mempengaruhi angka keterwakilan perempuan antara lain seperti, besaran *district magnitude* yang tidak bergeser dari 3-10 kursi, *nomination* yang masih berbasis partai politik, *balloting* yang berhadapan dengan metode penghitungan suara terbanyak, serta *electoral formulae* yang berubah dari metode kuota dengan varian *hare* menjadi metode divisor dengan varian *sainte lague*. Kontribusi terpenting dari artikel ini adalah upayanya untuk menganalisis kontribusi UU 7/2017, serta menyajikan proyeksi terhadap efektivitas tatanan sistem pemilu terhadap keterwakilan perempuan, yang coba dibangun dari UU tersebut.

METODE

Fokus artikel ini adalah menganalisis kontribusi UU 7/2017 tentang Pemilu terhadap keterwakilan perempuan, untuk mencapainya maka poin-poin yang dianalisis tidak hanya

pada sistem proporsional terbuka namun juga meliputi empat unsur mutlak yang membentuk sistem pemilu tersebut antara lain *district magnitude, nomination, balloting, dan electoral formulae*. Guna melengkapi analisis feminis, pembahasan pada artikel ini juga meliputi evaluasi serta proyeksi sistem pemilu tersebut terhadap kebijakan afirmasi berupa kuota perempuan yang telah diberlakukan sejak tahun 2004.

Metode yang digunakan untuk mengupas fokus tersebut adalah metode *literature review*, maka sumber-sumber kepustakaan dalam artikel ini tidak hanya dipakai untuk menyusun kerangka penelitian atau mempertajam pisau analisis, namun juga dipakai untuk memperoleh data. Menurut Earl Babbie dalam "*The Basic of Social Research Fifth Edition*":

"the literature review is not about providing "window dressing" in the form of a few citations. Rather, it's about digging into the body of knowledge that previous researchers have generated—and taking advantage of that knowledge as you design your own inquiry." (2011: 477)

Berdasarkan pendapat Earl Babbie, *Literature review* memang bukanlah kumpulan kutipan tanpa makna, namun *literature review* berarti meninjau hasil-hasil tulisan yang terkait, mencari *gap* antara tulisan-tulisan tersebut dengan fenomena-fenomena yang terjadi pada konteks penelitian, dari proses itulah penyelidikan dimulai.

Terkait dengan kualitas sumber kepustakaan, artikel ini memilih literatur yang terbagi dalam dua kelompok sumber diantaranya adalah *primary source* yang meliputi dokumen UU 7/2017 tentang Pemilu serta *secondary source* yang meliputi seluruh kepustakaan di luar UU 7/2017 antara lain berupa artikel yang menjelaskan, menganalisis, mengkritisi relasi praktek sistem pemilu dengan keterwakilan perempuan di berbagai negara, termasuk di Indonesia. Selain artikel, *secondary source* juga meliputi berbagai aturan lain tentang pemilu di Indonesia seperti Undang-undang terdahulu dan PKPU.

Melalui proses pengumpulan data yang dilakukan sejak Juni 2017, analisis terhadap sumber-sumber kepustakaan pada artikel ini menggunakan "*feminist perspective*", yaitu analisis yang berusaha mengungkap

pengalaman perempuan dan hubungan gender dari sisi perempuan. Trisakti Handayani dalam buku "*Konsep dan Teknik Penelitian Gender*" menyebutkan bahwa penelitian yang berperspektif perempuan secara eksplisit memang menyatakan keberpihakannya, yakni berfokus pada masalah perempuan dan mencari strategi untuk merubah keadaan yang tidak menguntungkan perempuan. Apabila dibandingkan dengan riset androsentris yang ilmiah-obyektif sehingga dapat menjebak riset menjadi riset "tentang perempuan", aspek riset dengan "*feminist perspective*" adalah riset "untuk perempuan" di mana aspek perasaan dan pengalaman perempuan dilibatkan (2008: 66-78).

Pada proses analisis, penyusunan artikel ini dimulai dengan mengidentifikasi, membaca, dan mengevaluasi sumber kepustakaan terkait, lalu mensintesis sesuai dengan fokus artikel ini. Hasil sintesis disajikan dalam sistematika pembahasan antara lain meninjau sistem kuota pada praktek pemilu di Indonesia lalu membahas sistem pemilu proporsional beserta empat unsur yang membentuknya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sebelum sampai pada sistem pemilu apakah yang akan efektif meningkatkan kuantitas perempuan di parlemen, pertamanya yang tidak dapat terlewatkan adalah pembahasan bahwa secara mendasar perjuangan keterwakilan perempuan kerap berhadapan dengan prinsip demokrasi liberal. Prinsip-prinsip seperti individualisme dan *equal opportunity* memang tidak serta merta dapat dipenuhi oleh perempuan, mengingat prinsip liberal tersebut membutuhkan karakter yang melekat pada maskulinitas seperti otonomi diri, rasionalitas, kemampuan memilih, dan termasuk kemampuan membuat kontrak perjanjian dengan pihak lain.

Prinsip-prinsip liberal telah menjadi patokan perilaku dalam demokrasi dan hegemoni, hal tersebut ditandai dengan tiadanya kesadaran aktor politik bahwa terdapat *male biased* (patriarkis) dalam norma, pelembagaan, serta praktek demokrasi liberal. Nur Azizah (2012) menyebutkan bahwa kendala ini bersifat hegemonik, sehingga upaya untuk menyusun peraturan perundangan tentang pemilu dan partai politik, termasuk pengaturan rekrutmen

caleg yang tidak menggunakan prinsip liberal akan sangat sulit tercapai. Sebagai dampaknya, aturan-aturan pemilu di Indonesia yang dibangun di atas prinsip ini justru memfasilitasi dominasi laki-laki.

Bukti atas hegemoni prinsip liberal ini di Indonesia, dapat dilihat sejak DPR pertama periode 1950-1955 dan bahkan hingga pemilu terakhir tahun 2014 ketika sistem kuota telah diberlakukan, perempuan di parlemen nasional masih berada dalam kategori *under-representation*. Berikut ini adalah tabel yang menunjukkan jumlah keterwakilan perempuan dari masa ke masa.

Tabel 1. Keterwakilan Perempuan di DPR RI mulai 1950-2014

Periode	Perempuan		Laki-laki	
		%		%
1950 - 1955	9	3,8	236	96,2
1955 - 1960	17	6,3	255	93,7
Konstituante: 1956 - 1959	25	5,1	488	94,9
1971 - 1977	36	7,83	424	92,2
1977 - 1982	29	6,3	431	93,7
1982 - 1987	39	8,5	421	91,5
1987 - 1992	65	13,9	435	87,0
1992 - 1997	62	12,5	438	87,5
1997 - 1999	54	10,8	446	89,2
1999 - 2004	45	9,0	455	91,0
2004 - 2009	61	11,09	489	89,3
2009 - 2014	101	17,86	459	82,14

Sumber: Keterwakilan Perempuan di DPR pasca Putusan MK No. 22-24/PUU/-VI/2008, oleh Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal, Mahkamah Konstitusi RI, tahun 2013

Dalam "*feminist perspective*", tiap kebijakan yang tidak mempertimbangkan kebutuhan dan kepentingan perempuan dikenal sebagai kebijakan netral gender. Sistem pemilu yang menggunakan logika liberal seperti penjelasan di atas tentu dapat dikategorikan sebagai kebijakan yang netral gender mengingat implikasinya pada hasil pemilu yang didominasi salah satu jenis kelamin. Bahkan pada pemilu pasca reformasi di mana sistem kuota telah diberlakukan, angka keterwakilan perempuan juga tidak terpenuhi signifikan. Sebabnya, sistem suara terbanyak yang dipakai untuk mendapatkan kursi berdampak pada

ketatnya kompetisi antar caleg, sehingga proses kampanye pemilu menghabiskan banyak sumber daya. Bagi perempuan, sumber daya yang harus dikeluarkan pada saat kampanye tidak serta merta tersedia, pun jika tersedia tidak mudah untuk digunakan, karena umumnya perempuan masih bergantung kepada bapak atau suami yang memiliki kuasa terbesar pada soal keuangan keluarga.

Tak heran apabila partai-partai politik mengalami kesulitan memenuhi kuota perempuan dalam daftar calon. Dari 2.465 caleg perempuan pada pemilu 2014, sebanyak 69,7 persen adalah non-kader partai, artinya mereka adalah perempuan-perempuan yang selama ini tidak aktif di dalam parpol bersangkutan (Soeseno, 2014:103). Sedangkan pada hasil pemilu, perempuan yang berhasil masuk parlemen umumnya adalah perempuan yang berasal tidak jauh dari lingkaran dinasti politik. Fenomena seperti ini sangat mungkin terjadi ketika kemenangan pemilu yang sangat bergantung pada kemampuan finansial kandidat. Ben Hilman, menyebutkan bahwa sistem daftar terbuka yang berlaku di Indonesia sejak pemilu 2009, berdampak signifikan pada pengeluaran dana kampanye kandidat : "*several candidates who have contested both 2009 and 2014 election report that their campaign costs more than doubled. KPU documents indicate that candidates spent between one and eight billion rupiah on individual campaigns over and above what political parties spent on campaigns, although official reports tiled by candidates are likely to under report actual expenditure*" (2017 : 42-43).

Sebagai akibat dari sistem daftar terbuka yang membutuhkan sumber daya keuangan yang besar ini maka "*several women activists and capable parliamentarians have lost their seats and been replaced by women from political dynasties*" (Hilman, 2017: 43). Apabila merujuk pada data Puskapol UI terkait basis keterpilihan caleg perempuan DPR-RI periode 2014-2019, sebanyak 36 dari 97 orang, atau sebesar 47 persen berasal dari jaringan kekerabatan dengan elite politik (oligarki). Menurut Jefry Winters "*Oligarki adalah dunia yang paling patriarkis di dunia ini. Jika ada kelompok tertentu yang berkuasa karena modal yang banyak, kekuasaan berdasarkan kekayaan, maka biasanya dia akan*

sangat maskulin” (2014: 162). Artinya, sistem pemilu tidak hanya mampu mempengaruhi kuantitas namun juga mampu mempengaruhi kualitas perempuan di mana *critical actors* sulit muncul. Tak heran, meski jumlah perempuan di parlemen meningkat dibandingkan periode sebelum reformasi, namun kemajuan produk legislasi yang pro gender tidak signifikan.

Tinjauan terhadap Kuota Perempuan

Indonesia telah menerapkan kebijakan kuota minimal 30 persen perempuan sejak Pemilu 2004 dan menerapkan *zipper system* sejak Pemilu 2009. Dua kebijakan afirmasi ini diharapkan akan mampu meningkatkan angka keterwakilan perempuan di parlemen karena kemampuannya dalam mereduksi implikasi demokrasi liberal.

Terkait dengan sistem kuota, secara empiris terdapat dua sistem kuota yang umumnya dipakai untuk meningkatkan keterwakilan perempuan, diantaranya yaitu sistem kuota legal atau yang kerap disebut juga sebagai *electoral quota* atau *legislated quota* dan sistem kuota partai atau yang kerap disebut sebagai *voluntary party quota*. Drude Dahlerup pada artikelnya berjudul “*Electoral Gender Quota: Between Equality of Opportunity and Equality of Result*” menyebutkan sebagai berikut :

“*Concerning the mandate, a distinction is made between (1) legally mandated quotas, e.g quotas introduced in the constitution or by law, usually the electoral law of the country, versus (2) voluntary party quotas, in which case quotas are written into the internal rules of a political party*” (2007: 78)

Artinya, apabila kuota legal mengikat seluruh partai politik peserta pemilu karena hal tersebut sudah diatur oleh undang-undang (dan disertai sanksi bagi yang melanggar), kuota partai hanya berlaku pada partai yang bersangkutan, karena pengaturan kuota didasarkan pada inisiatif masing-masing partai.

Berdasarkan tabel 2, maka baik kuota legal maupun kuota partai sama-sama memiliki variasi berupa *reserved seat*. International Idea dalam “*Atlas of Electoral Gender Quotas*” (2016:25) menyebutkan bahwa “*while legislated and voluntary candidate quotas regulate the minimum number of women or candidates... reserved seats stipulate number of women or representatives of an under-represented sex to*

be elected to legislative bodies”. *Reserved seat* tidaklah mengatur jumlah minimum perempuan untuk duduk di parlemen, namun *reserved seat* langsung menetapkan berapa jumlah perempuan yang harus masuk di parlemen. Sistem *reserved seat* ini dapat berlaku baik berdasarkan kuota legal maupun kuota partai.

Tabel 2. Regional Variations in Preferred Quota Type

Mandate	Level	
	Candidate Quotas	Reserved seat quotas
Legal Quotas Constitutional or law	Latin America, The balkans	Arab Region, South Asia, Africa
Voluntary party Quotas	The West, Nordic Regn, Africa, The Balkans	Marocco (charter signe by parties)

Sumber: Electoral Gender Quota: Between Equality of Opportunity and Equality of Result, 2007: 79

Dari dua jenis utama kuota beserta variasinya pada tabel 2, berikut ini adalah tabel yang menunjukkan praktek kuota di berbagai negara, yang memudahkan perempuan mendapatkan kursi:

Tabel 3. Jenis Kuota Negara dengan Keterwakilan Perempuan Tinggi

No	Negara	% Perempuan	Quota
1	Iceland	47,6	Yes*
2	Nicaragua	45,7	Yes***
3	Spain	39,1	Yes***
4	Belarus	34,5	None
5	Uganda	34,3	Yes **#
6	Serbia	34,0	Yes*
7	Macedonia	31,7	Yes **#
8	Philippines	29,8	Yes*
9	Australia	28,7	Yes*
10	South Sudan	28,5	Yes**

Keterangan:

* One or more political parties adopted a voluntary measure to increase the number of women candidates

** Legislated candidate quota

*** Legislated and voluntary quotas

Seats reserved for women

Berdasarkan tabel yang diolah dari data Union Interparlementaire dalam “*Women in Parliament in 2016*” di atas, dari 10 negara yang disebutkan, terdapat empat negara yang menggunakan kuota partai, dua negara menggunakan gabungan kuota legal dan kuota partai, dua negara dengan gabungan kuota legal dan

reserved seat, dan masing-masing satu negara yang menggunakan kuota legal dan tidak menggunakan kuota sama sekali. Sementara di Indonesia, praktek kuota legal yang diterapkan tidak efektif mendongkrak kursi perempuan, bahkan ketika sistem kuota tersebut disokong pemberlakuan *zipper system*, kuantitas dan kualitas keterwakilan politisi perempuan tidak juga signifikan.

Data pada tabel 3 dengan jelas dan tegas menunjukkan pentingnya peran partai politik dalam menjamin keterwakilan perempuan. Bahwa Kuota legal sebenarnya dapat pula digabungkan dengan kuota partai, namun kuota partai sendiri sebenarnya adalah jenis kuota yang paling efektif meningkatkan angka keterwakilan perempuan. Artinya, apa yang paling dibutuhkan dari pemberlakuan sistem kuota sesungguhnya adalah inisiatif dan peran aktif dari partai politik. Karena partai politik adalah hulu berbagai kebijakan publik sekaligus hulu terseleksinya pejabat publik, maka sudah sepantasnya partai politik mengambil peran yang lebih signifikan terkait peningkatan partisipasi perempuan.

Empat Unsur Sistem Pemilu

Sistem pemilu sebagai mekanisme konversi suara rakyat (pemilih) menjadi kursi, membutuhkan empat unsur atau empat variabel teknis antara lain *district magnitude*, *nomination*, *balloting* dan *electoral formulae*, di mana gabungan empat unsur inilah yang membentuk sistem pemilu (lihat Surbakti 2008, Pramono 2011, Kurniawan 2014, Susetyo 2015). Termasuk dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan tertentu dari sistem pemilu, maka operasionalisasi empat unsur ini merupakan praktek yang *embedded* di dalam sistem pemilu.

Misalnya, apabila sistem pemilu proporsional bertujuan mewakili sebanyak mungkin suara kelompok di masyarakat, sedangkan sistem distrik lebih bertujuan pada tercapainya akuntabilitas pemilu, maka cara pencapaian tujuan-tujuan ini dapat ditempuh dengan mengadopsi model, prosedur, mekanisme tertentu dari empat unsur pemilu tadi. Operasionalisasi dari empat unsur ini termasuk dalam rangka mencapai tujuan lain seperti tercapainya angka tertentu pada keterwakilan perempuan.

Pada poin empat unsur inilah letak urgensi artikel ini, terlebih sejauh ini penulis

tidak menemukan studi terdahulu yang mencoba menganalisis empat unsur sistem pemilu terhadap keterwakilan perempuan di Indonesia, kecuali pada buku “Meningkatkan Keterwakilan Perempuan” yang diterbitkan oleh Kemitraan pada tahun 2011. Namun selain tidak banyak data, buku tersebut juga tidak terkait dengan aturan pemilu terbaru yaitu UU 7/2017.

Di Indonesia, sistem pemilu yang diterapkan adalah sistem pemilu proporsional, secara umum sistem ini adalah sistem yang dianggap paling *capable* dalam meningkatkan angka keterwakilan perempuan. Seperti tampak pada tabel 4 berikut ini:

Tabel 4. Sepuluh Negara dengan Keterwakilan Perempuan Tertinggi, Juni 2016

Rank and Country	Number of Women Elected/ Total Number of Seats	Proportion of Women Legislators (%)	Type of Electoral System
1. Rwanda	51/80	63,8	PR
2. Bolivia	69/130	53,1	Mixed
3. Cuba	299/612	48,9	Plurality/ majority
4. Seychelles	14/32	43,8	Mixed
5. Sweden	152/349	43,6	PR
6. Senegal	64/150	42,7	Mixed
7. Mexico	211/498	42,4	Mixed
8. South Africa	168/400	42,1	PR
9. Ecuador	57/137	41,6	PR
10. Finland	83/200	41,5	PR

Sumber: Electoral Systems and Women's Representation, 2016

Dari sepuluh negara dengan pencapaian angka keterwakilan perempuan tertinggi, lima diantaranya menggunakan sistem proporsional, empat menggunakan sistem *mixed member* dan hanya satu negara yang menggunakan sistem pemilu mayoritas. Setelah tiga dekade persoalan keterwakilan perempuan memperoleh tempat secara global, sistem *mixed member* memang terbukti mampu meningkatkan keterwakilan perempuan, namun kemampuan sistem *mixed member* dalam meningkatkan keterwakilan perempuan masih belum mengalahkan popularitas dari penggunaan sistem pemilu proporsional.

Di banyak negara, sistem pemilu proporsional terbukti lebih mampu meningkatkan

kehadiran perempuan, namun catatannya sistem proporsional tertutup jauh lebih efektif dibandingkan proporsional dengan daftar setengah terbuka apalagi proporsional terbuka penuh. Terkait sistem proporsional tertutup ini, Mirjam Aliik menuliskan sebagai berikut :

“Others have argued that PR systems increase women’s representation because they are less candidate centred, emphasising party representation and reducing personal vote incentives (Rule 1987; Kenworthy and Malami 1999; Thames and Williams 2010). Until recent decades, most PR systems made voters choose between parties rather than candidates. For this reason, the closed list PR systems are called party centred – the focus of the electoral contest is the differences between parties and not candidates’ personal traits.” (Who Stands in the Way of Women? Open vs. Closed lists and candidate gender in Estonia, 2015: 430)

Artikel tersebut memperkuat pendapat tentang bagaimana sistem proporsional tertutup lebih menguntungkan bagi perempuan, yaitu karena sistem ini adalah *party centered* dan bukan *candidate centered*. Sebagai dampaknya, sistem yang *party centered* ini mereduksi pemberian insentif tertentu dari kandidat kepada pemilih dan atau konstituen.

Selain perdebatan sistem proporsional terbuka atau tertutup, efektivitas sistem pemilu proporsional terhadap peningkatan angka keterwakilan perempuan juga terkait erat dengan pengoperasian unsur-unsur sistem pemilu antara lain seperti *district magnitude*, *nomination*, *balloting*, serta *electoral formulae*. Empat unsur ini dapat memberi implikasi baik positif maupun negatif pada praktek sistem proporsional, berikut ini adalah penjabarannya sesuai dengan pasal-pasal di dalam UU 7/2017.

Pertama, besaran daerah pemilihan (dapil) atau *district magnitude*, hasil penelitian Johnson Myers menyebutkan :

“In a study on 23 parliamentary democracies using proportional representation, rule (1978) found that list PR systems, in particular those with large district magnitudes, were very important in women gaining greater representation. The nordic countries, which were the most successful at electing women, had a wide range of district magnitudes. Finland had an average of 13 candidates

per district, Sweden an average of 12, Denmark an average of 10, and Norway had district magnitude ranges from 2-16 seats.” (2016:11)

Besaran dapil, atau jumlah kursi yang diperebutkan dalam satu dapil secara umum terdiri atas dua pilihan yaitu *single member constituency* atau *multi member constituency*. Untuk dapil *multi member constituency* sendiri, terdapat tiga pilihan besaran dapil diantaranya yakni *small constituency* yang terdiri dari 2-5 kursi, *medium constituency* yang terdiri dari 6-9 kursi, serta *large constituency* yang terdiri dari 10 kursi atau lebih. Apabila melihat contoh dari empat negara Skandinavia maka besaran dapil mereka termasuk ke dalam *large constituency*. Begitu pula studi dari Stephen A. Meserve, et.all yang menyebutkan

“Perhaps most notably, PR systems featuring high district magnitudes seem to support female representation more effectively than systems that use single, or low district magnitudes (see e.g. Rule 1981, Norris 1985, Norris 1987, Rule 1987, Welch & Studlar 1990, Matland & Studlar 1996, Matland 1998, Rosenbluth, Salmond & Thies 2006, Salmond 2006)”

Indonesia sendiri termasuk ke dalam sistem proporsional dengan besaran dapil sedang, karena sejak pemilu 2009 ditetapkan jumlah kursi tiap dapil antara 3-10 kursi, pun demikian dengan hasil revisi UU Pemilu yang memenangkan opsi A, menetapkan besaran dapil tidak berubah dari 3-10 kursi (UU 7/2017, pasal 187 ayat 2).

Bandingkan dengan UU No. 12 tahun 2003, pasal 46 Ayat 2 yang mengatur besaran dapil untuk anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, menyebutkan bahwa setiap dapil mendapatkan alokasi kursi antara 3-12 kursi. Hasilnya, Pemilu 2004 memiliki capaian keterwakilan perempuan tertinggi sepanjang masa yakni sebanyak 18 persen dari 560 kursi anggota DPR.

Secara empiris, pengalaman di Indonesia maupun di banyak negara yang keterwakilan perempuannya cukup tinggi, semakin besar dapil akan semakin memudahkan perempuan memasuki parlemen, karena harga satu kursinya semakin rendah. Namun pada umumnya, upaya memperbesar dapil akan mendapatkan

tantangan dari ide penyederhanaan partai yang selama ini mendapat dukungan dari partai-partai besar. Karena kepentingan partai besar untuk memperluas dan memperkuat dominasi kekuasaan mereka ditempuh dengan memperkecil kemungkinan partai menengah dan kecil mendapatkan kursi. Dalam kaitannya dengan proses revisi UU Pemilu, perdebatan opsi A hingga opsi F terkait besaran dapil inipun tidak muncul, seluruh opsi yang muncul sepakat mengusulkan besaran dapil sebesar 3-10 kursi, artinya UU 7/2017 secara eksplisit menginginkan tatanan demokrasi dengan sedikit partai pemenang pemilu.

Unsur *Kedua*, terkait dengan pola pencalonan (*nomination*), yaitu siapakah yang mengajukan calon apakah partai politik, perseorangan, atau keduanya. Jawaban atas pertanyaan ini bergantung pada siapa yang menjadi peserta pemilu apakah perseorangan, partai politik, ataukah keduanya (Surbakti, 2008: 34).

Pada UU 7/2017 pasal 172, disebutkan bahwa peserta pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik. Oleh karena peserta pemilu legislatif adalah partai politik, maka calon anggota legislatif (*caleg*) diseleksi dan diajukan oleh partai politik peserta pemilu. Pasal ini diperkuat oleh pasal 234 yang menyebutkan bahwa bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota disusun dan ditetapkan oleh partai politik peserta pemilu.

Baik pasal 172 maupun pasal 234 menunjukkan luasnya kewenangan partai politik dalam menyeleksi serta menetapkan *caleg*, termasuk didalamnya adalah kewenangan menentukan *caleg* perempuan. Terkait dengan *caleg* perempuan ini, pasal 245 menyebutkan bahwa daftar bakal calon haruslah memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30 persen, ini artinya sistem kuota adalah sistem yang memenuhi unsur *nomination* dan mendapat legalisasi di dalam UU Pemilu.

Meserve (2012:9) yang melakukan penelitian kuantitatif pada 3.085 kandidat dari 73 partai politik yang tersebar di 12 negara Eropa menyimpulkan bahwa :

“Country-level quotas may generate binding, exogenous, pressure on parties to improve female nomination rates. Yet quotas will only improve women’s representation if parties add female candidates to viable positions on their lists.”

Artinya, efektivitas sistem kuota pada unsur *nomination* juga bergantung pada daftar calon dimana calon perempuan ditempatkan. Sehingga analisis terhadap proses nominasi calon perempuan tidak dapat meninggalkan konteks sistem pemilu proporsional, yakni bagaimana daftar calon yang diajukan oleh partai politik apakah daftar tertutup (*closed lists system*) atau daftar terbuka (*open lists system*).

Apabila sebelum pemilu 2004 Indonesia menerapkan *closed lists system* di mana pemilih tidak memiliki kemampuan menentukan siapa wakil yang akan mereka pilih karena nomer urut dalam Daftar Calon Tetap (DCT) ditentukan oleh parpol peserta pemilu. Pada pemilu 2004, 2009, 2014, dan termasuk pemilu 2019 mendatang (pasal 168 UU 7/2017) tiap-tiap UU Pemilu yang berlaku menyebutkan bahwa sistem pemilu yang berlaku adalah sistem proporsional terbuka, meski pada pemilu 2004 terdapat perbedaan dibandingkan pemilu 2009, 2014, dan 2019 karena penentuan pemenang pada 2004 masih didasarkan pada nomer urut.

Perubahan dari sistem tertutup menjadi terbuka membawa konsekuensi pada tingkat keterpilihan perempuan. Menurut Johnson Myers, tidak ada garansi sistem proporsional terbuka dapat meningkatkan angka keterwakilan perempuan *“it can also prove very difficult to convince to vote for women once they are on the list.. The list PR system used in South Africa serves as a good example of how a closed party-list can enhance representation of women”* (2016: 13).

Maka pilihan rekayasa sistem pemilu untuk memperbanyak keterwakilan perempuan, selain dapat dilakukan dengan memberlakukan besaran dapil yang besar, sistem proporsional yang diberlakukan dapat berkisar antara sistem tertutup atau sistem terbuka dengan penentuan pemenang berdasarkan nomer urut, seperti yang dipraktikkan pada pemilu 2004.

Persoalan lain yang dapat memengaruhi peluang terpilihnya perempuan dari unsur *nomination* ini juga meliputi penetapan nomor urut calon.

Berdasarkan tabel 5, efektivitas *zipper system* pada Pemilu 2009 dan 2014 menjadi dipertanyakan mengingat pemenang pemilu yang masih didominasi calon dengan nomer urut kecil. Meski sistem penetapan pemenang pemilu didasarkan pada mekanisme suara terbanyak, faktor nomor urut ternyata tetap memiliki pengaruh.

Tabel 5. Presentase Caleg Terpilih Berdasarkan Nomer Urut

Periode	Nomer urut 1	Nomer urut 2	Nomer urut 3	catatan
DPR RI (2009)	64,9%	19,3%	6,3%	90% terpilih dari urutan 1-3
DPR RI (2014)	62,2%	16,9%	4,4%	83% terpilih dari urutan 1-3

Sumber: Data KPU yang diolah Puskapol UI

Data Pemilu 2009 dan 2014 menunjukkan pencalonan perempuan dalam daftar nomor urut lebih banyak berada di nomer urut 3, sementara laki-laki banyak ditempatkan pada nomor urut 1 (Ardiansa, 2015). Maka pada unsur *nomination* ini, peluang peningkatan keterpilihan perempuan di bawah *zipper system* tidak mungkin tanpa inisiatif partai untuk memberikan nomer urut kecil kepada perempuan.

Unsur *Ketiga* adalah unsur model pemberian suara (*balloting*) terdapat tiga poin penting yang terintegrasi pada persoalan *balloting* ini diantaranya yaitu, (1) apakah suara diberikan kepada partai politik atau kepada kandidat atau keduanya, (2) apakah pemberian suara dilakukan secara kategorik atau secara ordinal dengan cara merangking pilihan atas sejumlah calon, dan (3) apakah pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos atau terpelajar (dengan menuliskan nama atau nomor calon). Setiap pilihan dapat memiliki implikasi luas, terutama pada soal kepada siapakah calon terpilih akan bertanggung gugat (Surbakti, 2008: 35).

Terkait poin pertama, kedua, dan ketiga, pasal 353 UU 7/2017 mengatur metode pemberian suara pada pemilu dilakukan dengan cara mencoblos, baik mencoblos pada kolom partai maupun pada kolom kandidat. Artinya suara diberikan bisa kepada partai maupun kandidat, dan dilakukan secara kategorik dengan cara mencoblos.

Pasal 422 UU 7/2017 berikutnya mengatur bahwa penetapan calon terpilih untuk pemilu legislatif ditetapkan berdasarkan suara terbanyak yang diperoleh masing-masing calon. Persoalannya, apabila pemilih pemilu lebih banyak yang mencoblos kolom partai

dibandingkan kolom kandidat, kemanakah suara partai tersebut dibagikan. UU 7/2017 tidak merinci persoalan ini, namun apabila kembali pada pemilu tahun 2009 dan 2014, suara partai akan diberikan berturut-turut kepada kandidat dengan suara terbanyak, hingga kandidat bersangkutan suaranya memenuhi harga satu kursi.

Implikasi dari pembagian sisa suara partai seperti ini, akan lebih menguntungkan kandidat yang mampu meraih suara banyak, sehingga proses ini terkait pula dengan berapa besar sumber daya yang dapat dialokasikan oleh kandidat, di mana perempuan cenderung tidak diuntungkan.

Eva Kusuma Sundari dari fraksi PDI Perjuangan, dalam salah satu wawancara mengungkapkan :

“pengalaman saya di tahun 2004 lebih mudah dibandingkan tahun 2009. (di tahun 2004) saya adalah anggota baru. Karena adanya peringkat dalam nomor, maka biaya politiknya sangat rendah.. Saya menghabiskan Rp. 225 juta, di mana Rp. 75 juta saya serahkan kepada partai dan sisanya saya pergunakan untuk kampanye saya.. Ketika suara terbanyak diputuskan (di tahun 2009), mati aku! Saya mengeluarkan lebih dari 1 miliar” (Perdana, 2014: 84-85).

Persoalan kemana suara diberikan (*balloting*) berimplikasi pada kemampuan perempuan mendapatkan kursi, bagi perempuan-perempuan di luar dinasti politik perjuangan mendapatkan kursi cenderung tidak mudah. Seperti yang dituliskan O’Neil dan Domingo “*lack of resources is the biggest barrier to retaining their parliamentary seats.*” (2016: 11).

Unsur *Keempat*, adalah formula pemilihan atau penetapan calon terpilih. Secara umum, metode penghitungan suara terbagi dalam dua kelompok besar, yakni metode kuota yang menghitung suara berdasarkan sisa terbesar atau *the largest remainder*, dan metode divisor yang menghitung suara berdasarkan rata-rata tertinggi atau *the highest average* (Kartawidjaja, 2003: 33). Sampai pada pemilu 2014, Indonesia mempraktekkan metode Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) yang masuk dalam kelompok metode kuota.

Rapat paripurna DPR-RI pada 21 Juli 2017, memutuskan bahwa konversi suara menjadi kursi yang sebelumnya menggunakan metode

kuota dengan varian *hare*, berubah menjadi metode divisor dengan varian *sainte lague*. Argumen yang dipakai untuk meninggalkan metode kuota *hare* lalu memilih metode *sainte lague* sebagai penggantinya, sangat bergantung pada tujuan yang hendak dicapai dari sistem pemilu, apakah bertujuan memperbanyak partai atau sebaliknya mengurangi jumlah partai.

Metode kuota dengan ciri pokok bilangan pembagi tidak tetap, karena bergantung pada jumlah penduduk/pemilih telah lama ditinggalkan karena terdapat paradoks sisa suara yang mampu mencuri kursi milik satu parpol atau daerah, dan kemudian memberikannya kepada parpol atau daerah lain yang umumnya merupakan parpol atau daerah besar.

Sedangkan pada metode divisor (*sainte lague*), bilangan pembaginya tetap karena tidak bergantung pada jumlah penduduk atau pemilih. Sehingga hasilnya, partai-partai kecil lebih berpeluang mendapatkan kursi dibandingkan pada metode kuota (Kartawidjaja, 2003: 31-62).

Apabila kembali pada soal upaya meningkatkan keterwakilan perempuan, efektivitas sistem proporsional tidaklah mudah tanpa kombinasi yang positif dari empat unsur sistem pemilu. Dari empat unsur yang telah disebutkan, unsur yang paling mungkin berimplikasi positif terhadap keterwakilan perempuan terletak pada unsur metode penghitungan suara. Dibandingkan pemilu sebelumnya, muncul kemungkinan untuk partai-partai kecil mendapatkan kursi, peningkatan ini umumnya juga linear pada probabilitas naiknya angka keterwakilan perempuan di parlemen.

Catatan Dirga Ardiansa (2015) yang membandingkan naik turunnya perolehan suara partai pada pemilu 2009 dan 2014, menyebutkan bahwa penyederhanaan partai berkonsekuensi pada meratanya persaingan antar partai, sehingga distribusi perolehan suara antar partai tersebar dengan jarak perolehan suara yang relatif pendek, hal ini memberi dampak yang kecil terhadap keterpilihan perempuan.

Namun seberapa efektifkah kenaikan suara dibawah metode penghitungan divisor (*sainte lague*) ini pada pemilu 2019. Jawabannya, metode ini sebenarnya tidak benar-benar berdaya untuk meloloskan partai kecil, karena semangat dari metode ini bertentangan dengan pasal 414 UU 7/2017 yang berbunyi:

“Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas paling sedikit 4 persen

dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR”

Maka dari seluruh unsur atau variabel di dalam UU 7/2017 lebih menunjukkan masih lemahnya aksesibilitas perempuan untuk masuk ke dalam parlemen. Tatanan sistem pemilu proporsional yang coba dibangun tidak cukup mampu mengubah kondisi *under-represented* dari kelompok perempuan. Tidak ada kebijakan afirmasi yang benar-benar mengafirmasi mereka, sehingga pada pemilu 2019 mendatang, caleg perempuan harus siap bertarung habis-habisan seperti pada pertarungan Pemilu tahun 2009 dan 2014.

SIMPULAN

Secara empiris, sistem pemilu yang netral gender terbukti berakibat pada munculnya kesenjangan gender. Misalnya saat berkompetisi meraih dukungan, perempuan akan mengalami lebih banyak kendala ketika aturan pemilu disusun berdasarkan logika liberal. Resikonya, selain tidak terpenuhinya *critical mass* sebesar minimal 30 persen, sistem demikian juga dapat menghambat munculnya *critical actors* perempuan, karena yang mampu memenuhi prasyarat kompetisi akan terbatas pada perempuan dari lingkaran oligarki kekuasaan.

Analisis terhadap UU 7/2017 menunjukkan bahwa sistem proporsional terbuka dan empat unsur sistem pemilu di dalam UU tersebut cenderung tidak signifikan terhadap upaya peningkatan keterwakilan perempuan. Meski hasil penelusuran literatur menunjukkan bahwa di banyak negara, peningkatan angka keterwakilan perempuan lebih efektif di bawah sistem proporsional dibandingkan pada sistem distrik atau *mixed member*. Namun di Indonesia, sistem proporsional daftar terbuka harus berhadapan dengan penentuan pemenang berdasarkan suara terbanyak.

Empat unsur yang membentuk sistem pemilu dalam UU 7/2017 juga tidak memungkinkan signifikansi keterwakilan perempuan. Keempat unsur sistem tersebut antara lain adalah (1) *District Magnitude* sebesar 3-10 kursi, yang tidak berubah dari Pemilu 2009 dan 2014 dan terbukti makin menurunkan kursi perempuan dibandingkan hasil pemilu 2004, (2) *Nomination* yang berbasis partai

politik, menjadi tidak efektif karena harus berhadapan dengan proporsional daftar terbuka, sehingga meningkatkan insentif yang harus diberikan kepada pemilih, (3) *Balloting* yang diberikan kepada partai atau kandidat, namun melemahkan perempuan karena penghitungan akhir berdasarkan suara terbanyak, (4) *Electoral formulae* dengan metode divisor (*sainte lague*) yang semangatnya memudahkan partai kecil mendapatkan kursi, namun bertentangan dengan pengaturan ambang batas minimal 4 persen suara sah. Pada akhirnya, dalam rangka menjawab kontribusi UU 7/2017 tentang Pemilu terhadap keterwakilan perempuan, hasil pembahasan lebih menunjukkan bagaimana sistem ini tampaknya dibangun secara netral gender, sehingga cenderung tidak mampu meningkatkan aksesibilitas perempuan terhadap kursi parlemen sampai dengan angka *critical mass* 30 persen pada pemilu 2019. Padahal secara institusional, banyak pilihan perkerajaan sistem yang tersedia untuk meningkatkan keterwakilan perempuan. Misalnya dengan mempraktekkan sistem proporsional tertutup, mengembalikan besaran dapil seperti pemilu tahun 2004, atau dengan mempraktekkan kuota legal dan kuota partai sekaligus. Seluruh pilihan sistem ini patut dipertimbangkan guna mengakselerasi kesetaraan gender dalam demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Aliik, M. (2015). Who Stands in the Way of Women? Open vs. Closed lists and Candidate Gender in Estonia. *Journal East European Politics*, Vol; 31, (4) 429-451
- Ardiansah, D. (2015). *Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik Indonesia*. Jakarta: Puskapol UI
- Azizah, N. (2013). Dilema Demokrasi Liberal: hambatan Normatif, Institusional, dan Praktikal dalam Pemberlakuan Kuota Perempuan di Indonesia. *Jurnal HI UMY* Vol 2, (4) 184-197.
- Babbie, E. (2011). *The Basics of Social Research. Belmont-USA*: Wadsworth Cengage Learning.
- Dahlerup, D. (2007). *Electoral Gender Quota: Between Equality of Opportunity and Equality of Result*. London: Routledge
- Dahlerup, D. (2013). *Atlas of Gender Quota*. Sweden: International Idea
- Grey, S. (2001). *Women and parliamentary politics: Does Sixe matter? Critical Mass and Women MPs in the New Zealand House of the Representatives*. Manchester, United Kingdom: Political Studies Association Conference.
- Err, L. (2009). *Impact of Electoral Systems on Women's Representation in politics*. Council of Europe: Parliamentary Assembly.
- Handayani, T. dan Sugiarti. (2008). *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*. Malang: UMM Press
- Hilman, B. (2017). *Increasing Women's parliamentary Representation in Asia and the pasific: The Indonesia Experience*. Australia: The Australian National University.
- Interparliamentarie, Union. (2017). *Women in Parliement in 2016 - The year in Review*. Geneva: Courand
- Kartawidjaja, Rochijat, P. (2003). *Alokasi Kursi - Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*. Jakarta: Elsam
- Kurniawan, N. (2014). Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008. *Jurnal Konstitusi* Vol. 11(4) 693-713.
- Lore, G. (2016). *Women's Political Representation and Electoral Systems*. Canada: Equal Voice.
- Lovenduski, J. (2008). *Politik Berparas Perempuan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Meserve. S. (2012). *Gender, Incumbency, and Party List Nomination*. Texas Tech University.
- Myers, J & Tracy-Ann. (2016). *The Impact of Electoral Systems on Women's Political Representation*. SpringerBriefs in Political Science.
- NDI. (2016). *Why Women in Politics*. Washington: NDI
- Norris, P. & Inglehart, R. (2001). *Women and Democracy: Cultural Obstacle to Equal Representation*. *Journal of Democracy* Volume 12 (4) 126-140

- O'Neil & Domingo, P. (2016). *Women and Power - Overcoming Barriers to Leadership and Influence*. London: Overseas Development Institute.
- Perdana, A. (2014). Wajah Aktivis Perempuan dalam Parlemen. *Jurnal Perempuan* 81, Vol. 19 (2) 73-93
- Pramono, S. (ed). (2011). *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan-Penguatan Kebijakan Afirmasi*. Jakarta: Kemitraan
- Puskapol UI. (2014). *Profil Anggota Legislatif 2014-2019: Potensi Dominasi Fraksi Makin Kuat*. Jakarta: Puskapol UI
- Rahayu, R.I. (ed). (2014). *The Success and the Barriers to Women's Representation in Southeast Asia*. Jakarta: Kemitraan.
- Soeseno, N. (2014). Perempuan Politik dalam Partai Politik. *Jurnal Perempuan* 81 Vol. 19, (2) 95-124
- Suara PKBI. (2018). *R KUHP Rasa Kolonialisme: Tolak!*. Diakses 10 Februari 2018, dari <https://pkbi.or.id/r-kuhp-rasa-kolonialisme-tolak/>.
- Surbakti, R. (2008). *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*. Jakarta: Kemitraan.
- Susetyo, W. (2015). *Pengkajian Hukum tentang Tinjauan terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Kemenkumham
- UN Women and UNDP. (2015). *Inclusive Electoral Process*. New York: UN Women and UNDP
- Virgint, E. (2016). *Electoral Systems and Women's Representation*. Ottawa, Canada: Library of Parliament.
- Undang-undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum. Jakarta: Sekretariat Negara
- Undang-undang No. 10 tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jakarta: Sekretariat Negara
- Undang-undang No. 8 tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jakarta: Sekretariat Negara
- Undang-undang No 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Jakarta: Sekretariat Negara

PENTINGNYA PENGAWASAN PARTISIPATIF DALAM MENGAWAL PEMILIHAN UMUM YANG DEMOKRATIS

Ratnia Solihah¹, Arry Bainus² dan Iding Rosyidin³

¹Departemen Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadajaran

²Departemen Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadajaran

³Program Studi Ilmu Politik FISIP UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, Indonesia

E-mail: ratnia@unpad.ac.id

ABSTRAK

Tulisan ini mengkaji tentang pentingnya pengawasan partisipatif dalam mengawal penyelenggaraan pemilu, yang bertujuan untuk menciptakan pemilu yang demokratis. Saat ini terdapat berbagai lembaga pengawas pemilu, antara lain Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) di tingkat pusat, Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) di tingkat Daerah, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang khusus menangani pelanggaran etik oleh penyelenggara pemilu. Namun dalam kenyataannya masih ditemui berbagai pelanggaran oleh berbagai pihak, sehingga pemilu dinilai kurang berintegritas dan kurang demokratis. Dengan dilibatkannya stakeholder dan masyarakat secara independen dalam mengawasi penyelenggaraan pemilu, diharapkan proses pemilu yang demokratis akan terwujud. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif melalui studi literatur, tulisan ini membahas persoalan yang muncul dalam konteks pengawasan partisipatif, pengawasan partisipatif yang sudah dilakukan selama ini oleh lembaga pemantau pemilu maupun organisasi masyarakat sipil lainnya serta upaya yang dilakukan dalam pengawasan partisipatif untuk mengawal pemilu yang demokratis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kata kunci: Pengawasan Partisipatif, Pemilu, Demokratis

ABSTRACT

This paper examines the importance of participatory monitoring in overseeing the election, which aims to create democratic elections. Currently, there are various election supervisory bodies, such as the Central Election Supervisory Board (Bawaslu) at the central level, the Election Supervisory Committee (Panwaslu) at the regional level, and the Election General Electoral Council (DKPP) which deal specifically with ethical violations by election organizers. But in reality there are still various violations by various parties, so the election is considered less integrity and less democratic. With the involvement of stakeholders and the community independently in watching the elections, it is hoped that a democratic election process will be realized. This paper using a qualitative study to discusses issues that arise in the context of participatory monitoring, participatory oversight already undertaken by election observers and other civil society organizations as well as efforts taken in participatory monitoring to preserve democratic elections by current regulation.

Key words: *participatory oversight, Electoral, Democratic*

PENDAHULUAN

Demokrasi merupakan sistem politik yang memberikan ruang bagi keadilan dan persamaan bagi semua warga negara. Sistem ini menjadi pilihan paling populer yang digunakan negara-negara di dunia.

Beberapa lembaga internasional menawarkan sistem yang memungkinkan untuk melakukan kuantifikasi terhadap demokrasi. *Freedom House* sejak tahun 1972 melakukan pengukuran demokrasi dengan klasifikasi *free countries*, *partly free countries*, dan *not free country* (Badan Pusat Statistik, 2016: 147).

Berdasarkan Klasifikasi tersebut, Indonesia yang sebelumnya digolongkan sebagai negara dengan status *partly free*, sejak tahun 2008 telah digolongkan sebagai *free countries*. Dalam tren global yang dibuat *Freedom House* (2016) terlihat bahwa jumlah negara dengan status *free countries* persentasenya menurun pada tahun 2016 (Badan Pusat statistik, 2016: 148). Selain *Freedom House*, *The Economist* (2015) membuat pengukuran serupa tentang demokrasi dengan kategori *full democracies*, *flawed democracies*, *hybrid regimes*, serta *authoritarian regimes* (Badan Pusat Statistik, 2016: 149) yang juga mencantumkan ranking

dari semua negara yang diukur. Pada Tahun 2007 Indonesia menempati ranking 65, turun menjadi peringkat 69 pada tahun 2008 dan naik menjadi peringkat 60 pada tahun 2010 dan menempati posisi 58 pada Tahun 2012 (Badan Pusat Statistik, 2016: 147).

Ciri paling mendasar dari sebuah negara demokrasi adalah keberadaan pemilihan umum (Pemilu). Sekalipun bukan satu-satunya aspek dalam demokrasi, namun Pemilu merupakan satu bagian yang sangat penting, karena Pemilu berperan sebagai mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik dan/atau mengenai sirkulasi elit secara periodik dan tertib (Surbakti dkk, 2008: 12).

Begitu juga dengan Indonesia, Pemilu dilaksanakan sebagai wujud dari demokrasi yang merupakan sarana dalam mengagregasi aspirasi yang ada di masyarakat yang sebelumnya diartikulasikan oleh partai politik sesuai dengan fungsinya.

Dengan berjalannya waktu, pemilu di Indonesia yang dimulai dari tahun 1955 sudah mengalami perkembangan yang cukup signifikan apabila kita melihatnya dari aspek pengawasan dalam pemilu. Pada Pemilu pertama Tahun 1955, belum dikenal istilah pengawasan pemilu. Karena pada masa itu telah ada kepercayaan (*trust*) antara seluruh peserta pemilu dengan warga negara terhadap penyelenggaraan pemilu yang pada saat itu dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang disebut dengan Dewan Konstituante.

Pengawasan pemilu baru muncul dalam pelaksanaan pemilu tahun 1982, namanya adalah Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu), yang terbentuknya dilatarbelakangi oleh ketidakpercayaan terhadap pemilu yang dianggap telah *disetting* oleh kekuatan rezim penguasa (Bawaslu RI, 2017). Kemudian pada Pemilu tahun 1987, protes terhadap pelanggaran dan kecurangan pemilih lebih banyak lagi, sehingga pemerintah dan DPR yang ketika itu didominasi oleh Golkar dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia merespon hal ini dengan gagasan untuk memperbaiki undang-undang yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pemilu berikutnya. Pemerintah juga mengenalkan adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu sebagai pendamping Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada saat sekarang, yaitu era reformasi, tuntutan untuk pemilu yang jujur dan adil semakin tinggi, dibuktikan dengan semakin kuatnya legal formal pembentukan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) di tingkat Pusat, di tingkat Provinsi sampai Pembentukan Panitia Pengawasan Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota yang awalnya *ad hoc* saja maka diusulkan agar menjadi permanen (Suswantoro, 2016: 62).

Namun demikian, Bawaslu sebagai badan formal yang bertugas untuk mengawasi seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu, masih mengalami berbagai kendala pengawasan.

Salah satu contoh masalah yang terkait dengan kendala pengawasan adalah adanya pelanggaran pilkada serentak 2015 sebagaimana dikemukakan oleh Peneliti Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Khairunisa Nur Agustiyati, bahwa dari keseluruhan tahapan pilkada serentak 2015 ditemukan 140 pelanggaran yang terbagi ke dalam lima kategori diantaranya kekerasan pelaksanaan pilkada, logistik pilkada, pelanggaran pidana dalam pelaksanaan pilkada, pelanggaran administrasi dan sengketa pencalonan. Pelanggaran pidana merupakan pelanggaran terbanyak dengan ditemukannya 54 temuan. Urutan kedua adalah logistik dengan 36 temuan, salah satu bentuk pelanggarannya adalah tidak disebarkannya undangan pemilihan formulir C6 untuk pemilih. Urutan ketiga adalah pelanggaran administrasi dengan 25 temuan, sedangkan pelanggaran kekerasan di urutan keempat dengan 13 temuan, dan sengketa pencalonan berada di urutan terakhir dengan 12 temuan. (Pasaribu, 2015).

Adanya kecenderungan pelanggaran di setiap pemilu salah satunya karena keterbatasan jumlah pengawas jika dilihat dari banyaknya Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang ada. Pada pilpres 2014, dalam rangka pemberian dukungan administratif dan teknis operasional pengawasan Pemilu, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri telah membentuk sekretariat, dengan dukungan personil sebanyak 248 orang sekretariat Bawaslu, 819 orang sekretariat Bawaslu Provinsi, 5.947 orang sekretariat Panwaslu Kabupaten Kota, 30.399 orang sekretariat Panwaslu Kecamatan, dan 29 orang sekretariat Pengawas Pemilu Luar Negeri (Bawaslu RI, 2014: 16). Sementara itu, saat pileg dan pilpres 2014 terdapat sebanyak

545.803 TPS. (<https://nasional.sindonews.com/read/1235166/12/kpu-tetapkan-pemilih-300-orang-di-tiap-tps-1504070517>).

Dalam pemilu serentak yang akan diselenggarakan tahun 2019 terjadi penambahan TPS yang cukup signifikan. Apalagi dengan disutkannya jumlah pemilih dari pemilu sebelumnya 500 orang pemilih menjadi 300 orang pemilih per TPS, sehingga total seluruh TPS di Indonesia pada pemilu serentak 2019 adalah sebanyak 800 ribuan, bahkan bisa lebih dari 800.000 ([http://nasional.republika.co.id/29 Agustus 2017](http://nasional.republika.co.id/29%20Agustus%202017)). Bertambahnya jumlah TPS tersebut harus diiringi oleh bertambahnya jumlah pengawas dalam pemilu serentak, yang tidak saja menjadi tugas Bawaslu dan Panwaslu di daerah, tetapi juga perlu adanya pengawasan dari pihak di luar lembaga pengawas pemilu tersebut. Oleh karenanya penting sekali untuk melibatkan seluruh pemangku kepentingan dan masyarakat dalam proses pengawasan ini.

Dengan dilibatkannya pemangku kepentingan (*stakeholder*) dan masyarakat secara independen dalam mengawasi penyelenggaraan pemilu, diharapkan akan menghasilkan pemilu yang berintegritas, dimana seluruh partisipan pemilu akan lebih merasa mawas diri dan memiliki kesadaran politik yang baik terhadap nilai-nilai kejujuran, keadilan dan demokratis terkait pemilu.

Beberapa tulisan tentang pengawasan dalam pemilu banyak dilakukan, antara lain tulisan tentang Fungsi dan Peran Panwaslu Dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia (Kajian dari Aspek Yuridis) oleh J. Tjiptabudy. Dalam kajian tersebut, Panwas Pemilu mempunyai peranan yang penting dalam rangka mengawal pelaksanaan pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pentingnya peranan Pengawas Pemilu karena semua pengaduan haruslah melewati satu pintu yaitu Pengawas Pemilu.

Musfialdy dalam tulisannya yang berjudul Mekanisme Pengawasan Pemilu di Indonesia, membahas Mekanisme Kerja Pengawasan Pemilu mulai dari Pendaftaran partai Politik dan Verifikasi Partai Politik sampai dengan Rekapitulasi Penghitungan Perolehan Suara, yang menjadi tahapan bawaslu dan panwaslu dalam menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan UU No 10 Tahun 2008.

Kajian lainnya tentang pengawasan pemilu dilakukan oleh Perludem dengan judul

“Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu.” Pelibatan masyarakat menunjukkan satu kewajiban bawaslu sebagai fungsi yang terlembaga dalam pengawasan pemilu, sedangkan partisipasi masyarakat lebih pada penggunaan hak warga negara untuk mengawal hak pilihnya. Namun, pelembagaan pengawasan itu tidak serta-merta mengambil hak warga negara untuk melakukan fungsi kontrolnya dalam menjaga suara atau kedaulatan rakyat.

Dalam tulisan ini, penulis mempertegas pentingnya pengawasan partisipatif, tidak saja dari masyarakat pemilih, namun dari berbagai pihak yang terkait (*stakeholders*) dan masyarakat sendiri.

Berdasarkan apa yang dikemukakan di atas, penulis tertarik untuk mengkaji pentingnya pengawasan partisipatif dalam mengawal pemilu yang demokratis, dengan membahas persoalan yang muncul dalam konteks pengawasan partisipatif, mengidentifikasi pengawasan partisipatif yang sudah dilakukan selama ini oleh lembaga pemantau pemilu maupun organisasi masyarakat sipil lainnya serta upaya yang dilakukan dalam pengawasan partisipatif untuk mengawal pemilu yang demokratis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

METODE

Kajian tentang Pentingnya Pengawasan Partisipatif dalam Mengawal Pemilihan Umum yang Demokratis memerlukan identifikasi dan pemahaman yang mendalam untuk melihat konteks politik yang melingkupi permasalahan penelitian dan proses yang terjadi dalam pengawasan partisipatif tersebut. Oleh karenanya, pendekatan penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan studi literatur. Sebagaimana dikemukakan oleh Maxwell (1996:17-19), penelitian kualitatif antara lain ditujukan untuk memahami makna, memahami konteks partikular, mengantisipasi fenomena dan pengaruh yang tidak terantisipasi, serta memahami proses. Kajian ini bertujuan mengidentifikasi persoalan yang muncul dalam konteks pengawasan partisipatif, mengidentifikasi pengawasan partisipatif yang sudah dilakukan selama ini oleh lembaga pemantau pemilu maupun organisasi masyarakat sipil lainnya serta upaya

yang dilakukan dalam pengawasan partisipatif untuk mengawal pemilu yang demokratis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bawaslu RI sebagai pengawal pemilu yang demokratis

Parameter pemilu yang demokratis ditandai dengan adanya integritas proses penyelenggaraan pemilu dan integritas hasil pemilu (Suswanto, 2016: 18). Integritas proses penyelenggaraan pemilu akan berhasil dicapai jika semua tahapan pemilu diselenggarakan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti Undang-Undang Pemilu dan Peraturan KPU, yang kesemuanya mengandung kepastian hukum. Semua ketentuan, baik Undang-undang Pemilu maupun turunannya di dalam Peraturan KPU tidak boleh menyimpang dari asas Luber Jurdil.

Adapun pengertian Luber Jurdil (Bawaslu, 2015: 12) adalah sebagai berikut:

1. Langsung berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan;
2. Umum berarti pemilihan umum dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara;
3. Bebas berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak mana pun;
4. Rahasia berarti suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia, hanya diketahui oleh si pemilih itu sendiri;
5. Jujur mengandung arti bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya, dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih;
6. Adil adalah perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan atau diskriminasi terhadap peserta atau pemilih tertentu. Asas jujur dan adil mengikat tidak hanya kepada pemilih atau peserta pemilu, tetapi juga kepada penyelenggara pemilu.

Signifikansi dari keberadaan lembaga pengawas pemilu seperti Bawaslu, sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang adalah

memastikan bahwa parameter pemilu yang demokratis baik dalam proses maupun hasil pemilu, serta asas-asas pemilu tersebut dapat berjalan dengan baik.

Pemilu Demokratis

Menurut Surbakti (2015:11), untuk mewujudkan pemilu demokratis, terdapat beberapa parameter, yaitu:

1. Kesetaraan antar warga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan. Pemilu diselenggarakan karena yang diterapkan bukan demokrasi langsung, melainkan demokrasi perwakilan. Agar dapat berjalan, demokrasi perwakilan memerlukan rakyat sebagai pemilih berdaulat, sejumlah wakil/kursi untuk tiap daerah pemilihan, dan partai politik atau calon sebagai peserta pemilu yang bersaing mendapat kepercayaan rakyat jadi wakil daerah pemilihan itu;
2. Kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu demokratis. Salah satu dimensi penyelenggaraan pemilu adalah kompetisi atau konflik merebut kursi. Agar berlangsung tertib, penyelenggaraan pemilu harus berdasarkan hukum berderajat kepastian tinggi. Agar pemilu yang diselenggarakan demokratis, hukum yang mengatur pemilu harus merupakan penjabaran asas pemilu demokratis: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan dan akuntabel;
3. Persaingan bebas dan adil antar kontestan pemilu. Agar penyelenggara negara yang terpilih berasal dari partai atau calon terbaik, harus ada kompetisi bebas dan adil antarpolisi/calon untuk meyakinkan rakyat memilih mereka. Para kontestan harus berangkat dan bersaing dari titik tolak sama sehingga yang terbaik yang akan terpilih;
4. Partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan tahapan pemilu. Untuk menjamin agar rakyat berdaulat, peran warga negara dalam pemilu tak hanya memberi suara, tetapi juga melakukan berbagai peran berbeda pada seluruh tahap pemilu. Secara individu, kelompok, terorganisasi atau melembaga, rakyat perlu berperan dalam pendidikan pemilih, aktif sebagai anggota partai dalam membahas calon dan rencana kebijakan partai, melakukan kampanye mendukung

atau menentang peserta pemilu tertentu, memantau pelaksanaan pemilu, mengawasi penyelenggaraan pemilu, memberitakan atau menyiarkan kegiatan pemilu melalui media massa, melakukan survei dan menyebarluaskan hasil survei tentang persepsi pemilih tentang peserta pemilu, serta melakukan dan menyebarluaskan hasil hitung cepat hasil pemilu. Rangkaian penyelenggaraan pemilu akan dipercaya rakyat dan peserta jika pemilu diselenggarakan badan yang tak hanya kompeten dan berkapasitas dalam bidang tugasnya, tetapi juga independen dan mengambil keputusan yang imparial (tak memihak);

5. Badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen dan imparial. Badan penyelenggara pemilu dapat dikategorikan bertindak independen jika menyelenggarakan pemilu semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kode etik penyelenggara pemilu;
6. Integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi dan pelaporan suara pemilu. Puncak rangkaian penyelenggaraan pemilu adalah pemungutan dan penghitungan suara. Karena itu, seluruh asas pemilu demokratis (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan dan akuntabel) diterapkan pada rangkaian pemungutan, penghitungan, rekapitulasi hasil perhitungan suara, dan pelaporan hasil pemilu. Pemungutan, penghitungan, rekapitulasi hasil perhitungan suara, dan pelaporan hasil pemilu yang sesuai dengan asas pemilu demokratis dapat dikategorikan sebagai berintegritas;
7. Penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu. Dalam penyelenggaraan pemilu sangat mungkin terjadi berbagai sengketa antara peserta dan penyelenggara ataupun pelanggaran berbagai ketentuan tentang pemilu oleh peserta/calon, penyelenggara, atau pemilih. Berbagai sengketa pemilu ini wajib diselesaikan dan berbagai pelanggaran ketentuan pemilu itu harus diputus.

Penyelesaian sengketa dan penegakkan peraturan pemilu akan mendatangkan rasa adil bila penyelesaian sengketa pemilu atau penegakkan peraturan pemilu diputuskan secara adil sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan. Selain itu, sebagaimana poin 4, harus ada partisipasi dari seluruh pemangku

kepentingan (*stakeholders*) dalam seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu. Partisipasi publik baik *stakeholders* maupun masyarakat secara independen tersebut menjadi salah satu upaya untuk menciptakan pemilu yang berintegritas, dimana pengawasan publik yang dilakukannya bertujuan untuk mengawal penyelenggaraan pemilu yang berintegritas.

Beberapa permasalahan pengawasan dalam pemilu adalah adanya beberapa fenomena maupun kasus yang sering terjadi dalam penyelenggaraan pemilu, antara lain pengawas pemilu yang tidak independen dan memihak pada salah satu calon/partai politik peserta pemilu, sehingga mengakibatkan adanya diskriminasi perlakuan terhadap calon/partai politik peserta pemilu terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.

Hal ini tentu saja akan menghasilkan pemimpin-pemimpin yang lahir dari proses demokrasi yang tidak berintegritas dimana asas Luber dan Jurdil tidak diamalkan dengan baik.

Untuk meminimalisir hal tersebut, salah satunya adalah melibatkan masyarakat dalam hal pengawasan pemilu tersebut, sehingga masyarakat ikut serta mengawal hak pilihnya bukan hanya menunggu hasil semata. Dengan adanya keterlibatan masyarakat maka kepercayaan masyarakat terhadap integritas proses dan hasil pemilu meningkat.

Pada prakteknya, di saat sekarang muncul gerakan masyarakat yang menjadi pengawas pemilu, yaitu Pemantau Pemilu dan pengawasan Partisipatif, sebagai berikut:

Pemantau Pemilu

Pemantau pemilu terdiri dari Lembaga-lembaga swadaya masyarakat atau CSO (*Civil Society Organization*) yang ikut mengawasi Tahapan penyelenggaraan Pemilu. Untuk pendaftaran pemantau pilkada serentak 2018 telah dibuka sejak 12 Oktober 2017, namun di beberapa kabupaten/kota sepi pendaftarannya. Pendaftaran pemantau pemilu yang sering terjadi sekarang adalah ketika dibuka pendaftaran untuk pemantau pemilu, seringkali tidak ada yang mendaftar khususnya di Kabupaten/Kota. Misalnya di Kabupaten Temanggung (<http://krjogja.com> 15 Oktober 2017); Kabupaten Jombang sampai 10 Maret 2018 belum 1 pun pemantau pemilu yang mendaftar (<https://faktualnews.co> 9 Maret 2018); dan Kota Serang baru 1 pemantau pemilu yang mendaftar

sampai tanggal 10 Februari 2018 (<https://www.kabar-banten.com> 4 Februari 2018). Hal tersebut menyebabkan kurangnya pengawasan partisipatif terkait tahapan penyelenggaraan Pemilu. Sebagian besar mereka baru mendaftar menjelang hari H pemungutan Suara, padahal yang harus diawasi bukan lah hari pemungutan suara saja melainkan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu yang memungkinkan sekali untuk terjadinya pelanggaran baik dari penyelenggara pemilu maupun partai politik sebagai peserta pemilu.

Dalam Undang-Undang Pemilu No. 7 Tahun 2017, pendaftaran dan akreditasi pemantau pemilu berada pada wilayah kewenangan Badan Pengawas Pemilu. Ini berarti secara legalitas Pemantau Pemilu diperoleh dari Bawaslu, dimulai dari pelaporan hingga sanksi berlaku sama dan berjenjang, segala kewenangan terkait dengan Pemantau Pemilu berada di lembaga pengawas yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan berlaku sesuai tingkatannya (provinsi/kabupaten/kota). Hal ini juga baik untuk kemajuan pengawasan karena akan adanya sinergitas antara Bawaslu dengan pemantau pemilu sendiri khususnya terkait penetapan kode etik, hak dan kewajiban pemantau pemilu ini dan juga pelaporan. Setidaknya dengan lebih banyak mata yang memandang, maka partai politik dan penyelenggara pemilu akan lebih mawas diri dalam bekerja.

Pemantau pemilu memperkuat fungsi pengawasan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) karena akan mendukung upaya-upaya dan kegiatan-kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu. Dengan perubahan regulasi tersebut, maka lembaga-lembaga pemantau pemilu akan sangat membantu dan menunjang pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu.

Beberapa pemantau pemilu yang ada di Indonesia antara lain Lembaga Pemantau Pemerintahan Negara Kesatuan RI (LPPNKRI), Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Indonesia, Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Peneliti Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Indonesia, KoDe Inisiatif, CORRECT dan PUSaKO UNAND

Pentingnya Pengawasan Partisipatif dalam Menangani Pelanggaran Pemilu

Sebagaimana diketahui, penyelenggara pemilu terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketiga lembaga inilah yang menerjemahkan undang-undang dan melaksanakannya dengan asas asas berkeadilan dan setara. KPU sebagai pelaksanaan pemilihan umum tentu mendapat porsi perhatian yang lebih besar dalam pengawasan. Akan banyak pihak yang berkepentingan untuk menjadikan KPU dan Bawaslu sebagai koasi kekuasaannya. Dalam tahap inilah diperlukannya pengawalan pada setiap tahapan penyelenggaraan.

Adapun mekanisme pengawasan pemilu tertuang dalam peraturan bersama KPU, Bawaslu dan DKPP Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012 dan Nomor 1 Tahun 2012 tentang “Kode Etik Penyelenggara Pemilu”. Peraturan ini menjadi dasar bagi masyarakat untuk membantu mengawal proses pemilihan umum dengan penuh tanggung jawabnya dan berkeadilan.

Pada Pemilu 2014 diwarnai dengan berbagai macam Mal Praktek Pemilu. Dalam demokrasi mal praktek pemilu ibarat penyakit yang menggerogoti demoratisasi dan integritas pemilu tersebut. Karena mal praktek pemilu dapat menurunkan legitimasi pemilu dan kepercayaan publik dan pada akhirnya akan menjadi penyebab menurunnya partisipasi pemilih. Namun menurut Pippa Norris (2012: 00), yang menyatakan bahwa tingkat mal praktek pemilu bergantung pada kualitas dari demokrasi suatu negara. Dimana akan berdampak pada hasil pemilu itu nantinya kedepan. Ketika peserta dan pelaksana berkoasi dalam mencurangi pemilihan maka akan melahirkan pemimpin-pemimpin yang tidak kredibel dan tidak berintegritas.

Menurut Sarah Birch (2012: 14), mal praktek memiliki pengertian proses manipulasi yang terjadi pada setiap keseluruhan proses penyelenggaraan pemilu yang bertujuan untuk kepentingan perseorangan, kelompok atau partai politik dengan menggadaikan kepentingan umum.

Berdasarkan laporan Bawaslu yang dikutip oleh ICW (dalam Perludem, 2016: 87-88), sepanjang pemilu presiden 2014 terdapat dugaan pelanggaran sebanyak 1.238.

Dugaan Pelanggaran terdiri dari 1.136 dugaan pelanggaran administrasi. Dugaan pelanggaran administrasi tersebut kemudian diteruskan kepada KPU untuk ditindaklanjuti. Sisanya, 81 dugaan pelanggaran pidana dan 21 dugaan pelanggaran kode etik. Dugaan pelanggaran terbanyak menyangkut pelanggaran Pemasangan Alat Peraga Kampanye (APK), Permasalahan Daftar Pemilih Tetap (DPT), politik uang dan kampanye hitam. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 1. Laporan Dugaan Pelanggaran Pemilu Pemilu Presiden 2015

Jenis Dugaan Pelanggaran	Jumlah
Pelanggaran Administrasi	1.136
Pelanggaran Pidana	81
Pelanggaran Kode Etik	21
Jumlah	1.238

Sumber: Laporan Bawaslu

Sementara itu, terkait dengan pemilu Legis-atif 2014, kajian ICW mengutip laporan Bawaslu (dalam Perludem, 2016: 89-90) tentang adanya 4.410 kasus dugaan pelanggaran administrasi. Sebanyak 3.455 merupakan temuan dan 655 laporan. Seluruh dugaan pelanggaran tersebut ditindaklanjuti oleh Bawaslu dan diteruskan ke KPU. Oleh KPU, 3740 (91%) dugaan pelanggaran ditindaklanjuti. Dugaan pelanggaran pidana sebanyak 137 kasus (66 laporan dan 71 temuan). Semua dugaan pelanggaran pidana yang diterima Bawaslu tersebut diteruskan ke pihak kepolisian. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2. Kasus Dugaan Pelanggaran Administrasi dan Tindak Lanjutnya dalam Pemilu Presiden 2014

Jenis Kasus Dugaan Pelanggaran Administrasi dari Bawaslu ke KPU	Jumlah	Tindak Lanjut dari KPU ke pihak kepolisian Sebagai Dugaan Pelanggaran Pidana
Berupa Temuan	3.455	71 temuan
Berupa Laporan	655	66 laporan
Jumlah	4.410	3.740 ditindaklanjuti

Sumber: Laporan Bawaslu, 2014

Sementara itu, berdasarkan laporan hasil survey Rumah Pemilu 2014, masalah-masalah yang paling sering muncul terkait dengan pemilu adalah sebagaimana tabel berikut ini:

Tabel 3. Jenis Masalah yang Paling Sering Muncul dalam Pemilu 2014

Jenis Masalah	Jumlah dalam Persentasi
Informasi mengenai prosedur Pemilu	24%
Proses pendaftaran pemilih	15%
validitas hasil pemungutan suara selama proses rekapitulasi bertingkat	9%
kelayakan fasilitas TPS	8%
kompetensi KPPS, dan informasi mengenai waktu dan tempat mencoblos	5%

Sumber: Rumah Pemilu, 2014, hlm.12

Selain berbagai kasus pelanggaran dalam pemilu 2014, terdapat masalah pelanggaran pilkada serentak 2015 dari keseluruhan tahapan, sebagaimana dikemukakan oleh Peneliti Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), sebagaimana dalam tabel di bawah ini.

Tabel 4. Jenis Pelanggaran dalam Pilkada Serentak 2015

Jenis Pelanggaran	Jumlah
Kekerasan pelaksanaan pilkada	13
Logistik pilkada	36
Pelanggaran pidana dalam pelaksanaan pilkada,	54
Pelanggaran administrasi	25
sengketa pencalonan	12
Jumlah	140

Sumber: Pasaribu, 2015.

Beberapa kasus di atas merupakan salah satu potret bagi integritas pemilu dimana praktek tersebut masih saja berlangsung yang nota bene pengawas dan penegak hukum terkait pemilu juga telah diperkuat. Dan bisa jadi kasus di atas merupakan puncak gunung es dimana masih banyak terdapat mal praktek pemilu di akar rumput bangsa ini. Tentu akan menjadi pembahasan menarik ketika kita berfikir bagaimana mengawal agar proses pemilihan yang sudah baik saat ini tidak dinodai semakin besar.

Pengawasan Menuju Pemilu yang Demokratis

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, arti kata “kawal” yaitu penjagaan. Mengawal artinya menjaga; mengiring untuk menjaga

keselamatan (Pusat Bahasa Depdiknas, 2008: 696-697). Secara terminologi mengawal pemilu berarti bagaimana menjaga proses pelaksanaan pemilu berjalan dengan aman dan selamat sehingga tercapai tujuan dan cita-cita dari negara yang berdemokrasi. Adapun pihak yang dijaga adalah para penyelenggara pemilu yaitu pihak KPU, Bawaslu, DKPP, Partai Politik serta aparat penegak hukum yang tergabung dalam Gakumdu, Gabungan Penegak Hukum Terpadu. Sedangkan sebagai penjaga adalah sistem masyarakat yang telah terbentuk sejak dari pembentukan bangsa ini yaitu *Civil Society* yang telah menjadi penggerak perjuangan pembebasan bangsa ini dari penjajahan.

Salah satu *Civil Society* yang dapat mengawal proses pemilihan oleh penyelenggara pemilu adalah lembaga pemantau pemilu. Pelaksanaan pemantau pemilu pada hakikatnya bermakna penglihatan atau melihat sebagian yang bisa kita lihat. Kegiatan ini pada umumnya bisa dilakukan kapan saja, dari mana saja dan dari kelompok masyarakat mana saja.

Unsur-unsur masyarakat yang bisa terlibat dalam pemantauan dan pengawasan di antaranya adalah pemilih, peserta pemilu, lembaga pemantau pemilu, media massa, lembaga swadaya masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan. Undang-Undang Pemilu menyatakan tiga pihak yang dapat menyampaikan laporan tentang penyimpangan pemilu, yaitu pemilih, lembaga pemantau pemilu, dan peserta pemilu (Ramadhanil dkk, 2015: 25).

Beberapa pemantau pemilu yang terlibat dalam Koalisi Masyarakat Sipil, antara lain Peneliti Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Indonesia, KoDe Inisiatif, CORRECT dan PUSaKO UNAND (Simanjuntak, 2018).

Jika dilihat dari partisipasi pemilih dalam melakukan pemantauan sejak Pemilu 1999, jumlah pemantau selalu menurun. Penurunan angka pemantau juga dapat dilihat dari penyelenggaraan pilkada. Dua lembaga pemantau yang berkonsentrasi pada aktivitas pemantauan pemilu dengan mengandalkan relawan seperti Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) dan Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), mengonfirmasi bahwa terjadi penurunan angka pemantau pemilu dari tahun ke tahun, sebagaimana dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 5. Jumlah Pemantau JPPR

Tahun pemilu	Jumlah Pemantau
1999	220.000
2004	140.000
Pilkada	80.000
April 2009	3.000
Juli 2009	10.500
2010 (10 pilkada)	1.200
2011 (3 pilkada)	150
2012 (3 pilkada)	1500
2013 (1 pilkada)	600

Sumber: Pusat Data JPPR

Dari data tabel di atas, dapat dilihat bahwa terjadi penurunan angka pemantau yang sangat signifikan. Jumlah pemilih yang selalu meningkat, berbanding terbalik dengan jumlah partisipasi pemilih dari pemilu ke pemilu. Begitu juga dengan jumlah pemantau pemilu. Setidaknya fenomena ini terkonfirmasi dari data pemantau pemilu yang dimiliki oleh JPPR dan KIPP Jakarta (sebagai salah satu prototype KIPP di seluruh wilayah Indonesia). Euforia pemantauan Pemilu 1999 yang sangat bergelora, dengan menghadirkan ratusan ribu pemantau pemilu, terasa kian tergerus dengan minimnya angka pemantau pemilu dari KIPP (Ramadhanil dkk, 2015: 26).

Keberadaan pemantau pemilu memang sudah menjadi salah satu elemen penting di dalam penyelenggaraan pemilu. Namun dalam banyak aktivitas pemantauan pemilu yang dilakukan, fokusnya memang lebih banyak kepada memantau, mencatat, mendokumentasikan (masih tidak terlalu rapi), dan melaporkan ke pengawas pemilu kalau hasil pantauan tersebut adalah pelanggaran pemilu. Selama ini, aktivitas pemantauan pemilu banyak dilakukan saat kampanye pemilu dan hari-H. Di samping itu, teknis pemantauan dilaksanakan dengan menyiapkan dan melatih pemantau terkait dengan *tools* pemantauan yang telah disiapkan. Mulai dari apa saja yang akan dipantau, di mana pemantauan dilakukan dan lain sebagainya (Ramadhanil dkk, 2015: 35).

Persoalan lain terkait pemantauan pemilu adalah relasi pengawas dengan pemantau/masyarakat tidak semulus yang diidam-idamkan. Lembaga pengawas pemilu yang diharapkan mampu memfasilitasi masyarakat, justru tidak menutup kemungkinan berhadapan. Beberapa persoalan terkait relasi ini

dikemukakan Junaidi (2013: 47-50), yakni:

1. Ketertutupan jajaran pengawas pemilu. Beberapa pemantau pemilu menemui kendala, ketika harus berhadapan dan bahkan bekerjasama dengan pengawas pemilu, khususnya di daerah. Masih ditemui lembaga pengawas yang tertutup terhadap keberadaan pemantau pemilu, seperti Sekretaris Jenderal KIPP Indonesia). Meskipun cukup menguntungkan bekerjasama dengan Bawaslu dalam pengawasan, masih ditemui beberapa persoalan di lapangan, dimana tingkat penerimaan Bawaslu Provinsi dan jajarannya terhadap pelibatan publik/pemantau masih kurang baik. Kecenderungannya beberapa daerah justru tidak membuka diri.
2. Kecurigaan pengawas terhadap pemantau pemilu. Praktik di lapangan masih ditemui relasi yang kurang baik antara pengawas pemilu dengan pemantau. Hal ini seperti yang disampaikan Ketua KIPP Jakarta, bahwa "Pemantau yang mestinya difasilitasi atau menjadi partner dalam pengawasan justru menjadi pihak yang dicurigai oleh pengawas tingkat desa. Padahal, pengawas tingkat desa sendiri memiliki keterbatasan yang harusnya bisa dilengkapi dengan kerja partisipasi masyarakat atau pemantau".
3. Kekhawatiran terjadinya persaingan dan benturan antara pengawas dengan pemantau. Persoalan yang hampir sama berupa kekhawatiran persaingan antara pengawas dengan pemantau. Sangat mungkin kekhawatiran ini terjadi, mengingat keduanya memiliki ruang lingkup kerja yang hampir sama yakni mengawasi setiap tahapan pemilu. Perbedaannya, hanya soal kewenangan terhadap tindaklanjutnya saja. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Koordinator Nasional JPPR, bahwa pengawas di daerah masih membuat jarak antara pengawas pemilu dengan pemantau. Pengawas pemilu cenderung menilai partisipasi adalah bagaimana pengawas pemilu itu mengajak masyarakat untuk memantau. Mereka mengalami ketakutan, kekuatan dan pengaruhnya akan diambil alih oleh pemantau. Selain itu, benturan itu juga muncul, mengingat Bawaslu dan jajarannya merupakan bagian dari objek pantauan pemantau. Pemantau pemilu juga berkepentingan untuk memastikan proses pengawasan yang dilakukan Bawaslu berjalan dengan baik atau dijalankan sesuai mandat undang-undang.

4. Tidak berjalannya prinsip pelayanan. Ke-luhan pemantau jika harus berhadapan dengan pengawas pemilu dalam pelaporan dugaan pelanggaran adalah ada beban lebih besar yang harus dijalankan pelapor. Ketika pemilih atau pemantau menemukan dugaan pelanggaran, maka harus melengkapi syarat-syarat laporan seperti bukti dan saksi. Beban ini sesungguhnya sangat berat, tetapi justru diserahkan kepada pelapor. Belum lagi beban ancaman dan intimidasi, jika melaporkan dugaan pelanggaran tertentu.
5. Tidak adanya perlindungan terhadap pelapor. Pemantau atau pemilih berhadapan dengan komunitas atau warga sekitar tempat tinggalnya, jika harus melaporkan kerabat atau bahkan tetangganya. Hal ini menjadi pilihan sulit antara aktif berpartisipasi dengan masyarakat dan menjaga hubungan baik dengan sesama rukun tetangga (RT) ataupun rukun warga (RW).
6. Minimnya informasi soal pengawasan. Bawaslu belum menyediakan informasi yang cukup terkait mekanisme dan prosedur pengawasan, sehingga bisa mudah diakses dan dipahami oleh pemilih.

Persoalan ini yang kemudian mengganggu relasi antara pengawas pemilu dan pemantau atau pemilih, khususnya untuk berpartisipasi dalam pengawasan dan penegakkan hukum Pemilu.

Terkait dengan pemantauan pemilu 2014, mayoritas keberagaman aktivitas dalam pemantauan pemilu 2014 khususnya yang telah dilakukan organisasi masyarakat sipil, masih berfokus untuk mengawal proses dan tahapan pemilu. Selain aktivitas di dalam pemantauan proses tahapan pemilu, beragamnya aktivitas masyarakat sipil fokus kepada pemberian informasi kepada masyarakat terhadap kriteria calon yang baik. Inisiatif ini sempat dilakukan oleh ICW, Kontras, Walhi, dan beberapa lembaga lain dengan membentuk website bersih2014.net. Beberapa aktivitas masyarakat untuk pemantauan pemilu, misalnya pembentukan Matamassa oleh Aliansi Jurnalis Independen dan iLab. Akan tetapi, dari aktivitas pemantauan pemilu tersebut, sosialisasi kepada masyarakat mengenai tahapan pemilu berjalan dan tentang apa yang akan dipantau belum maksimal kepada masyarakat. Selain itu, pendidikan politik dalam bentuk pemahaman terkait dengan

tahapan kepemiluan juga belum tersosialisasi dengan baik. Lembaga pemantau lain semisal JPPR dan KIPP, juga tidak terlalu fokus untuk melaksanakan sosialisasi, pendidikan politik, dan tahapan pemilu berjalan kepada masyarakat (Ramadhanil, 2015: 35-36).

Hasil Kajian JPPR (Ramadhanil, 2015: 36-37), menyebutkan tiga hal tujuan pelibatan dan keterlibatan partisipasi masyarakat dalam melakukan pemantauan proses penyelenggaraan pemilu, yakni: (1) Usaha partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pemilu yang dapat berlangsung secara demokratis, sehingga hasilnya dapat diterima dan dihormati oleh semua pihak, baik yang menang maupun yang kalah, terlebih oleh mayoritas warga negara yang memiliki hak pilih; (2) Pemantauan juga termasuk usaha untuk menghindari terjadinya proses pemilu dari kecurangan, manipulasi, permainan serta rekayasa yang dapat menguntungkan pihak-pihak tertentu dan merugikan kepentingan rakyat banyak; (3) Usaha untuk menghormati serta meningkatkan kepercayaan terhadap hak-hak asasi manusia, khususnya hak-hak sipil dan politik dari warga negara.

Namun dalam pelaksanaannya, hal tersebut kemudian yang menjadi tantangan berat. Komisioner KPU Periode 2012-2017 Hadar Nafis Gumay (dalam Ramadhanil, 2015: 37) mengungkapkan kurangnya pemahaman bahwa pemantauan pasca proses TPS itu penting, dan juga minimnya pengetahuan mengenai “tata cara” dan “apa saja” yang harus dipantau. Menurutnya, Pemantauan pasca-pemungutan dan penghitungan suara merupakan bagian kecil dari proses panjang tahapan pemilu. Tidak banyak pemilih, ataupun pemantau yang paham akan pentingnya melakukan pemantauan terhadap proses setelah pemungutan dan penghitungan suara. Perjalanan suara pasca penghitungan di TPS, adalah hal yang sangat krusial. Proses rekapitulasi di PPS, kemudian bergeser ke PPK, diteruskan ke KPU Kabupaten/Kota, dan kemudian di KPU Provinsi, adalah titik penting yang tidak boleh luput dari pengawasan dan pemantauan publik. Pada proses perjalanan suara tersebut, potensi kecurangan sangat besar. Setidaknya, hal ini terkonfirmasi ketika melihat permohonan sengketa hasil pemilu di pemilihan legislatif 2014.

Terkait dengan pengawasan partisipatif, Paling tidak ada dua kebijakan Bawaslu terkait dengan pelibatan dan partisipasi masyarakat

dalam pengawasan, yakni Rencana Strategis Bawaslu Tahun 2010–2014 dan Peraturan Bawaslu Nomor 13 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pengawasan Pemilu yang di dalamnya mengatur tentang bentuk-bentuk partisipasi masyarakat. Kedua kebijakan ini mencantumkan sejumlah upaya Bawaslu dalam melibatkan dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu (Junaidi, 2013: 27).

Bawaslu dalam rencana strategisnya menyadari sejumlah kelemahan dalam mendorong pelibatan dan partisipasi masyarakat. Kelemahan itu terlihat dalam poin kesepuluh bagian kelemahan menyebutkan bahwa permasalahan yang dihadapi Bawaslu dalam pengembangan konsep partisipasi masyarakat, masih pada tataran “uji coba” atau trial and error. Hal ini disebabkan karena belum adanya model partisipasi pengawasan Pemilu yang bisa menjadi acuan. Kelemahan lainnya juga terlihat dari kesiapan sumberdaya manusia, sebagaimana ditemukan dalam poin ke-12. Kelemahan yang dihadapi Bawaslu adalah kurangnya kemampuan dan kapasitas internal Bawaslu dalam menanggapi dan mengembangkan model pengawasan partisipatif. Utamanya, berkenaan dengan penyiapan pedoman dan pengaturan yang akan menjadi acuan pelaksanaan pengawasan partisipatif. Berdasarkan kekuatan dan kelemahan tersebut, rencana strategis yang disusun kemudian menetapkan misi Bawaslu yang salah satunya adalah “mendorong pengawasan partisipatif berbasis masyarakat sipil.” Dikatakan bahwa keterlibatan masyarakat sipil dalam pengawasan tidak saja akan memperkuat kapasitas pengawasan Pemilu, tetapi juga mendorong perluasan wilayah pengawasan. Bahkan akan memperkuat posisi pengawasan Pemilu sebagai lembaga pengawasan yang berkembang kuat, karena ada representasi dari lembaga negara dan masyarakat sipil. Sekaligus akan menjadi media komunikasi pendidikan politik bagi masyarakat tentang partisipasi dalam Pemilu, terutama berkenaan dengan peran strategis pengawasan dalam mendorong terwujudnya Pemilu yang luber dan jurdil (Junaidi, 2013: 28-29).

Rencana Strategis Bawaslu cukup menggambarkan bahwa partisipasi diperlukan untuk keberhasilan pengawasan, yang kemudian ditindaklanjuti dalam peraturan Bawaslu.

Selain itu, kebijakan yang terkait dengan pengawasan partisipatif juga diperkuat dengan

adanya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang membuat terobosan baru dalam hal pemantauan Pemilu. Pemantauan Pemilu di tahun 2016 harus diakreditasi dan terdaftar oleh Komisi Pemilihan Umum, pada tahun 2017 Pemantau pemilu harus memperoleh izin dan terdaftar dari Bawaslu RI. Perubahan Pengaturan terkait Pemantauan Pemilu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan anggota Legislatif (pileg) pasal 234 ayat 1, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden (Pilpres) pasal 174 ayat 1 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) pasal 123 ayat 3, terkait dengan persyaratan Pemantau secara duplikasi berbunyi; (1) bersifat independen, (2) mempunyai sumber dana yang jelas dan (3) terdaftar dan memperoleh *akreditasi* dari KPU, KPU Provinsi atau KPU kabupaten/kota sesuai cakupan wilayah pemantauannya. Sementara itu dalam Undang-Undang Pemilu No. 7 Tahun 2017 pasal 436 ayat 1, Pemantau Pemilu harus memenuhi persyaratan (1) bersifat independen, (2) mempunyai sumber dana yang jelas dan (3) teregistrasi dan memperoleh *izin* dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu kabupaten/kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya.

Dengan ketatnya syarat membentuk lembaga pemantau ini, maka diharapkan mampu menjadi motor penggerak pengawal proses pemilihan oleh penyelenggara pemilu dan peserta pemilu. diharapkan dapat mendorong peran aktif masyarakat dalam mengamati, mengawasi dan memantau berbagai persoalan yang rentan terjadi dalam Pemilu/Pemilihan, baik itu pelanggaran administratif, pelanggaran tindak pidana pemilu/pemilihan, maupun pelanggaran kode etik yang rentan dilakukan oleh penyelenggara dan peserta pemilu.

Dalam menindaklanjuti ketentuan tentang pemantau pemilu tersebut, Bawaslu mengembangkan pengawasan partisipatif dimana pengawasan seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu melibatkan masyarakat. Bawaslu merekrut masyarakat, bisa dari LSM, mahasiswa dan juga pelajar untuk terlibat dalam pengawasan pemilu.

Dalam hal ini Bawaslu melibatkan *civil society* sebagai salah satu kontingen dalam pelaksanaan pengawasan yang berintegritas. Pengawasan partisipatif ini direkrut mulai dari

pendekatan hirarki melalui perpanjangan tangan Bawaslu yang berada di tingkat kabupaten/kota, kecamatan dan juga desa/kelurahan, serta pendekatan kultural dengan merekrut mahasiswa, LSM dan juga pelajar. Kemudian mereka diberikan pelatihan/sosialisasi untuk melakukan pengawasan seperti bentuk laporan yang harus disusun jika dianggap adanya indikasi pelanggaran dan tahapan penyelenggaraan pemilu. yang kemudian akan dilaporkan secara berjenjang.

Adapun bentuk kegiatan pengawasan partisipatif yang dilakukan masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemilu, sebagaimana dikemukakan Surbakti (2015: 50-51), yaitu meliputi: Pertama, melakukan pendidikan pemilih. Kedua, melakukan sosialisasi tata cara setiap tahapan Pemilu. Ketiga, melakukan pemantauan atas setiap tahapan Pemilu dan menyampaikan penilaian atas Pemilu berdasarkan hasil pemantauan. Keempat, melaporkan dugaan pelanggaran Pemilu baik pelanggaran Kode Etik Penyelenggara pemilu maupun pelanggaran ketentuan administrasi Pemilu dan pelanggaran ketentuan Pidana Pemilu. Kelima, mendaftarkan diri sebagai pemilih dan mengajak pihak lain untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih (termasuk mengecek nama sendiri dan anggota keluarga lain dalam Daftar Pemilih Sementara). Keenam, menjadi peserta kampanye Pemilu. Ketujuh, memberikan suara pada hari pemungutan suara, menyaksikan proses penghitungan suara di TPS, menjadi Saksi yang mewakili Peserta Pemilu, dan/atau menjadi anggota KPPS/PPS/PPK. Kedelapan, ikut berperan dalam proses pemberitaan tentang Pemilu di media cetak atau proses penyiaran tentang Pemilu di media elektronik. Kesembilan, ikut berperan dalam Lembaga Survey yang melaksanakan proses penelitian tentang Pemilu dan menyebar luaskan hasil penelitian kepada masyarakat umum. Kesepuluh, ikut serta dalam proses Penghitungan Cepat (*Quick Count*) atas hasil Pemilu di TPS dan menyebar-luaskan hasilnya kepada masyarakat. Kesebelas, menjadi relawan untuk memastikan integritas hasil Pemilu dengan merekam dan menyebar-luaskan hasil perhitungan suara di TPS kepada masyarakat melalui berbagai media yang tersedia.

Kegiatan pemantauan atas setiap tahapan Pemilu, menyampaikan pengaduan tentang dugaan pelanggaran Pemilu, kegiatan Peng-

hitungan Cepat, dan kegiatan merekam dan menyebar-luaskan hasil Pemilu merupakan sebagian kegiatan yang berkaitan dengan pengawasan partisipatif dalam pemilu, yang tujuannya untuk memastikan suara setiap pemilih menjadi bagian dari keputusan KPU tentang hasil pemilu. Kegiatan pengawasan partisipatif ini adalah upaya untuk memastikan setiap pemilih memberikan suara secara cerdas, yang dapat dilakukan oleh pemilih (sendiri atau berkelompok), LSM, lembaga pemantau Pemilu, peserta Pemilu, lembaga survey, mereka yang berkarya di media massa, akademisi, kelompok profesi, dan organisasi kemasyarakatan (Surbakti, 2015: 51).

Dalam pengawasan partisipatif tersebut, masyarakat berhak untuk menyampaikan hasil pemantauan atas pemilu dan menyampaikan pengaduan terkait dugaan pelanggaran pemilu. Masyarakat yang terlibat dalam pengawasan partisipatif ini atas dasar kesukarelaan, sehingga tidak ada honor apa pun yang didapatkan. Mereka bertugas untuk memantau seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu, dan kemudian melaporkan sesuai dengan format laporan yang disosialisasikan oleh Bawaslu secara berjenjang.

Laporan pengawasan tersebut harus memenuhi syarat 5 W (*who, why, where, what, when*) artinya mengetahui siapa yang melakukan, mengapa, dimana terjadinya, pelanggaran seperti apa dan kapan terjadinya, juga 1 H (*how*) artinya bagaimana kronologis kejadiannya. Laporan tersebut kemudian akan diteliti dan ditelaah lagi oleh Bawaslu, apakah sudah terpenuhi syarat-syarat sebagai delik aduan. Hal inilah yang kemudian menjadi salah satu parameter demokratis pemilu dilihat dari segi pengawasan. Dengan adanya pelibatan masyarakat, maka akan meminimalisir konflik atas kepercayaan terhadap integritas proses dan hasil pemilu, dan akan semakin meningkatkan legitimasi kepemimpinan politik di negara yang demokratis.

Salah satu tantangan terkait pengawasan partisipatif adalah untuk meningkatkan kemauan masyarakat untuk melaporkan setiap pelanggaran atau kecurangan yang ditemui. Hal ini tentu saja merupakan kerja keras dari Bawaslu untuk mengadakan sosialisasi akan adanya salah satu kewajiban sebagai masyarakat untuk mengawasi setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu, bukan hanya kewajiban untuk ikut berpartisipasi politik dalam hal ikut memilih saja.

Selain upaya-upaya peningkatan kesadaran masyarakat tersebut, juga diperlukan adanya akomodasi dan fasilitasi pengawasan publik oleh komisioner Bawaslu terhadap masyarakat, sehingga bisa membangun jejaring yang kuat sebagai salah satu komponen yang terlibat secara aktif dalam melakukan pengawasan di seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu. Peranan masyarakat dalam pengawasan pemilu antara lain memastikan terlindunginya hak politik warga masyarakat dan memastikan terwujudnya pemilu yang bersih, transparan dan berintegritas dari sisi penyelenggara dan penyelenggaraannya serta mendorong terwujudnya pemilu sebagai alat penentuan kepemimpinan politik dan evaluasi kepemimpinan politik.

Pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014, Bawaslu memfasilitasi dan mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu (pengawasan partisipatif) melalui Gerakan Sejuta Relawan Pengawas Pemilu (GSRPP). Hal ini sejalan dengan semangat dan paradigma baru pengawasan, yaitu Pencegahan Pelanggaran. Bawaslu berupaya mensosialisasikan berbagai regulasi terkait Pemilu kepada masyarakat dan meningkatkan peran aktif masyarakat dalam mengawasi pemilu, dengan harapan bahwa pelanggaran pemilu semakin berkurang karena adanya kesadaran dari masyarakat dan peserta pemilu untuk tidak melakukan pelanggaran (Suak, 2017).

Dengan demikian, Bawaslu yang dipandang oleh beberapa pihak, sebagai lembaga '*pencari kesalahan*' diubah cara pandangnya sebagai lembaga yang proaktif melakukan pencegahan dini pelanggaran melalui sosialisasi, pendidikan pemilih dan GSRPP, tanpa melupakan keseriusan dan kesungguhan dalam menangani pelanggaran yang terjadi untuk memberi efek jera bagi para pelanggar-pelanggar hukum/ketentuan yang berlaku (Suak, 2017).

Hal ini merupakan perkembangan yang positif, karena dengan adanya pelibatan masyarakat maka hasil pemilu pun akan lebih dipercaya oleh masyarakat. Sehingga mereka akan berlapang dada menerima penetapan hasil pemilu, baik dari segi partai politik, calon dan juga pemilih.

Pengawas seharusnya independen dan tidak memihak (*imparsial*) pada salah satu calon atau partai politik peserta pemilu, sehingga pemilu bisa dilaksanakan secara fair dan jujur

tanpa diskriminasi. Seluruh calon dan partai politik peserta pemilu diperlakukan secara adil dan sama dari segi pengawasan.

Selain pengawasan partisipatif dari publik (masyarakat), partai politik selaku peserta pemilu harus menjadi komponen yang ikut mengawasi jalannya pemilu juga bukan hanya sebagai peserta saja, artinya mereka juga harus memiliki kesadaran untuk menjadi peserta pemilu yang berintegritas dimana tidak melakukan pelanggaran pemilu dengan alasan hanya untuk menang. Menjaga dan mengawasi kader-kadernya agar menjadi kader yang memiliki kesadaran politik bahwa mereka juga sebagai bagian dari masyarakat yang harus ikut serta dalam mengawal integritas proses dan hasil pemilu tersebut, terkait juga dengan saksi di Tempat Pemungutan Suara (TPS) agar saksi-saksi tersebut tidak hanya menunggu menerima hasil dari KPPS saja tetapi ikut berperan aktif dalam melakukan rekapitulasi/ penghitungan suara artinya ikut mengoreksi yang salah dan bersinergi dengan KPPS dan juga Pengawas Pemilu Lapangan (PPL).

Partai politik juga harus menyadari fungsinya sebagai alat sosialisasi politik yang harusnya ikut berperan serta untuk membangun asas Luber dan Jurdil di masyarakat sebagai tanggung jawab politiknya terhadap masyarakat.

Selain partai-partai politik, Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga penyelenggara Pemilu dengan Divisi Hukum dan Pengawasannya ikut berperan serta dalam pengawasan tahapan penyelenggaraan pemilu. Hal ini diakomodir dengan diadakannya sosialisasi terhadap semua ketentuan dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu terutama yang sering bermasalah adalah terkait kampanye yaitu jadwal dan juga zona kampanye.

Koordinasi dengan Bawaslu terkait perlunya penekanan terkait kampanye agar dilaksanakan oleh parpol peserta pemilu sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan tanpa melanggar jadwal dan zona kampanye yang telah ditetapkan.

SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan pentingnya pengawasan partisipatif dalam mengawal pemilu yang demokratis, yang dapat tercapai apabila :

1. Badan pengawasan pemilu, pemantau

pemilu dan masyarakat yang dilibatkan dalam pengawasan tahapan penyelenggaraan pemilu harus bersifat independen dan tidak memihak (imparsial) salah satu calon / partai politik peserta pemilu sehingga tidak adanya diskriminasi terhadap siapa pun;

2. Adanya sosialisasi secara masif yang dilakukan oleh Bawaslu untuk membangun kesadaran masyarakat bahwa mereka mempunyai kewajiban untuk mengawal hak pilihnya dalam pemilu dengan cara berpartisipasi dalam pengawasan tahapan penyelenggaraan pemilu dan juga terhadap lembaga-lembaga terkait pemantauan pemilu agar mereka ikut mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu bukan hanya pada hari pemungutan suara saja;
3. Adanya persepsi yang sama antara Bawaslu dan pihak-pihak yang tergabung dalam sentra Gakkumdu (Penegakkan Hukum Terpadu) terkait jenis-jenis pelanggaran pemilu dan mekanisme penindakannya;
4. Partai politik juga harus memberdayakan saksi-saksi mereka di Tempat Pemungutan Suara (TPS) terkait pengawasan pada saat rekapitulasi penghitungan suara agar tidak terjadi salah penghitungan suara seperti kesalahan dalam menuliskan jumlah suara pada form Model C1;
5. Partai politik juga aktif mengingatkan kader-kadernya untuk menjalankan hak-hak politiknya secara jujur dan adil;
6. Sinergitas antara Bawaslu dengan Komisi Pemilihan Umum dan pihak terkait dalam Hal Pengawasan Seperti Penertiban kampanye dan alat-alat peraga kampanye.

Dengan adanya peranan aktif dari Bawaslu, Lembaga-lembaga pemantau pemilu dan juga masyarakat dalam mengawasi pemilu, akan memberikan kesadaran bagi para pelaku politik, penyelenggara pemilu dan stakeholder terkait untuk menjaga diri, menjaga marwah partainya sehingga akan tetap berada pada relnya sesuai dengan porsinya masing-masing, yang pada akhirnya akan melahirkan suatu pemilu yang demokratis.

Dengan adanya partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam pengawasan tahapan penyelenggaraan pemilu maka diharapkan akan dapat menghasilkan pemilu yang demokratis baik dari prosesnya maupun hasilnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. (2016). Statistik Politik. Jakarta: Badan pusat Statistik.
- Bawaslu. (2015). Bimbingan Teknis bagi Bawaslu Provinsi dalam rangka Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Tahun 2015. Diakses pada <http://ppid.bawaslu.go.id/sites/default/files/dokumen%20berkala/1.%20MODUL-PEMILUKADA-2015.pdf>. 19 Februari 2018.
- Birch, S. (2011). *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- Faktualnews.co. (2018). Pilkada Jombang 2018 Terancam tanpa Pemantau Independen. Diakses pada <https://faktualnews.co>. 9 Maret 2018.
- Junaidi, V. (2013). *Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Bekerjasama dengan The Asia Foundation (TAF)
- Kabar-banten.com. (2018, 4 Februari). Pemantau Pilkada Kota serang Sepi Peminat. Diakses pada <https://www.kabar.com>. 9 Maret 2018.
- Kampuscenter.com. (2016, 11 Juni). 6 Negara Demokrasi Terbesar di Dunia. Diakses pada <http://www.kampuscenter.com>. 9 Maret 2018.
- Krjogja.com. (2017, 15 Oktober). KPU Buka Pendaftaran Pemantau Pemilu. Diakses pada <http://krjogja.com>. 9 Maret 2018
- Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. California: SAGE Publications.
- Norris, P. (2012). *Making Democratic Governance Work: The Impact of Regimes on Prosperity, Welfare and Peace*. New York: Cambridge University Press.
- Pasaribu, A. (2015). Perludem Temukan 140 Pelanggaran Pilkada 2015. Diakses pada <https://www.antarane.ws.com/berita/534394/perludem-temukan140-pelanggaran-pilkada-2015>. 15 Oktober 2017.
- Perludem. (2016). *Kodifikasi Undang-Undang Pemilu Pembaruan Hukum Pemilu Menuju Pemilu Serentak Nasional dan Pemilu Serentak Daerah*. Jurnal 9. Jakarta: Yayasan Perludem. Hlm. 1-291.
- Pusat Bahasa Depdiknas, (2008). *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Ramadhanil, F., V. Junaidi dan Ibrohim. (2015). *Desain Partisipasi Masyarakat dalam Pemantauan Pemilu*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atas kerjasama dengan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)
- Republika.co.id. (2017, 29 Agustus 2017). Pemilu 2019 Butuh Lebih dari 800 Ribu TPS. Diakses pada <http://nasional.republika.co.id>. 9 Maret 2018.
- Rumah Pemilu. (2014). *Pemilu 2014 di Indonesia Laporan Akhir oleh Rumah Pemilu*. Diakses pada <http://www.rumahpemilu.com/laporan/Rumah-Pemilu-2014-di-Indonesia-Laporan-Akhir-April-2015.pdf>. 15 Oktober 2017.
- Simanjuntak, R.A. (2018). *Pengabaian Verifikasi Faktual Dinilai Perilaku Inkonstitusional*. Diakses pada <https://nasional.indonews.com/read/1274814/12/pengabaian-verifikasi-faktual-dinilai-perilaku-inkonstitusional-1516280702>. 19 Februari 2018
- Sindonews.com. (2017, 30 Agustus). KPU Tetapkan Pemilih 300 Orang di Tiap TPS. Diakses pada <https://nasional.sindonews.com>. 9 Maret 2018.
- Suak, J.A. (2017). *Pengawasan Partisipatif dan Pemantauan Pemilu*. Diakses pada <http://manadopost.online.com/read/2017/07/28/Pengawasan-Partisipatif-dan-Pemantauan-Pemilu/25212>. 28 Februari 2018.
- Surbakti, R. dan H. Fitrianto. (2015). *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan Indonesia
- Surbakti, R. (2014). *Integritas Pemilu 2014: Kajian Pelanggaran, Kekerasan dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu*

2014. Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Surbakti, R. dkk. (2008). Perencanaan Sistem Pemilihan Umum: untuk Pembangunan tata Politik Demokratis. Jakarta: Kemitraan Bagi Tata Pemerintahan di Indonesia.
- Suswantoro, G. (2016). Pengawasan Pemilu Partisipatif. Penerbit : Erlangga.
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

ANALISIS PETA POLITIK KANDIDAT CALON GUBERNUR DAN ARAH KOALISI PADA KONTESTASI PEMILIHAN GUBERNUR JAWA TIMUR 2018

Yusuf Adam Hilman

Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah Ponorogo, Jawa Timur
E-adamhilman@umpo.ac.id

ABSTRAK

Pada pemilihan kepala daerah (Pilkada) Jawa Timur 2018, terdapat dua koalisi partai yang koheren dengan budaya lokal dan dukungan massa yang besar. Di satu pihak, Khofifah dan Emil Dardak diusung oleh: Partai Demokrat, Partai Nasional Demokrasi, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Hanura, Partai Golongan Karya, Partai Amanat Nasional, dan Partai Gerakan Indonesia Raya. Di pihak lain, Syaifullah Yusuf dan Puti Guntur Soekarno diusung oleh Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, dan Partai Keadilan Sejahtera. Kontestasi tersebut menarik untuk diamati mengingat Jawa Timur merupakan provinsi yang memiliki keunikan budaya yang beragam dan sangat menghargai budaya lokal. Terlebih lagi, kedua kandidat tersebut sama-sama memiliki peluang untuk memenangkan pemilu. Artikel ini mencoba untuk menggambarkan peluang kemenangan masing-masing kandidat melalui pemetaan yang terkait dengan kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman. Kajian ini dibangun dengan metode kualitatif deskriptif untuk menguraikan pemetaan politik menjelang Pilkada. Koalisi-koalisi yang dibentuk memiliki kans kemenangan yang sama. Namun, hanya mereka yang mampu membaca dan memahami kondisi masyarakat, termasuk budayanya, dan karakteristik komunitas yang memiliki keunggulan pada Pilkada.

Kata kunci: Demokrasi, kandidat, pemilihan kepala daerah, Jawa Timur.

POLITICAL MAPPING ANALYSIS OF GOVERNOR CANDIDATE AND ITS COALITION PROJECTION IN THE 2018 EAST JAVA REGIONAL HEAD ELECTION

ABSTRACT

In the head of East Java province election in 2018, there are two party coalitions which coherent with local culture and also the mass base support. On the one side, Khofifah and Emil Dardak carried by: Partai Demokrat, Partai Nasional Demokrasi, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Hanura, Partai Golongan Karya, Partai Amanat Nasional, dan Partai Gerakan Indonesia Raya. On the other side, Syaifullah Yusuf and Puti Guntur Soekarno backed by: Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, dan Partai Keadilan Sejahtera. The contestation is interesting to be scrutinized considering that East Java province has unique cultural diversity and favor the local values. Moreover, those pairs of candidates have the same potency to win the election. This article tries to scrutinize the opportunities of each candidate's chance through mapping of related strengths, weaknesses, opportunities, and threats. This research uses descriptive qualitative method in describing the political map heading the elections. The coalitions that is formed has the same opportunities. However, those who comprehend and read the internal conditions of the community, including its culture, and community characteristics, could be able to excel in the election.

Key words: Democracy, candidate, regional head election, East Java.

PENDAHULUAN

Praktik pemilihan umum (Pemilu) seringkali diwarnai dengan berbagai macam dinamika serta konflik. Seperti penyelenggaraan pemilihan kepala daerah di Provinsi DKI Jakarta, pergolakan terjadi dan memberikan dampak pada Pilkada di daerah lainnya. Berawal dari *statement* Gubernur *Incumbent* Basuki Tjahaya

Purnama (Ahok) yang dianggap melecehkan umat Islam dan kasus tersebut kemudian menjadi isu nasional (Herdiansah, et al., 2017).

Fenomena Pilkada DKI Jakarta bisa menjadi pembelajaran bagi praktik penyelenggaraan pemilu di Indonesia, terutama terkait dinamika serta konflik pelaksanaan pesta demokrasi yang sarat kepentingan dan sensitif. Pelajaran berharga dari Pilkada DKI Jakarta

2017 juga terkait dengan penggunaan isu SARA, keberpihakan institusi terhadap calon, perang program, pencitraan kandidat, dan juga tindakan yang saling jegal hingga praktik politik uang. Namun, semua cara tersebut sebenarnya merupakan realitas sering digunakan sebagai strategi untuk pemenangan calon di hampir semua daerah.

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu daerah yang akan melaksanakan Pilkada untuk memilih Gubernur pada tahun 2018. Daerah ini memiliki akar sejarah yang kuat terutama terkait budaya dan jumlah massa fanatik. Pergolakan itu sudah mulai terlihat dan terekam dalam beberapa kegiatan yang melekat pada lembaga ataupun perseorangan. Fenomena yang muncul ke permukaan memang belum terlihat jelas, namun demikian isu-isu politik mulai meramaikan berbagai kegiatan di Jawa Timur. Rumor-rumor yang berkembang telah banyak membawa pengaruh dan mengindikasikan bahwa persaingan politik di daerah ini menarik perhatian secara nasional (Kpujatim.go.id, 3 Mei 2016).

Agenda Pemilihan Gubernur Provinsi Jawa Timur yang diselenggarakan pada tahun 2018 disertai berbagai agenda politik, mulai dari bentuk promosi dan juga pencitraan beberapa figur yang digadang akan maju. Jauh sebelum penentuan calon, sudah banyak yang memperlihatkan eksistensinya, sehingga dinamika politik mulai kentara ke permukaan. Dalam bursa calon Gubernur (Cagub) dan calon Wakil Gubernur (Cawagub) Jawa Timur terdapat beberapa kandidat yang dianggap mempunyai kapabilitas dan peluang untuk diusung seperti

yang tertuang pada tabel di bawah. Namun demikian, data tersebut masih merupakan gambaran secara umum dan juga disarikan dari opini yang berkembang di masyarakat.

Bursa Cagub dan Cawagub di atas menampilkan 10 kandidat yang memiliki kualifikasi dan berbagai pertimbangan. Tetapi, berbagai kemungkinan masih bisa terjadi mengingat peta politik di Jawa Timur sulit diprediksi. Akan tetapi disini penulis melihat realitas yang paling rasional. Berdasarkan tabel dan ranking Cagub dan Cawagub tersebut, tentunya ada dua sosok yang *bertengger* di peringkat 1 dan 2, yakni Syaifullah Yusuf yang merupakan Wakil Gubernur Jatim, Khofifah Indar Parawansa yang pada waktu itu menjabat Menteri Sosial RI. Jika di telisik lebih dalam, dua kandidat tersebut memiliki rekam jejak kompetisi panjang saat Pilgub dua periode sebelumnya. Selain itu, kedua kandidat merupakan mantan pengurus Gerakan Pemuda Anshor dan juga Muslimat Nahdlatul Ulama (NU), dimana kedua organisasi tersebut merupakan organisasi yang berada dibawah naungan NU yang memiliki basis masa terbesar di Jawa Timur.

Berkaca pada pengalaman sejarah dari dua kandidat tersebut, merekalah yang diperkirakan paling memungkinkan mengikuti kontestasi Pilgub Jawa Timur 2018, namun demikian, peluang dan juga kesempatan harus bisa di petakan mengingat faktor figur saja tidak cukup untuk maju dalam sebuah kompetisi. Kondisi Jawa Timur memiliki peta kekuatan partai politik yang berbeda di tiap daerahnya, provinsi ini sendiri sangat luas terdiri dari sekitar

Tabel 1. Bursa Cagub dan Cawagub Jatim

No	Nama	Pasangan Cagub	Pasangan Cawagub
1	Syaifullah Yusuf	33,17 %	34,90 %
2	Khofifah Indar Parawansa	28,31%	21,10 %
3	Tri Rismaharini	26,13 %	21,50 %
4	AzwarAnas	1,01 %	5,80 %
5	Agus Harimurti Y	3,69 %	5,50 %
6	Said Abdullah	3,85 %	4,20 %
7	Halim Iskandar	1,51 %	2,70 %
8	M. Misbakhun	0,50 %	2,20 %
9	Hasan Aminuddin	1,34 %	1,50 %
10	Rendra Kresna	0,50 %	0,70 %

33 kabupaten dan Kota. Di samping itu, aspek budaya dan corak kehidupan masyarakatnya yang unik memerlukan pemetaan yang detail, agar bisa mendesain sebuah strategi kampanye yang relevan dan juga efektif di akar rumput.

Sinyal majunya kedua kandidat dengan *poling* teratas yang di *realease* oleh media memberikan penegasan bahwa kedua calon inilah yang paling kuat basis pendukungnya untuk bersaing merebutkan kursi gubernur. Kedua kandidat tersebut dalam Pilkada sebelumnya juga bertarung dengan sengit. Melihat fenomena tersebut, pemetaan terhadap peluang untuk memenangkan kursi kepala daerah Jawa Timur menarik dilakukan, sehingga terbentuk inventarisasi peta kekuatan politik dari kedua calon. Upaya ini juga diarahkan sebagai referensi terhadap tim pemenangan, supaya dapat membuat strategi pemenangan, dari hasil analisis yang menjadi kekuatan dan juga peluang serta kelemahan. Hal ini tentunya terkait erat dengan budaya masyarakat, koalisi partai pengusung calon, hasil pilkada yang telah lalu, dan juga daerah persebaran suara yang ada di Jawa Timur. Disini kemudian akan ada gambaran secara detail dan jelas, terkait peluang pemenangan Pilkada Jawa Timur 2018.

Rumitnya kondisi masyarakat dalam konteks pemetaan politik membuat hal tersebut sangat erat kaitannya dengan budaya politik yang ada di masyarakat Jawa Timur. Hal ini disusun berdasarkan perilaku politik masyarakat, dimana masyarakat memiliki pertimbangan khusus ketika menentukan pilihan dalam Pilkada. Karena itu, analisis kekuatan untuk memetakan peluang dari kandidat dalam pemilihan gubernur di Provinsi Jawa Timur sangat penting dilakukan. Hal ini yang kemudian harus dipikirkan tim pemenangan calon, agar pemetaan yang dibuat harus sebisa mungkin relevan dengan cara berfikir dan keyakinan masyarakat yang kadang cenderung tersegmentasi.

Dalam penelitian budi Mulyana pada Januari 2015, budaya politik Indonesia dikatakan sebagai *mixed political culture*, sebuah kombinasi dari 3 (tiga) budaya politik, yaitu budaya parokial sebanyak 20 persen yang berasal dari masyarakat miskin, pendidikan rendah, terpencil dan suku terasing, budaya politik partisipan 16 persen, dari kalangan sarjana, mahasiswa, elit politik perkotaan dan elit desa, dan budaya politik subyek sebesar 60

persen dari kalangan kelas menengah perkotaan dan massa pedesaan (Rasaili, 2016).

Sementara konsepsi budaya politik parokial biasa dilakukan orang yang apatis terhadap kehidupan politik. Budaya politik subyek yang sangat tersegmentasi hanya membela kalangan sendiri yang akan bereaksi ketika mereka memperoleh keuntungan atau berdampak kepada mereka. Budaya politik partisipan merujuk kepada masyarakat yang mempunyai kesadaran politik yang tinggi atau yang disebut *civil society* (Hamil, 2011)

Perilaku yang muncul pada masing-masing individu dalam memilih mempunyai pertimbangan-pertimbangan tertentu untuk menentukan sebuah keputusan. Di dalam diri masing-masing pemilih terdapat dua orientasi, yaitu: *orientasi policy-problem solving dan ideology*. Ada beberapa pendekatan untuk melihat perilaku pemilih: pendekatan sosiologis, psikologis, rasional dan domain kognitif.

Kondisi tersebut pada akhirnya mengarahkan penulis untuk melakukan kajian yang lebih mendalam dari berbagai sumber, guna menjawab persoalan mengenai Pilkada di Jawa Timur. Terdapat beberapa rumusan masalah yang ingin diungkap, diantaranya bagaimana peta politik yang terbentuk dari perkembangan kondisi sosial masyarakat yang ada di Jawa Timur dalam menghadapi Pilkada 2018? Kemudian berapa besar peluang kandidat yang akan maju dalam Pilkada Jawa Timur?

METODE

Dalam menjawab rumusan masalah di atas, tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif sering juga dinamakan pendekatan yang humanistik karena didalam pendekatan ini cara pandang, cara hidup, selera ataupun ungkapan emosi dan keyakinan dari masyarakat yang diteliti berkenaan dengan masalah yang diteliti, juga termasuk data yang harus dikumpulkan (Liliana, 2014).

Jenis data dalam tulisan ini antara lain hasil survei, surat kabar, dokumen, dan juga hasil penelitian lainnya. Data yang dikumpulkan kemudian diolah dan dikodifikasikan kemudian dianalisis. Hasilnya kemudian dijadikan sebagai dasar untuk memetakan kekuatan dan peluang untuk maju sebagai gubernur Jawa Timur 2018. Analisis data juga dilakukan melalui metode

triangulasi sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data dengan cara memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data (Bachri, 2010).

HASIL DAN PEMBAHASAN

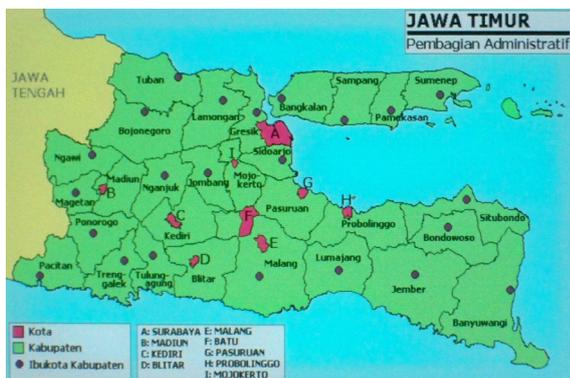
Budaya Politik Masyarakat di Jawa Timur

Jawa Timur merupakan daerah yang unik karena luas wilayahnya yang terdiri dari 38 kabupaten dan kota. Daerah ini juga memiliki pola, corak, serta budaya yang berbeda yang dapat dilihat dalam kehidupan keseharian masyarakat yang masih memegang erat keyakinan, termasuk dalam kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berpolitik.

Secara tipologi, wilayah kebudayaan di Jawa Timur terbagi menjadi beberapa, yaitu: 1) kebudayaan Arek, kebudayaan Jawa Mataraman, kebudayaan Madura, dan kebudayaan Pandhalungan (kompas.com, 13 Mei 2017). Provinsi Jawa Timur secara geografis memiliki keterkaitan dengan beberapa budaya, yakni Jawa, Madura, dan Bali yang terdiri dari wilayah pesisir dan juga pedalaman, sehingga membentuk alkulturasi budaya (Wurianto, 2012).

Entitas etnis Madura di Jawa Timur memiliki karakteristik yang unik yakni stereotipikal, dan stigmatik, sehingga orang Madura memiliki realitas sosial yang sangat kuat. Dengan sikap ketaatannya, sifat tunduk, serta pasrah secara hierarkis kepada empat figur utama dalam berkehidupan, terlebih lagi dalam praktik keberagamaan. Keempat figur itu adalah Buppa, Babbu, Guru, dan Rato (Ayah, Ibu, Guru, dan Pemimpin pemerintahan) (Taufiqurrahman 2007).

Gambar 2. Persebaran Wilayah Provinsi Jawa Timur



Sumber dari: BPS Jawa Timur 2017 diakses pada 18 Mei 2018

Melihat peta tlatah budaya di Provinsi Jawa Timur, kemudian kita akan lebih memahami tipologi serta historis wilayah tersebut, sehingga akan menimbulkan kecenderungan yang membuat masyarakat di Jawa Timur yang condong kepada organisasi sosial dan organisasi politik tertentu, misalnya NU dan PDIP. Karakteristik budaya Jawa Mataraman sangat kental dengan spirit nasionalisme, yang terkadang identik dengan sosok Sukarno yang mendirikan partai dengan spirit nasionalisme. Sosok Sukarno saat ini identik dengan Megawati yang mendirikan PDIP. Partai tersebut memiliki masa fanatik di beberapa wilayah yang memiliki corak kebudayaan Jawa Mataraman dan juga Arek seperti Surabaya, Malang, Blitar, Kediri, Madiun, dan Nganjuk.

Sejauh ini, PDIP selalu yakin bisa memperoleh kemenangan pada pilkada di Provinsi Jawa Timur. Hal ini menandakan bahwa PDIP cukup dominan di Jawa Timur. Dari 19 daerah, 13 wilayah telah dimenangkan pasangan calon yang diusung partai berlambang banteng itu (beritasatu.com, 19 Desember 2015).

Corak yang berikutnya adalah karakteristik budaya Madura dan masyarakat pesisir. Modelnya secara umum masyarakat ini sangat religius dan memegang kuat budaya patron, sehingga membentuk model masyarakat yang sangat bersahaja. Karakteristik tersebut akhirnya membuat model tlatah ini sangat lekat dengan budaya pesantren, sedangkan afiliasi organisasi yang paling dominan adalah NU. Selain itu, masyarakat tlatah ini sangat menghargai dan menghormati para tokoh agama (kiai) dengan cara memuliakannya.

Nahdatul Ulama besar dan lahir di Jawa Timur. Selain itu banyak tokoh politik dan pemuka agama yang dilahirkan NU. Kenyataan historis tersebut telah membawa NU pada keikutsertaan dalam dunia melalui beberapa tokohnya dengan berbagai gagasan, sehingga mampu mempengaruhi para pendukung atau simpatisannya (Ja'far, 2012).

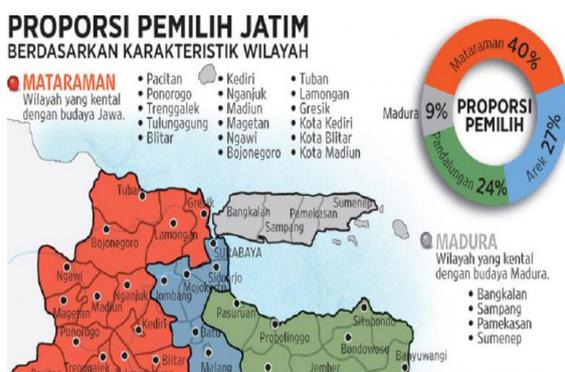
Posisi kiai dengan berbagai frasa, menjadi salah satu bentuk perubahan sosial, yang terkait dengan status sosial, dimana peranan kiai saat ini tidak lagi hanya berkutat pada urusan surgawi atau keagamaan tetapi juga urusan duniawi seperti politik (Abdurrahman, 2009).

Kultur Politik Masyarakat yang sudah digambarkan diatas, memberikan identifikasi

terhadap pola keberpihakan masyarakat yang ada di provinsi Jawa Timur. Dengan model yang digambarkan seperti: “buah semangka” seperti pendapat Siti Zuhro Pengamat LIPI, luarnya hijau dan dalamnya merah, itu merupakan simbol bahwa hijau identik dengan budaya religius yang dimaksud disini adalah NU dan merah identik dengan organisasi nasionalis yang di maksud disini adalah PDIP (kompas.com, 02 Mei 2014).

Penggambaran tentang tlatah budaya di Jawa Timur, jika dikaitkan dengan peta politik terkait dengan besaran suara, hasilnya akan dapat terlihat, seperti gambar dibawah ini. Jumlah yang terekam dari data tersebut tampak persebaran proporsi suara sebagai berikut: wilayah Jawa Mataraman sebesar 40%, wilayah Arek sebesar 27%, wilayah Pandhalungan sebesar 24 %, wilayah Madura sebesar 9 % (kompas.com, 21 Juli 2008).

Gambar 3. pesebaran suara menurut tlatah kebudayaan Jawa Timur



Sumber: kompas.com, diakses pada 18 Mei 2018.

Isu strategis sebagai komoditas Politik

Isu politik terkait Pilgub 2018 provinsi Jawa Timur, menjadi komoditas penting, mengingat isu tersebut akan dijadikan isu politik dari beberapa kandidat. Terdapat beberapa komoditas yang kemudian menjadi isu penting dalam kontes Pilkada, diantaranya keterlibatan Pemerintah Provinsi Jawa Timur ditandai denganturunya SK Gubernur No. 188/113/KPTS/013/2012 Tentang Penegasan Batas Wilayah yang menyebutkan Gunung Kelud masuk wilayah Kabupaten Kediri yang menimbulkan konflik baru. Surat keputusan tersebut tidak menyelesaikan konflik dan menimbulkan konflik baru (Paradhisa, 2012).

Di samping itu, ada faktor politik yaitu adanya dugaan penarikan suara masyarakat Kabupaten Kediri untuk Gubernur terpilih

Sukarwo-Saefullah Yusuf, pasalnya pasangan petahana ini seolah-olah lebih berpihak dan menguntungkan Kabupaten Kediri. Berangkat dari pendapat tersebut, memang turunnya SK Gubernur tersebut sangat kental nuansa politik, karena pada waktu itu berdekatan dengan penyelenggaraan Pilgub Jawa Timur (Sari, 2014).

Indikasi-indikasi tersebut mengarah pada terbukanya konflik dalam Pilkada tahun 2018. Apalagi peta koalisi menempatkan kedua tokoh dalam kubu yang berbeda. Hal ini tentu akan menjadi salah satu komoditas untuk menjegal salah stau kandidat, sehingga berpotensi menjadi isu besar yang bisa menggiring opini publik terhadap para kandidat tersebut. Kasus sengketa perebutan kepemilikan Gunung Kelud antara Blitar dengan Kediri tentu bukan hanya persoalan potensi alam, namun demikian isu ini diprediksi akan menjadi salah satu komoditas politik para pasangan calon gubernur untuk menarik simpati masa mengingat proses hukum juga masih berjalan hingga saat ini. Perlu diketahui bahwa kedua wilayah ini merupakan basis massa dari PDIP, ini tentu sangat menarik karena bisa saja wilayah ini akan coba dijajaki oleh partai atau kandidat dari luar partai tersebut.

Isu yang kedua adalah kepemimpinan perempuan. Isu ini sebenarnya sudah mengalir deras ke permukaan ketika Pilkada sebelumnya, sehingga akan menghambat salah satu calon kandidat yang kebetulan pada periode mencalonkan diri kembali. Berkembang isu terkait penolakan terhadap pemimpin perempuan tersebut dibantah oleh Rais Syuriyah Pengurus Wilayah Nahdlatul Ulama (PWNU) Jawa Timur KH Miftakhul Achyar. Hal ini terkait dengan akan majunya Ketua Umum Pengurus Pusat Muslimat NU Khofifah Indar Parawansa sebagai Calon Gubernur Jatim (Nu.or.id, 18 April 2018).

Hasil Pilgub 2013 dan Kondisi Politik Terkini

Provinsi Jawa Timur menampilkan proses demokrasi yang unik, dimana hasil Pilgub dalam 2 (dua) periode didominasi oleh tokoh atau figur yang sama. Jika kita runut dalam pesta demokrasi tersebut, terdapat sengketa yang cukup pelik diantara kedua kompetitor yang bersaing. Pada waktu itu ada satu calon yang sudah maju sebagai calon gubernur sebanyak dua periode dan Khofifah mengalami kekalahan

dari Sukarwo. Pada kesempatan yang ketiga, kandidat tersebut kembali mencalonkan diri, namun dalam Pilkada yang akan dilaksanakan pada 2018, kandidat tersebut didukung oleh mantan pesaingnya di pilkada sebelumnya (Nazriyah, 2013).

Seiring dengan perjalanan waktu, telah muncul dua kandidat kuat yakni Syaifullah Yusuf dan Khofifah. Masing-masing dari mereka terus melakukan pergerakan. Hasil Pilkada sebelumnya merupakan barometer untuk mengukur kekuatan masing-masing calon. Ada sedikit perubahan dari pergerakan tokoh-tokoh yang dulunya menjadi satu koalisi saat ini menyebarkan dan pindah haluan, dimana tokoh-tokoh tersebut memiliki basis massa dan kekuatan politik, sehingga perlu adanya kalkulasi ulang terkait hasil pemilihan gubernur periode sebelumnya.

Pergerakan dan Koalisi Syaifullah Yusuf dan Khofifah Indar Parawansa

Pergerakan dua kandidat utama, pada pertengahan tahun 2018 belum begitu terlihat, dimana Syaifullah Yusuf serta Khofifah Indar Parawangsa beberapa hasil survei belum tampak melabuhkan diri pada partai tertentu, namun demikian beberapa partai sudah mulai angkat bicara dengan kemungkinan-kemungkinan yang bisa terjadi dalam kompetisi Pilgub Jawa Timur 2018.

Banyak prediksi yang menyebutkan akan semakin memanas persaingan itu. Khofifah Indar Parawansa akan kembali maju untuk yang ketiga kalinya, beberapa partai pun telah menunjukkan sinyal dukungannya, salah satunya Partai Nasional Demokrat (Surabaya.com, 15 Agustus 2018).

Gambar 4. Pemberitaan terkait Pengusungan calon gubernur oleh partai NASDEM



Sumber: Surabaya.com, 15 Agustus 2018.

Pada Mei 2017, DPD Partai Golongan Karya Jatim memberi sinyal dukungan pencalonan untuk bakal calon gubernur. Nama yang disebutkan ini adalah Wakil Gubernur Jawa Timur Syaifullah Yusuf. Dukungan ini diberikan dengan pertimbangan sosok dan figur Syaifullah Yusuf yang dinilai sudah teruji memimpin Jawa Timur. Namun itu masih sebatas wacana, karena situasi politik selalu berubah-ubah. (Jurnal13.net, 21 Maret 2017).

Sementara itu, PAN siap mengusung Khofifah Indar Parawansa atau Syaifullah Yusuf. Meski Begitu PAN tetap menunggu keputusan dari Presiden Joko Widodo apakah memberi persetujuan kepada Khofifah yang merupakan menterinya untuk maju menjadi calon Gubernur Jawa Timur (Kumparan.com, 27 Maret 2017).

Sekitar Mei 2017, PDIP Jatim melakukan survei di antara para kandidat yang muncul. Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini dan Syaifullah Yusuf adalah dua nama yang dinilai terkuat yang saat ini masuk dalam lingkaran survei PDIP, namun akhirnya PDIP menetapkan calon lain setelah kandidat Azwar Anas mengundurkan diri (Surya.co.id, 06 Februari 2017).

Ketua umum DPP PKB, Muhaimin Iskandar, mengatakan telah menetapkan bakal calon gubernur yang akan diusung pada Pilgub Jawa Timur 2018. Nama Ketua DPW PKB Jawa Timur, Abdul Halim Iskandar atau Gus Halim menjadi kandidat yang akan dicalonkan. Tetapi rencana tersebut akhirnya di batalkan oleh Muhaimin. PKB pun akhirnya merapat ke kubu Saifulloh Yusuf (Kompas.com, 26 Mei 2017).

Beberapa pernyataan dan juga rumor yang berkembang dikalangan politikus termasuk partai politik, menggambarkan bahwa bursa pencalonan calon gubernur Jawa Timur mulai digodok di internal partai. Proses tersebut masih mencoba mempertimbangkan berbagai aspek, keuntungan, dan juga kelemahan, para kandidat. Akibatnya, proses musyawarah dapat mendapatkan kata sepakat terkait bakal calon gubernur dan wakil gubernur 2018-2023. Secara umum, partai melirik dua kandidat kuat yang namanya beredar kepermukaan yaitu Syaifullah Yusuf dan Kofifah Indar Parawangsa. Walaupun muncul kandidat lain, seperti Tri Rismaharini, hal ini disebabkan karena ia merupakan kader partai PDIP yang memiliki basis masa militan di Jawa Timur dan memiliki *track record* serta

popularitas yang tinggi.

Peta koalisi partai politik yang akan mengusung calon gubernur dan wakil gubernur, bisa terlihat jelas, setelah masing-masing partai berkomitmen dengan membuat keputusan-keputusan utama dengan mengusung calon tersebut baik menjadi satu paket ataupun hanya memilih salah satu, karena, secara logika partai politik pasti akan memilih kawan koalisi yang menguntungkan dan memiliki haluan yang sama, dan kesempatan yang lebih besar.

Secara umum dua kandidat, Syaifullah Yusuf dan juga Kofifah Indar Parawangsa merupakan dua sosok yang kemungkinan besar akan di usung oleh partai politik besar atau minimal dengan koalisi yang kuat, namun saat itu partai politik masih menimbang serta menakar, sejauhmana kekuatan masing-masing kandidat, sehingga terdapat berbagai kemungkinan yang bisa saja terjadi tidak hanya itu salah satu aspek penting yang dipikirkan oleh partai adalah siapa sosok yang akan mendampingi kandidat tersebut.

Perjalanan koalisi yang terjadi pada dua calon pasangan ini ternyata menimbulkan persoalan baru. Pasangan Khofifah Indar Parawangsa akhirnya mengusung salah satu kader PDIP yang saat ini menjabat sebagai Bupati Kabupaten Trenggalek, yakni Emil Dardak, naiknya wakil dari Khofifah ini memunculkan persoalan, dimana partai besar yang dulunya mendukung Emil dalam Pilkada Kabupaten Trenggalek yakni PDIP menolak majunya Emil, karena PDIP memiliki kandidat sendiri yang rencananya akan di usung menuju kubu Syaifullah Yusuf. Calon tersebut adalah Azwar Anas Bupati Kabupaten Banyuwangi, yang memiliki rekam jejak yang menurut sebagian kalangan cukup baik di wilayah tersebut. Akan tetapi, muncul isu terkait adanya persoalan amoral yang dialami oleh Azwar Anas, dari isu yang berkembang, rupanya Syaifullah Yusuf mengganti kandidat wakil gubernur menuju Tri Rismaharini atau bahkan figur yang lain.

Terjadi persoalan ketika Emil Dardak diusung kepada Partai Demokrat untuk mendampingi Khofifah. Meskipun secara teknis Dardak adalah kader PDI-P, hal ini sempat menimbulkan persoalan dan ketegangan, karena Partai Demokrat dianggap sebagai partai *outsourcing* yang mudah sekali mengangkat orang-orang sebagai kadernya (news.detik.com, 26 November 2017).

Beredar isu setelah mundurnya Azwar

Anas, salah satunya adalah sosok Tri Rismaharini sebagai penggantinya, namun demikian di beberapa kesempatan Tri menolak tawaran tersebut, sehingga PDIP dan PKB berupaya keras untuk memperoleh kandidat lain (kompas.com, 5 Januari 2018).

Selain dua peristiwa besar tersebut, ada beberapa peristiwa yang menggemparkan bursa calon kandidat pada Pilgub Jawa Timur 2018, diantaranya tidak jadinya PKB mengusung Halim yang merupakan adik dari ketua PKB, Muhaimin Iskandar, selain itu ada beberapa gebrakan yang coba dilakukan, misalnya mengerucutnya dukungan Partai Demokrat ke kubu Khofifah. Disini ada indikasi jika pembina Partai Demokrat menyerukan supaya seluruh kader Partai Demokrat Jawa Timur merapat ke Kubu Khofifah. Tentu secara nalar tidak bisa digambarkan, mengingat ketika Pilgub Jawa Timur sebelumnya, Partai Demokrat merupakan salah satu partai pengusung Sukarwo dan Syaifullah Yusuf, namun politik adalah kepentingan, dimana Partai Demokrat menilai jika Khofifah memiliki kans lebih besar untuk memenangkan Pilkada ini.

Disisi lain Partai Gerindra yang pada awalnya akan mengusung La Nyala Matliti, ternyata Gerindra, PAN, dan PKS sedang menyiapkan strategi untuk mengusung kadernya untuk maju sebagai kandidat, terdapat beberapa calon kandidat yang mencuat diantaranya Kang Nyoto salah satu tokoh besar di Jawa Timur, Anang Hermansyah Politisi dari PAN, Moreno Soeprapto anggota DPR RI asal Kota Malang.

PKB yang selama ini bersikeras untuk mengusung Halim sebagai calon Gubernur Jatim, akhirnya mengubah dukungannya kepada Syaifullah Yusuf. Hal ini diperkuat oleh pernyataan ketua Umum nya Muhaimin Iskandar, beliau menyampaikan permohonan maaf kepada pendukung halim yang kebetulan adalah kakak kandung ketua PKB (kompas.com, 29 April 2017).

Partai Demokrat ternyata mengirim sinyal yang cukup kuat, untuk mengusung Khofifah dalam Pilgub Jawa Timur 2018, hal itu ditegaskan oleh Dewan Pembina Partai Demokrat E.E. Mangindaan. Hal ini atas gagasan Pakde Karwo, selaku ketua DPD Jawa Timur (Tempo.co, 5 Oktober 2017).

Partai Gerindra bersama PAN dan PKS mengindikasikan membuat keputusan terkait kemungkinan membuat poros baru. Hal ini setelah mundurnya La nyala Mataliti

sebagai salah satu kandidat, namun demikian, kemungkinan ini masih bisa berubah, mengingat ke tiga partai ini belum memiliki figur kuat yang bisa di majukan dalam Pilkada nanti (cnnindonesia.com, 30 Desember 2017).

Peran Media dalam Pembentukan Opini Publik

Perlu diketahui bahwa dalam upaya melaksanakan strategi dan marketing politik media memiliki posisi penting, disinilah media memberikan pendidikan politik serta memberikan arahan serta mempengaruhi khalayak untuk memilih kandidat tertentu, selain itu, disini peran media merubah paradigma atau cara berfikir masyarakat dalam melakukan penilaian. Di Jawa Timur, ada beberapa raksasa media yang kita ketahui diantaranya Jawa Post dan Kompas. Dua media ini memiliki pengaruh dan peran dalam kehidupan sehari-hari mengingat sebanyak 33 kabupaten/kota di Jawa Timur setiap hari menyaksikan pemberitaan ataupun warta dari media tersebut, jadi penting untuk bermitra dengan media tersebut.

Pemanfaatan media juga dioptimalkan melalui pembuatan *single album* kampanye yang dilakukan oleh kedua calon. Genre musik yang digunakan menggunakan pop dan dangdut “koplo” yang banyak di gemari oleh masyarakat di Jawa Timur. Berbagai artis juga di daulat sebagai juru kampanye dari masing-masing kandidat sebagai salah satu strategi untuk mensosialisasikan program dan calon supaya lebih dikenal oleh masyarakat. Kedua pasangan calon ini tahu betul bagaimana media membantu mempengaruhi publik, sehingga mulai gencar dilakukan berbagai kampanye secara masif melalui jaringan internet yang dianggap lebih efektif.

Menurut peneliti, pasangan Syaifullah Yusuf lebih bisa membaca peluang dan memanfaatkan media, dalam periode waktu sebelum pencalonan, Syaifullah Yusuf memanfaatkan aktris dan penyanyi terkenal untuk mempengaruhi kalangan muda, melalui album kampanye yang di bawakan oleh artis dangdut dari Jawa Timur.

Analisis Peta Politik Kandidat Pilgub Jawa Timur 2018

Melihat beberapa pertimbangan yang terkait dengan kandidat Syaifullah Yusuf, serta Khofifah Indar Parawansa, secara umum memang berbagai lembaga survei ataupun

media, telah mengeluarkan hasil penilaian terkait peluang kedua calon tersebut jika maju di Pilgub Jatim 2018, namun demikian perlu di pahami bahwa belum rampunya kesepakatan antar partai pengusung dari kedua kandidat tersebut, sehingga masih ada kemungkinan-kemungkinan koalisi yang sama seperti budaya wilayah atau bahkan berbeda dari kondisi yang umum, sementara partai yang dominan di Jawa Timur PKB sudah menentukan calon, sehingga hal tersebut bisa mengurangi suara dan juga kekuatan kedua calon tersebut.

Selain itu partai PDIP juga sedang melakukan penjaringan calon yang salah satunya memunculkan nama Walikota Surabaya Tris Rismaharini. Partai ini memiliki basis masa yang kuat, sehingga perlu juga menjadi perhatian, sehingga salah satu cara yang paling tepat untuk menggalang dukungan adalah sesegera mungkin menjajaki koalisi supaya jelas partai pengusung sehingga bisa memetakan kekuatan secara nyata. Partai koalisi pemenang pengusung gubernur pada periode sebelumnya, merupakan partai yang bisa dijadikan salah satu kendaran mengingat beberapa partai yang mengusung calon tersebut belum menentukan kiblat dan koalisi, sehingga bisa menjadi peluang. Penekanan yang coba kami sampaikan adalah keberadaan politik identitas yang menjadi budaya masyarakat Jawa Timur selama ini, sehingga potensi dalam memetakan persiapan menuju Jawa Timur Satu tetap didominasi oleh budaya dan struktur lama yang memiliki akar rumput dan fanatisme.

Pada koalisi PDIP dan PKB yang dulunya tidak mendukung Syaifullah Yusuf sekarang merapat ke koalisi tersebut. Latar belakangnya merupakan salah satu mantan Ketua GP Anshor yang merupakan salah satu tokoh dikalangan NU. PDIP akhirnya mengusung Puti Guntur Soekarno pengganti dari Azwar Anas. Kelemahan yang paling terlihat adalah ketika calon wakil yang sudah di gadang-gadang mendampingi Syaifullah Yusuf bermasalah terkait adanya kasus amoral. Koalisi yang dahulu mengusung Syaifullah Yusuf dan Pakde Karwo beralih untuk mendukung Khofifah, seperti partai demokrat.

Pada koalisi Partai Demokrat, Partai Nasdem, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Hanura, Partai Golkar, PAN, dan Partai Gerindra. Khofifah merupakan salah satu pimpinan fatayat dan muslimat NU yang memiliki basis masa besar khususnya di Jawa

Timur. Pasangannya Emil Dardak memiliki kelemahan bermasalah dengan partainya, yaitu PDIP.

Kendati demikian, terdapat kekuatan-kekuatan lokal yang saling bersaing. Selain itu, hal ini juga berkaitan dengan strategi dan pengusungan kandidat untuk kepentingan Pemilu Presiden 2019. Jika kita perhatikan secara seksama, koalisi ini secara umum menggambarkan tentang adanya blok-blok partai yang dahulu berkoalisi ketika Pilpres 2014, yang tercermin pada Pilgub Jawa Timur 2018.

Tabel 1. Peta Koalisi Pilgub Jawa Timur

No	Koalisi Partai	Kandidat
1	Partai Demokrat Partai Nasdem PP Partai Hanura Partai Golkar PAN Grindra	Khofifah Indar P (Ketua) dan Emil Dardak (Wakil)
2	PDIP PKB PKS	Syaifullah Yusuf (Ketua) Azwar Anas (gagal) Tri Risma Harini (gagal) Puti Guntur S (Wakil)

Sumber: Olahan penulis

Situasi politik yang semakin mengerucut akhirnya membentuk pola koalisi apalagi setelah koalisi antara Partai Gerindra, PAN dan PKS tidak menemukan kesepakatan, kemudian, bentuk koalisi partai mengerucut kepada kedua calon, pertama adalah Khofifah Indar Parawansa dan Emil Dardak. Kemudian calon yang kedua adalah Syaifullah Yusuf dengan Puti Guntur Soekarno, walaupun pada awalnya kesulitan menemukan kandidat pengganti Azwar Anas pada akhirnya menemukan Puti Guntur Soekarno yang memiliki trah dari Sukarno sebagai salah satu tokoh nasional yang memiliki pendukung dan basis massa di Jawa Timur. Hal ini menegaskan bahwa Koalisi PDIP dan PKB menginginkan perolehan suara mutlak dari para simpatisannya, sehingga Puti dianggap bisa mewakili keinginan para pendukung Sukarno.

SIMPULAN

Melihat kondisi di atas disimpulkan beberapa hal penting yang bisa menjadi bahan pertimbangan

bersama untuk kedua calon kandidat tersebut, khususnya yang terkait dengan pemetaan kekuatan, kelemahan, peluang, serta ancaman, yang muncul seiring dengan perkembangan waktu. Poin pentingnya ialah bahwa Jawa Timur yang menjadi salah satu basis suara dari partai PKB, yang berangkat dari budaya NU dan partai sudah menentukan sikap untuk mengusung pasangan calon Syaifullah Yusuf. Namun demikian di kubu lainnya, yakni Khofifah, yang sama-sama kader dari organisasi NU, dengan latar belakang Muslimat NU, memungkinkan perolehan suara dari kedua calon tersebut bakal terbagi atau terpecah, sehingga tidak dapat maksimal. Salah satu upaya yang bisa dilakukan adalah dengan mencari restu kiai untuk memaksimalkan mobilisasi warga *nahdhiyin* yang akan menjadi salah satu lumbung suara.

PDIP yang awalnya mengusung Azwar Anas, untuk mendampingi Syaifullah Yusuf diprediksi akan mengganti kadernya, karena adanya indikasi bahwa Azwar Anas terlibat kasus amoral, akhirnya menentukan pilihan kepada Puti Guntur Soekarno yang merupakan salah satu keturunan Soekarno. Sebagai salah satu tokoh yang memiliki kharisma dan pendukung loyal di Jawa Timur, kendati demikian, figur yang diusung ini kurang mempunyai daya tarik, sehingga banyak pihak akan memperebutkan basis-basis suara partai PDIP, mengingat massa PDIP merupakan masa yang cukup besar terutama di wilayah Mataraman. Kemungkinan Partai Demokrat sebagai koalisi dari Khofifah akan bekerja keras memecah basis massa PDIP di wilayah tersebut.

Pasca mundurnya La Nyala Mataliti yang akan di usung oleh Gerindra, maka partai Gerindra, PAN dan PKS sempat berencana membentuk poros barudengan rencana mengusung beberapa kandidat, seperti Sunyoto, Anang Hermansyah dan Moreno Soprapto yang memiliki rekam jejak cukup bagus di Jawa Timur, selain itu tiga partai ini juga memiliki basis massa karena PAN identik dengan budaya organisasi Muhammadiyah (walaupun bukan organisasi politik), selain itu PKS memiliki basis massa di wilayah perkotaan yaitu kalangan Islam modern, sedangkan Partai Gerindra merupakan partai baru yang memiliki simpatisan yang loyal dan bercorak nasionalis seperti PDIP. Namun demikian seiringnya perkembangan waktu ternyata poros ini tidak cukup kuat sehingga melebur pada dua koalisi besar yang sudah mengusung Syaifullah Yusuf dan Khofifah.

Pihak Khofifah sangat diuntungkan dengan merapatnya Partai Gerindra dan PAN ke koalisi tersebut.

Potensi pemanfaatan media oleh para kandidat selain dengan pemanfaatan media seperti Jawa Post dan Kompas, media sosial seperti Youtube akan menjadi sarana kampanye yang dianggap efektif untuk mempengaruhi khalayak yang ada di Jawa Timur. Apalagi dilibatkannya artis ataupun penyanyi yang memiliki basis penggemar yang banyak akan menambah semarak pertarungan pemilihan gubernur 2018 ini, di sini Syaifullah Yusuf lebih bisa membaca peluang, terkait menarik simpati anak-anak muda melalui *public figure* artis populer.

Aspek paling penting lainnya yang perlu dilakukan oleh kandidat adalah segera menentukan dan membentuk strategi politik dengan memanfaatkan sumberdaya manusia termasuk basis massa serta menggunakan pendekatan budaya. Dengan demikian basis massa bisa di pengaruhi untuk memilih kandidat, Oleh karena itu diperlukan pembacaan dan analisis yang tajam dari tim sukses terkait kondisi dan realitas yang ada di Jawa Timur, karena masing-masing koalisi dan calon pasangan memiliki daya tarik serta kelebihan dan juga kelemahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. (2009). Fenomena Kiai Dalam Dinamika Politik: Antara Gerakan Moral dan Politik. *karsa* , 25-24.
- Bachri, B. S. (2010). Meyakinkan Validitas Data Melalui Triangulasi Pada Penelitian Kualitatif. *Jurnal Teknologi Pendidikan*, 46-62.
- Beritasatu.com. (19 Desember 2015). “PDIP Klaim Kemenangan Mayoritas di Pilkada Jatim”, diakses pada 18 mei 2017, <http://www.beritasatu.com/nasional/329420-pdip-klaim-kemenangan-mayoritas-di-pilkada-jatim.html>
- Cnnindonesia.com.(30Desember2017)“Koalisi Gerindra, PAN, PKS Siapkan Kejutan di Pilkada Jatim”, diakses pada 06 Januari 2018 <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171229220056-32265646/koalisi-gerindra-pan-pks-siapkan-kejutan-di-pilkada-jatim>
- Hamil, Mohd Faidz Mohd Zain Jamaie Hj. Razak, Mohd Rizal Mohd Yaakob Mohamad Rodzi Abd. (2011). Pengaruh nasionalisme melayu mewarnai budaya politik melayu dalam UMNO. *Jurnal Melayu*, 193-216
- Herdiansah, A.G, Putri, D.A., Ashari, L., dan Maduratmi, R. (2017). “The Islam Defence Action: A Challenge of Islamic Movement to Democratic Transition in the Post 2014 Indonesia.” *Jurnal Wacana* 20 (2): 57–67.
- Jatim.bps.go.id. (18 April 2017). “Peta Persebaran Wilayah Provinsi Jawa Timur badan pusat statistik Jawa Timur” diakses pada 18 Mei 2017 <https://jatim.bps.go.id>
- Jawapos.com. (28 April 2017). Data The Intiative Institute “Hasil Survei Pilgub Jatim 2018 Saifullah yusuf dibayangi khofifah dan risma”, diakses pada 16 Mei 2017 <http://www.jawapos.com/read/2017/04/28/126338/Syaifullah-yusuf-dibayangi-khofifah-dan-risma>
- Ja’far, S. (2012). Politik Kaum Santri Dalam Sejarah Indonesia . *Review Politik* , 265-281.
- Jurnal3.net (21 Maret 2017). “DPD Golkar Jatim beri sinyal usung Gus Ipul”, diakses pada 17 Mei 2017, <https://jurnal3.net/2017/03/21/dpd-golkar-jatim-beri-sinyal-usung-gus-ipul/>
- Kompas.com. (26 Mei 2017). PKB, “Holopis Kuntul Baris”, dan Pilkada Jawa Timur 2018, diakses 06 Januari 2018, <http://sains.kompas.com/read/2017/05/26/05440061/pkb.holopis.kuntul.baris.dan.pilkada.jawa.timur.2018>.
- Kompas.com, (29 April 2017), “PKB Akan Usung Gus Halim pada Pilkada Jatim 2018”, diakses pada 17 Mei 2018 <http://nasional.kompas.com/read/2017/04/29/18441801/pkb.akan.usung.gus.halim.pada.pilkada.jatim.2018>
- Kompas.com.(21Juli2008)“KualiPeleburan di Tlatah Jawa Timur”, diakses pada 13 Mei 2017. <http://nasional.kompas.com/read/2008/07/21/00594333/kuali.peleburan.di.tlatah.jawa.timur>
- Kompas.com. (02 Mei 2014). “Menakar “Koalisi Semangka” Jokowi vs Prabowo

- diakses pada 10 Mei 2017 <http://nasional.kompas.com/read/2014/05/02/0839135/Menakar.Koalisi.Semangka.Jokowi.vs.Prabowo>
- Kompas.com. (05 Januari 2018). "Risma Bakal Gantikan Posisi Azwar Anas sebagai Cawagub Jatim?", diakses pada 06 Januari 2018, <http://nasional.kompas.com/read/2018/01/05/14143601/risma-bakal-gantikan-posisi-azwar-anas-sebagai-cawagub-jatim>
- Kompas.com. (18 Mei 2018). "Hasil Pemilu Jawa Timur", diakses dari diakses pada 13 Mei 2017, <http://assets.kompas.com/data/photo/2013/08/19/145833320130818H24P-ARS-PilkadaJatim780x390.jpg>
- Kpujatim.go.id. (3 Mei 2016). "Persiapkan Pilkada 2017 & 2018, Kpu Jatim Berikan Pembinaan Jabatan Fungsional", diakses pada 13 Mei 2017, <http://kpujatim.go.id/berita-kpu-jatim/persiapkan-pilkada-2017-2018-kpu-jatim-berikan-pembinaan-jabatan-fungsional/>
- Kumparan.com. (27 Maret 2017). "Zulkifli Hasan: PAN Usung Khofifah dan Gus Ipul di Pilgub Jatim", diakses pada 17 mei 2017, <https://kumparan.com/ananda-wardhiati-teresia/zulkifli-hasan-pan-usung-khofifah-dan-gus-ipul-di-pilgub-jatim>
- Liliana, N.R. (2014). Strategi Komunikasi Pemasaran Politik Dalam Kampanye Calon Legislatif (Caleg) Terpilih Partai Persatuan Pembangunan (Ppp) Dalam Pemenangan Pileg 2014 Kota Pekanbaru. *JOM FISIP*, 1 - 11.
- Nazriyah, R. (2013). Dinamika Pemilihan Gubernur Jawa Timur. *Hukum IUS IUSTUM*, 641-665.
- News.detik.com. (26 November 2017). "Soal Khofifah-Emil Dardak, PDIP: SBY Terapkan Politik Outsourcing", diakses pada 06 Januari 2018 <https://news.detik.com/berita/3744170/soal-khofifah-emil-dardak-pdip-sby-terapkan-politik-outsourcing>
- Nu.or.id. (18 April 2018), "Syuriyah PWNU Jatim Bantah Fatwa Haram Perempuan Jadi Pemimpin" diakses pada 29 Mei 2017, <http://www.nu.or.id/post/read/12052/syuriyah-pwnu-jatim-bantah-fatwa-haram-perempuan-jadi-pemimpin>
- Paradhisa, N.Z. (2012). Konflik Kepentingan Daerah: Studi Kasus Sengketa Perebutan Gunung Kelud Antara Pemerintah Kabupaten Kediri Dan Pemerintah Kabupaten Blitar. *Polit Muda*, 136 - 146.
- Pontoh, M.R.C. (2015). Strategi Kampanye Pemenangan Bupati Dan Wakil Bupati Terpilih Pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Minahasa. *Acta Diurna*, 1-16
- Rasaili, W. (2016). Budaya Politik dan Kualitas demokrasi dalam Pilkada 2015-2020 (Studi pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak Pertama di Indonesia). *ARISTO*, 4(2), 1-13. Doi: <http://dx.doi.org/10.24269/ars.v4i2.185>
- Surabayapagi.com. (15 Agustus 2016). "Khofifah Siap Dimajukan", diakses pada 17 mei 2017 http://www.surabayapagi.com/read/140365/2016/08/15/Khofifah_Siap_Dimajukan.html
- Surabayapagi.com. (15 Agustus 2016), "Pemberitaan terkait Pengusungan calon gubernur oleh partai NASDEM", diakses pada 17 Mei 2017 http://www.surabayapagi.com/read/140365/2016/08/15/Khofifah_Siap_Dimajukan.html
- Surabaya.tribunnews.com. (06 Februari 2017). "Survei Internal PDIP Jatim, Ada Nama Selain Risma dan Gus Ipul untuk Bakal Calon Gubernur", diakses pada 17 Mei 2017 <http://surabaya.tribunnews.com/2017/02/06/survei-internal-pdip-jatim-ada-nama-selain-risma-dan-gus-ipul-untuk-bakal-calon-gubernur>
- Taufiqurrahman. (2007). Identitas budaya madura. *Karsa*, 1 - 11.
- Tempo.com. (05 Oktober 2017). "Dewan Pembina Demokrat Beri Sinyal Dukungan ke Khofifah", diakses pada 06 Januari 2018 <https://nasional.tempo.co/read/1022351/dewan-pembina-demokrat-beri-sinyal-dukungan-ke-khofifah>
- Wuriyanto, A.B. (2012). Model kecerdasan kultural dalam pengembangan content pendidikan karakter pada pendidikan dasar. *Politik*, 1-16.

DIMENSI EKONOMI POLITIK
DALAM KONFLIK TATA KELOLA PERTAMBANGAN
 (Studi Kasus Surat Keputusan Gubernur Bangka Belitung Tentang Penghentian Sementara
 Operasional Pertambangan Laut PT Timah, Tbk Tahun 2016)

Sandy Pratama

Dosen Prodi Ilmu Politik FISIP UBB, Bangka, Indonesia
 E-mail: sandy_djarib@yahoo.co.id

ABSTRAK

Tujuan studi ini adalah untuk menjelaskan gambaran kontemporer kebijakan tata kelola dan tata niaga pertambangan di Indonesia. Liberalisasi pertambangan timah pasca orde baru membawa dampak negatif bagi lingkungan hidup. Kontrol akses dan keuntungan yang dikuasai oleh jaringan negara bayangan lokal tak memberikan manfaat besar bagi rakyat. Prakondisi ini menjadi dasar aksi resistensi yang menuntut Pemda untuk menghentikan segala aktivitas pertambangan timah laut yang mengancam kehidupan kelompok nelayan. Gubernur mencoba menanggapi positif tuntutan ini dengan menerbitkan regulasi penghentian sementara pertambangan timah laut oleh PT Timah, Tbk. Riset dilakukan dengan melakukan observasi lapangan serta melakukan wawancara bersama pihak-pihak yang terkait dan kompeten memahami berbagai aspek terkait implementasi dan implikasi kebijakan pertambangan di Bangka Belitung. Pendekatan kualitatif ini bertujuan untuk menghasilkan analisis deskriptif terkait data-data yang dikumpulkan berdasarkan konstruksi teori dan literatur yang ada. Temuan lapangan mengungkapkan bahwa kebijakan rasional penghentian sementara penambangan gagal implementasi. Aktivitas pertambangan laut yang sempat dihentikan kembali beroperasi. Politik protes dalam upaya melindungi ekosistem laut tempat nelayan mencari nafkah dari ancaman eksternalitas negatif pertambangan sulit berhasil. Hal ini disebabkan oleh aturan hukum dan implementasi regulasi yang tumpang tindih dan saling berbenturan antar pemilik kuasa atas akses kontrol pertambangan. Motif individu dan konflik perebutan akses kontrol tata kelola antar aktor kebijakan ikut mendistorsi upaya penataan pertambangan dan perdagangan timah yang lebih baik. Karenanya dibutuhkan konsistensi dan kekuatan hukum dan politik yang lebih kokoh dalam konteks relasi kuasa untuk mewujudkan pembangunan ekonomi yang selaras, berkeadilan, dan berkelanjutan. Dalam konteks pertambangan, kajian zonasi, daya dukung daya tampung, valuasi ekonomi antar sektor, perlu segera diselesaikan dengan meminimalisir dominasi kepentingan kepentingan pihak pebisnis semata

Kata kunci: Politik ekologis, kebijakan pertambangan, akses ekonomi politik

THE POLITICAL ECONOMY DIMENSION
TOWARDS CONFLICT OF MINING GOVERNANCE

(Case Study: Bangka Belitung Governor's Regulation About The Moratorium Of PT Timah, Tbk
 Offshore Tin Mining 2016)

ABSTRACT

The objective of this study is to describe the contemporary policy of tin mining and commerce governance in Indonesia. The mining liberalisation in post new order extend bad impact the environmental damaged. Access and welfare benefit control which handling by the network of local shadow state does not granted big profit for the society. This precondition underlying the resistance action demand the government to stopped all activity of offshore mining which is threatened fisher socioeconomic life. The Governor then perceive this demand with publish a suspension regulation the offshore tin mining of PT Timah, Tbk. This research applicated the field observation and interviewing the correlated and competence actor which well understanding most aspect of the implementation and implication the tin minning in Bangka Belitung. The qualitative approach is purposed to build a descriptive analysis about the data which collected based on the construction of theory, conceptual framework of the cogitation, and contextual literature. The study found that the rational of suspension policy is ineffective implementation. The offshore minning is operated back. The protest politics in frame to protect sea ecosystem, the fishing ground of fisherman, from the threaten of minning negative externality, difficult to established. This is caused of the law strength and the clash of policy implementation between the author of control access. Individual interest and the conflict of struggle access control inter the policy actor becoming the

big distortion in every effort ordering the tin good mining and trading. Hence, consistency and a big support in the power relation is needed to create a harmonic, equitable and sustanaiable economic development. In the tin governance, the study of support and capacity ability, economic valuation inter sector, urge to performing with minimized the benefiting only the industrialist interest.

Key words: *ecological resistance, the acces of political economy, ineffective implementation*

PENDAHULUAN

Pangkal perdebatan industri ekstraktif Sumber daya alam (SDA) di kalangan para pakar adalah politik, bisnis dan kebijakan dengan implikasinya. Polemik pertambangan dan perdagangan timah berlangsung menurut corak kontrol rezim yang berkuasa di Indonesia. Eskalasi perdebatan pada masa pasca Orde Baru dominan berkisar mengenai dampak positif dan negatif akibat tata kelola yang bercorak sangat liberal. Dampak positif berupa terbukanya akses masyarakat lokal untuk ikut melakukan penambangan dan perdagangan, sehingga secara langsung menumbuhkan kemakmuran dan efek domino perekonomian yang tinggi pasca krisis dan terpuruknya harga lada sebagai komoditas unggulan lainnya. Sebelumnya berabad-abad pertimahan berlangsung dalam corak yang sentralistik, birokratis dan hegemonik yang melarang keterlibatan hampir sama sekali masyarakat lokal dan pihak swasta dalam pengelolaan pertimahan (Ibrahim, 2013. Lihat juga Erman, 2010:72).

Euforia kebebasan yang berlebihan menimbulkan banyak pelanggaran atas konsep tata kelola dan tata niaga pertambangan. Guncangan dan kerusakan pada tatanan sosial, budaya, ekonomi, politik, dan yang paling kasat mata parah, kerusakan lingkungan hidup sebagai dampak ikutannya. Hampir seluruh pesisir pantai dan laut yang kaya potensi perikanan banyak yang rusak (Erman, 2007:242-256). Rehabilitasi atas kerusakan ini menurut kajian membutuhkan waktu yang panjang dan modal fisik maupun non fisik yang sangat besar, bahkan diduga lebih besar dari valuasi keuntungan yang didapat dari tata niaga timah, dengan tingkat keberhasilan yang rendah. (Ambalika, 2016)

Bagi masyarakat nelayan terdampak, ter-utama nelayan kecil atau tradisional yang tidak terakumulasi ke dalam bisnis pertimahan, kerusakan wilayah laut adalah ancaman bagi kelangsungan nafkah dan kehidupan mereka. Mereka yang mengandalkan wilayah pesisir yang berjarak di bawah 4 mil dari garis pantai

untuk mencari ikan dan hasil laut lainnya dengan alat dan metode sederhana, sangat tergantung pada kelestarian ekosistem laut. Mereka tak punya akses modal dan kemampuan untuk melaut lebih lama dan lebih jauh ke tengah, serta terbatasnya alternatif pekerjaan lain.

Kesadaran ini menjadi isu utama bagi seluruh nelayan tradisional di pesisir Bangka Belitung. Meski masih terdapat friksi dalam masyarakat nelayan terkait protes dan akomodatifnya mereka pada pertambangan laut, namun kelestarian laut sejatinya menjadi *concern* utama yang tak dapat diabaikan sebagai kepentingan bersama para nelayan. Di Bangka, sekelompok nelayan yang tergabung dalam Forum Nelayan Bangka (For Nebak) mengkonsolidasikan rekan-rekan nelayan di seluruh Bangka Belitung berhimpun untuk menyuarakan aspirasi penghentian segala aktivitas pertambangan di laut yang mengganggu kepentingan mereka.

Akumulasi diskursus aktual adalah keluarnya Surat Gubernur Kepulauan Bangka Belitung, Rustam Effendi, nomor 540/40/DPE/2016 tanggal 18 Januari 2016 tentang instruksi penghentian sementara dari Gubernur kepada perusahaan yang memegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) di wilayah laut Matras Deniang, teluk Kelabat, dan laut Tempilang, agar menghentikan sementara operasional Kapal Keruk (KK) dan Kapal Isap Produksi (KIP) PT Timah, Tbk karena mendapat aksi penolakan dari masyarakat pesisir di sana.

Surat Keputusan ini menjadi sikap dan kebijaksanaan yang diambil oleh Gubernur Babel sebagai pemenuhan kontrak politik yang ditandatangani ketika menanggapi aksi demonstrasi besar-besaran yang dilakukan oleh koalisi masyarakat sipil yang terdiri dari Forum Nelayan Bangka (For Nebak), WALHI Bangka Belitung, dan berbagai tokoh masyarakat di tiga wilayah pesisir tersebut pada 29 Desember 2015 yang lalu. Dalam tuntutan masyarakat meminta kepada gubernur untuk menolak segala bentuk tambang laut, mencabut IUP tambang laut, menetapkan tata ruang, melakukan rehabilitasi lahan eks tambang laut, dan

karakteristik barang publik, sebab sulit untuk memisahkan atau membatasi keuntungan dan kerugian yang diasosiasikan dengan koalisi pemenang. Dalam hal mana jika muncul biaya-biaya yang diasosiasikan dengan partisipasi, akan ada insentif bagi orang yang membonceng atau tidak membayar (*free rider*).

Terkait akses, Ribbot dan Peluso mendefinisikannya sebagai setampuk kekuasaan dan kontrol atas suatu sumber daya, lebih dari sekedar pengertian hak kepemilikan dalam teori properti. (Ribbot dan Peluso dalam *The Theory of Access*). Erwiza Erman kemudian menyimpulkan bahwa sistem pengelolaan timah baru dibawah rezim Bupati telah memunculkan sebuah '*Negara Bayangan*' sejak reformasi digulirkan. Negara bayangan lokal ditandai dengan keterlibatan aktor-aktor dari institusi negara di tingkat lokal dalam ekonomi informal. Keterlibatan ekonomi informal tersebut terlihat dalam cara-cara memberikan atau mengamati pemberian akses, tindakan-tindakan manipulatif dan pemberian proteksi atau jaminan keamanan. Negara bayangan tersebut telah melibatkan kepala daerah, pebisnis lokal, polisi, tentara, angkatan laut, preman, dan organisasi-organisasi sosial. Aktor-aktor negara di tingkat lokal tersebut melakukan tingkah laku informal untuk mencari keuntungan dan bahkan ikut terlibat dalam mafia dalam bisnis pertimahan.

Salah satu akar permasalahan konflik dan sentimen antara PT Timah dan pemerintah daerah ini adalah terkait dengan ambivalensi pengaturan kewenangan dan kekuasaan dalam kebijakan desentralisasi. Kedua belah pihak mengklaim sama-sama memiliki kewenangan besar dalam mengelola sumber daya pertimahan, PT Timah sebagai alat ekonomi negara di satu sisi, pemegang *status quo* kuasa pertambangan yang besar berdasar kebijakan lama, sedang Pemda sebagai penguasa atau pemegang kendali wilayah di sisi lain yang berdasar regulasi terbaru diberikan kekuasaan lebih besar untuk mengelola potensi wilayahnya.

Terkait benturan desentralisasi, Syarif Hidayat dalam artikelnya tentang desentralisasi setengah hati dan otonomi daerah keablasan dapat dijadikan pijakan awal untuk menelusuri fenomena ini. Ia menerangkan bahwa polemik tersebut bermula dari perbedaan persepsi terhadap konsep desentralisasi antara kehendak *devolution of power* (perspektif desentralisasi kekuasaan) atau yang berorientasi *transfer of authority from central to local government*

(perspektif desentralisasi kewenangan). Meski sama-sama bermuara pada tujuan terwujudnya *political equality, local accountability, dan local responsiveness*, namun kedua pendekatan ini memiliki dampak implementasi otonomi daerah yang berbeda. Pilihan pertama lebih membesarkan kewenangan dan partisipasi masyarakat dalam demokratisasi di tingkat lokal, sedang pendekatan kedua lebih kepada upaya efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. (Hidayat, 2004: 48-52). Diskursus perebutan kewenangan dan kekuasaan pengelolaan sumber daya dalam kerangka otonomi daerah dapat ditilik dari dua pilihan pendekatan tersebut.

Tujuan utama dari desentralisasi adalah upaya mendekatkan antara negara dengan rakyat atau masyarakatnya. Maka penting dibangun persepsi bahwa desentralisasi hanyalah sebuah cara atau alat bagi interaksi yang dinamis antara keduanya, baik dalam pengambilan maupun implementasi kebijakan, dan kemashlahatan masyarakat di daerah lah yang menjadi tujuan utamanya. Maka debat mengenai siapa yang paling berkuasa atau berwenang dalam pengelolaan pertambangan timah, hendaknya senantiasa mengacu pada pilihan mana yang lebih memberikan kemaslahatan bagi rakyat di Bangka Belitung, dengan tidak meninggalkan kerangka integrasi nasional tentunya.

Studi Ibrahim menemukan setidaknya ada 3 gambaran disorientasi dalam tata kelola pertimahan di Bangka Belitung. Pertama, adalah disorientasi oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam tataran kebijakan. Resistensi terhadap sentralisasi pengelolaan sumber daya timah berhulu dari kegagalan pemerintah pusat pada sebelumnya mengembalikan kekayaan alam tersebut dalam bentuk transfer kemakmuran kepada Bangka Belitung. Namun inkonsistensi penataan pada era liberalisasi ternyata jauh lebih bermasalah. Penyerahan kontrol pertimahan yang keablasan dalam kerangka otonomi daerah dari Pusat yang mengeluarkan timah sebagai komoditas strategis, membawa rezim pengelolaan pada tuan tak bernama; era bebas, bebas plus. (Ibrahim, 2013: 123-126)

Erman kemudian menyimpulkan bahwa sikap *politik protes* atau akomodatif terhadap pertambangan timah setelah reformasi dapat dilihat dari *seberapa jauh para aktor-aktor terkait mendapatkan akses atau kehilangan akses sumber-sumber ekonomi dan politik mereka*.

(wawancara dengan H. Marwan, Staf Ahli Gubernur bidang pertambangan). Adapun dalam studi ini preferensi kepentingan individu yang hendak dikaji lebih dalam.

Dalam proses perumusan kebijakan SPS, Gubernur yang pada saat aksi langsung menyatakan dukungannya di hadapan massa yang berdemo dengan menandatangani surat pernyataan di atas materai yang berisi poin-poin tuntutan dari masyarakat nelayan. Proses ini kemudian dilanjutkan dengan memanggil dinas dan staf terkait untuk membahas solusi yang dapat diambil. Dalam rapat antar sektor tersebut disepakati penggunaan dasar hukum pasal 113, 114, dan 115 UU nomor 4 Tahun 2009 tentang keadaan gharar untuk menghindari potensi konflik anarkis yang mungkin timbul jika aktivitas pertambangan tidak dihentikan dalam waktu dekat. Setelah berkonsultasi dengan Presiden, akhirnya dikeluarkanlah Surat Keputusan Gubernur tentang Penghentian Sementara Operasional KK dan KIP di 3 wilayah yang meminta penghentian kepada Dirut PT Timah, Tbk.

SPS dinilai sebagai upaya *test the water* yang dilakukan oleh Gubernur sebagai politisi di tingkat lokal yang mencoba meraih akses kewenangan tata kelola tambang yang lebih dominan dibanding stakeholder lainnya semacam PT Timah, Tbk, perusahaan mitra, perusahaan timah swasta, dan lain-lain. Termasuk juga keinginan penguasaan terhadap jaringan perkeliruan (Erman, 2007: 233, 243, dan 263) yang sampai saat ini masih eksis dalam corak pertambangan timah di Bangka, yang secara fundamental juga masih menguasai akses ekonomi dan politik pertimahan. Motif ini erat kaitannya pula dengan upaya mencari dukungan sekaligus modal politik untuk kembali maju pada Pilgub Babel tahun 2017 mendatang.

Atas Nama Rakyat: Akses Kekuasaan Partisan

Pertimbangan humanis atau penempatan kepentingan manusia sebagai obyek paling utama dalam pengambilan keputusan hendaknya menjadi dasar dalam setiap isu kebijakan. Hal ini sering dikomparasikan dengan pertimbangan kepentingan keuntungan yang dievaluasikan dalam nilai uang maupun dikonversi dalam bentuk akses dan kekuasaan. Di Bangka Belitung, awalnya lapangan kerja masyarakat didominasi pekerjaan pada sektor pertanian, perkebunan dan perikanan.

SK Gubernur tentang penghentian sementara pertambangan laut oleh PT Timah ini secara rasional membangun citra keberpihakan Gubernur pada kepentingan masyarakat nelayan. Dalam berbagai kesempatan Gubernur senantiasa menyatakan dukungannya pada aksi-aksi yang menolak pertambangan laut yang merusak, bahkan sampai saat ini Gubernur masih konsisten pada keputusannya untuk tidak mencabut SPS tersebut sampai kondisi wilayah benar-benar kondusif dan terkendali. Meskipun banyak pula bentuk resistensi terhadap kebijakan ini baik dari karyawan PT Timah, Tbk sebagai pihak yang paling terdampak maupun dari kalangan politisi dan pebisnis, dengan pandangan dan argumen serta kepentingannya masing-masing pula.

Kebijakan SPS ini diharapkan meningkatkan citra positif dan elektabilitas Gubernur petahana yang berencana untuk maju di Pilgub 2017. Di mata kelompok nelayan, keberpihakan Gubernur pada tuntutan mereka dapat menjadi daya tarik simpati mereka untuk mendukung gubernur yang pro rakyat kecil. Sikap ini konsisten ditunjukkan oleh Gubernur dalam banyak kesempatan, bahwa ia tetap pada pendiriannya untuk menolak segala bentuk tambang laut, terutama di Pulau Belitung yang sedang tren menjadi destinasi wisata internasional dengan ikon Laskar Pelanginya. Bahkan dalam beberapa kesempatan, Rustam Effendi senantiasa menegaskan bahwa ia tidak pernah mencabut SK Penghentian Sementara sampai saat ini, tidak pernah terlibat pertambangan timah, dan menentang tambang laut di pesisir pantai.

Tak konsisten, kajian ini menemukan informasi bahwa Gubernur ternyata juga memperoleh dukungan dalam berbagai bentuk dari kalangan swasta pertimahan lokal. Kelompok ini adalah perusahaan mitra yang kalah bersaing antar sesamanya untuk memenangkan hak konsesi penambangan KIP di KP laut PT Timah maupun pihak swasta yang tidak bermitra dengan PT Timah, namun sedang dan berupaya mendapatkan IUP pertambangan laut dari Pemerintah Provinsi di luar KP PT Timah, atau bisa jadi swasta yang berciri keduanya.

Di sisi lain, ambisi Gubernur yang ingin melegalkan pertambangan rakyat dan sikap sentimen terhadap PT Timah yang belum mau melepaskan sebagian WP dan KP nya untuk dikelola Pemda, menjalinkan sebuah

penyusun naskah SPS tanggal 30 Juni 2016). Selain itu, pengawasan terhadap beroperasinya KIP sangat sulit untuk dilakukan mengingat aparat teknis terkait jumlahnya sangat terbatas dengan wilayah yang begitu luas. Kesulitan pengawasan juga karena operasional dan metode penambangan KIP yang bergerak. Pertimbangan dari Dinas Pertambangan dan Energi lebih utama pada alasan faktor keadaan gahar dan gejala yang berpotensi mengganggu aktivitas pertambangan, menghindari konflik horizontal yang terbuka dan anarkis, bukan pada isu utama kerusakan lingkungan sebagaimana yang disuarakan dalam tuntutan nelayan, karena isu tersebut memang bukan menjadi tupoksi sektor ini, melainkan ada pada Badan Lingkungan Hidup Daerah Propinsi Kepulauan Bangka Belitung.

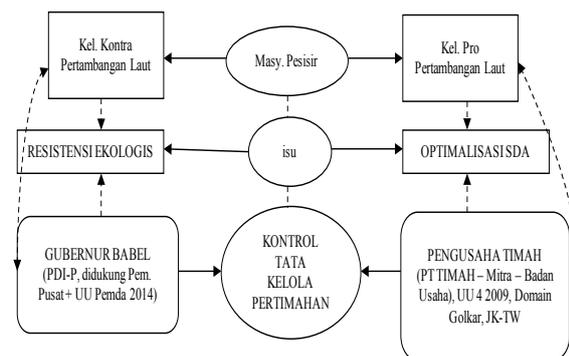
Tersendatnya implementasi kebijakan ini mengangkat kembali isu utama dalam pelaksanaan desentralisasi. Perdebatan yang tak pernah selesai dalam upaya menemukan konsep dan prinsip desentralisasi yang ideal di Indonesia. Kasus pertimahan pun tak pernah lepas dari isu tarik menarik kepentingan antara pusat dan daerah, antara pemerintah daerah dengan perusahaan baik BUMN maupun swasta, dan antar pemerintah daerah sendiri. Meskipun jika ingin tegas Gubernur sebagai penguasa sektor di tingkat lokal dapat saja mengeluarkan sanksi yang lebih tegas, seperti mencabut IUP misalnya, mengingat kewenangan ini diberikan berdasarkan ketentuan UU.

Dalam tataran aplikasi kebijakan ada sisi lemah dan benturan kewenangan yang belum bisa sinergis, meskipun saat ini sedang berlangsung upaya revisi dan *adjustment* terhadap temuan-temuan ini. Kedua belah pihak berkonflik sama-sama mengklaim memiliki kewenangan yang sama kuat, bahkan berdasar satu UU yang sama. Menjadi sulit bagi para pengambil kebijakan untuk menentukan keputusan yang akan diambil. Hal ini pula yang menjadi penyebab SPS ini menjadi kerdil dan inefektif dalam tataran implementasi. Pemprov Bangka Belitung menunjukkan superioritas berlandaskan kewenangan otonomi daerah, PT Timah menunjukkan kekuasaannya sebagai sebuah korporasi negara.

Politikus Pencari Kekuasaan: Kuasa Ekonomi Politik Timah

Pembangunan ekonomi di negara berkembang kerap tidak bermuara pada kesejah-

teraan bangsa, padahal segala institusi dan prasyarat yang diperlukan sudah terbentuk dan dipenuhi. Studi ekonomi politik neoklasik kemudian menemukan bahwa ternyata perilaku aktor negara dan aktor masyarakat adalah salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya ketimpangan ekonomi, kemiskinan, dan keterbelakangan di negara-negara tersebut. Indonesia sebelumnya adalah negara berkembang yang baru merdeka di abad ke-20 dengan kekayaan sumber daya alam dan potensi ekonomi yang sangat potensial sebagai modal bagi perwujudan kesejahteraan yang dicita-citakan. Namun gejala penyimpangan dan kegagalan pembangunan sebagaimana disebutkan di atas juga tergambar secara gamblang dalam kondisi perekonomiannya. Selain kelemahan sistem tata kelola dan tata niaga sumber daya alam, faktor lemahnya kebijakan baik disebabkan oleh disorientasi internal maupun tekanan eksternal diduga menjadi penyebab kegagalan ini.



(Sumber: analisis kerangka pemikiran penulis)

Gambar 1. Skema Konflik Perebutan Akses Kontrol atas Bisnis Pertimahan

Dalam konteks ekonomi politik lokal, kontrol atas akses pertambangan dan perdagangan timah menjadi modal politik yang determinan dalam pertarungan politik baik di lokal maupun nasional. Asumsinya adalah bahwa siapapun yang dapat menjadi patron mengontrol pertimahan maka dia atau mereka lah yang menjadi pengatur dan berkuasa atas aliran keuntungan dan tata kelola, mengatur distribusi keuntungan melalui penguasaan atas kebijakan-kebijakan tata kelola, maupun memegang kuasa pengorganisasian akses dan kontrol atas pertimahan. Penelitian ini menemukan bahwa pertimahan di Bangka Belitung diwarnai perebutan kekuasaan politik oleh dua partai besar PDIP dan Partai Golkar, terutama di awal masa-masa reformasi. Berbagai pertarungan kepentingan sebagaimana ditunjukkan dalam

memulihkan lahan eks tambang baik di darat maupun di laut.

Tidak tanggung-tanggung, langkah lanjutan yang ditempuh oleh For Nebak dan WALHI Babel adalah dengan menemui WALHI Indonesia dan Kementerian Lingkungan Hidup untuk mengajukan tuntutan penghentian secara total dan tetap, bukan sementara, untuk perizinan tambang di wilayah tangkapan nelayan tersebut, mengingat masih tetap berlangsungnya penambangan yang mere-sahkan nelayan. Menurut Ratno Budi, Direktur Eksekutif Walhi Babel, KLHK bisa masuk dari AMDAL PT Timah yang bermasalah, kemudian kajian dampak aktivitas pertambangan yang menimbulkan kerusakan ekosistem laut dan berkontribusi merusak dampak ekonomi bagi nelayan tradisional dan kelompok-kelompok pariwisata. Di samping itu, mereka juga akan menyampaikan perihal rekomendasi KPK tentang adanya 600 lebih izin tambang yang belum ditindaklanjuti, yang statusnya belum *clear n clean*.

Protes ini berpotensi menimbulkan gejolak konflik sosial horizontal. Tidak jauh-jauh, setelah aksi masyarakat nelayan dan diterbitkannya SK penghentian sementara, aksi balasan menuntut SK ini dicabut dilakukan oleh Ikatan Karyawan Timah (IKT) kepada Gubernur, karena SK ini telah mengganggu kepentingan operasional PT Timah yang legal berizin dan mengancam kesejahteraan karyawan yang bernaung di bawahnya. Ancaman aksi saling dukung-mendukung pun tak ayal ramai di media massa. Belum lagi perdebatan antar elit terkait SK ini juga ikut mewarnai polemik penghentian sementara ini. Gubernur dianggap kurang bijaksana dan emosional dalam menghentikan operasional tambang laut tersebut.

Ambivalennya sikap Gubernur Rustam Effendi juga terlihat dari masih kuatnya keinginan beliau untuk mengupayakan agar rakyat dapat legal menambang di Pulau Bangka maupun Belitung. Isu ini justru yang sebenarnya menjadi *concern of interest* para politisi di Bangka Belitung sejak liberalisasi pertimahan dimulai seiring dengan digulirkannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pasca orde baru. Dimana pemerintah dan masyarakat di daerah agresif menuntut hak mereka untuk dapat ikut menikmati eksploitasi timah.

Pertanyaan yang dapat diajukan dalam kasus ini adalah bagaimana dinamika proses

penerbitan SK Gubernur tentang Penghentian Sementara Operasional KIP PT Timah di tiga wilayah pertambangan yang bergejolak? Lalu bagaimana pula dinamika isu efektifitas implementasi kebijakan dalam konflik tata kelola pertambangan timah terkait penerbitan SK Penghentian Sementara ini?

Karut marut formulasi dan implementasi kebijakan tata kelola pertambangan dan perdagangan timah lebih menarik dikaji dengan menggunakan perspektif atau pendekatan ekonomi politik. Mengingat diskursus pertimahan pada masa reformasi berlangsung dalam nuansa konflik yang kompleks serta aktivitas ekonomi yang terkesan *blur economics* (Erman, 2009:16) sebagai penggambaran atas kaburnya definisi legal dan ilegal dalam kultur pertambangan dan perdagangan timah di Bangka Belitung. *Informal economy* yang berselaras dalam pengaturan eksploitasi pemanfaatan sumber daya timah, yang kemudian juga memberi pengaruh besar pada pembentukan konfigurasi perpolitikan di tingkat lokal, bahkan dalam konteks tertentu, politik nasional dan internasional.

Beberapa aplikasi teori ekonomi politik yang dapat diterapkan untuk mengkaji polemik kebijakan pertimahan adalah *rational choice* para aktor, teori akses, serta model analisa *power seeking politician*. Setiap keputusan publik yang diambil merupakan hasil kompromi dari pilihan dan pertimbangan atas keuntungan yang dapat diraih aktor tertentu serta potensi resiko yang akan didapatkannya. Karenanya setiap preferensi yang muncul harus diukur dan dipetakan oleh para aktor demi tujuan di atas, hingga di akhir dapat menjadi tolak ukur seberapa besar kadar kepentingan aktor yang menjadi motivasi utama di balik pengambilan sebuah alternatif keputusan atau kebijakan publik.

Anthony Downs merumuskan sebuah sketsa teori "baru" bahwa para politikus itu lebih terdorong untuk menetapkan kebijakan-kebijakan ekonomi yang dapat membuat mereka terpilih kembali dalam pemilihan berikutnya. Dalam analisisnya, Downs mengasumsikan bahwa individu-individu, walau memegang berbagai peran politik yang berbeda, tanpa pengecualian, diasumsikan termotivasi oleh kepentingan pribadi dan siap melakukan pertukaran untuk mengejar kepentingan diri masing-masing. Downs juga menyimpulkan, bahwa pemilihan pada umumnya mempunyai

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dimana hasil analisis data berupa pemaparan/deskripsi mengenai situasi yang diteliti disajikan dalam bentuk uraian naratif korelatif. Hakikat pemaparan data pada umumnya dalam rangka menjawab pertanyaan-pertanyaan mengapa dan bagaimana suatu fenomena terjadi. Untuk itu peneliti berupaya lebih dulu memahami dan menguasai bidang ilmu yang diteliti sehingga dapat memberikan justifikasi dan deduksi logika mengenai konsep, asumsi serta makna yang terkandung di balik data. Jenis pendekatan kualitatif yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus.

Data sekunder yang menjadi pegangan dan acual bagi peneliti dalam rangka memetakan permasalahan penelitian dan kerangka penelaahan terhadap narasumber maupun jalannya observasi terhadap fenomena yang sebenarnya terjadi. Data dan berita seperti pertumbuhan ekonomi, kebijakan publik, berita koran mengenai gejolak masyarakat, tuntutan dan kegiatan-kegiatan agregasi kepentingan, kegiatan sektor perekonomian masyarakat, tingkat pengangguran, kemiskinan, keuangan daerah, dan sebagainya yang terkait dengan kegiatan pertambangan timah disunting sedemikian rupa sebagai bahan dasar untuk didalami dengan kondisi nyata perbandingan atau kontekstualitasnya dengan konsep dan perspektif ekonomi politik sebagaimana telah penulis kemukakan dalam kerangka teori, sebagai dampak dari pengaturan tata kelola pertambangan timah terhadap kondisi perekonomian di Bangka Belitung.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pilihan Rasional dari Aktor

Sejarah gemilang gerakan politik protes terjadi dimana menjelang hari-hari terakhir di penghujung Desember 2015, sekitar 1.687 orang (menurut klaim Hermawan selaku Koordinator Lapangan) nelayan dan anggota keluarganya (laki-laki dan perempuan) dari 4 Kabupaten di Propinsi Kepulauan Bangka Belitung (Babel) berkumpul di halaman Kantor Gubernur untuk menuntut pencabutan izin kegiatan pertambangan timah dengan operasional Kapal Keruk (KK) dan Kapal Isap

Produksi (KIP) di wilayah perairan laut Pulau Bangka. Aksi demonstrasi tertib dan kondusif yang dilakukan oleh nelayan di Bangka yang berlangsung selama 5 jam berhasil mencuri perhatian elit politik dan masyarakat di Babel.

Menanggapi tuntutan nelayan Bangka yang tergabung dalam Forum Nelayan Bangka (For NeBak), Gubernur Babel Rustam Effendi dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Babel Didit Srigusjaya langsung memberikan respon positif dengan menyetujui beberapa poin tuntutan yang diperjuangkan oleh para nelayan di Bangka. Respon tersebut dimanifestasikan dengan terbitnya kebijakan penghentian sementara izin operasional pertambangan timah menggunakan Kapal keruk dan KIP (Kapal Isap Produksi) di Wilayah Teluk Kelabat Kabupaten Bangka, Laut Matras Kabupaten Bangka dan Laut Tempilang Kabupaten Bangka Barat melalui Surat Keputusan Gubernur Kepulauan Bangka Belitung dengan Nomor 540/400PE yang ditujukan kepada Dirut PT. Timah Tbk.

For Nebak (Forum Nelayan Bangka), sebagai sebuah organisasi masyarakat sipil pada awalnya dibentuk oleh gabungan masyarakat nelayan di pesisir timur laut Bangka. Forum ini didirikan sebagai wadah untuk mengagregasikan kepentingan kaum nelayan, terutama dalam upaya perlindungan daerah laut wilayah tangkapan mereka dari ancaman kerusakan oleh pertambangan laut. Dalam perkembangannya dukungan terhadap organisasi ini meluas dengan bergabungnya banyak kelompok masyarakat nelayan dari daerah lain di Bangka Belitung. Hal ini tidak terlepas dari kesuksesan For Nebak yang dikoordinasikan oleh H. Syamsu Budiman berkoalisi dengan Walhi Bangka Belitung dan kelompok masyarakat sipil lainnya melakukan aksi damai menolak pertambangan laut di pesisir dan menuntut penghentian segala aktivitasnya kepada Gubernur di Kantor Gubernur Propinsi Kepulauan Bangka Belitung.

Temuan penelitian ini mengungkapkan bahwa timah masih menjadi komoditas konflik di Bangka Belitung. Pengelolaannya membutuhkan kearifan yang tinggi dari pemangku kebijakan untuk mengatasi substansi permasalahan dengan meletakkan setiap aspek secara adil, berimbang, dan sedapat mungkin saling menguatkan. Dalam hal ini Gubernur selaku aktor utama kebijakan menghadapi dilema orientasi dan preferensi dalam menentukan pilihan keputusan yang paling tepat

persekutuan antara Pemda dengan pengusaha timah yang memiliki target untuk mendominasi akses pertambangan laut di tingkat lokal. Jaringan inilah yang sebenarnya mempengaruhi dan mengatur kepala daerah untuk bertindak atau tidak bertindak dalam menyikapi berbagai isu pertimahan (Wawancara dengan JM. Pengusaha KIP, Bigmen kelompok perkeliruan, di Pangkalpinang, 27 Juni 2016).

Sikap ambivalen ini yang mendasari mengapa terjadi yang menurut Erwiza Erman sebagai politik pembiaran, baik itu terhadap KIP swasta yang tetap beroperasi dengan tenangnya di wilayah pesisir yang relatif akomodatif atau tak mampu protes dan memilih diam. Dasar ini juga yang mengakibatkan penindakan terhadap TI Apung ilegal yang secara kasat mata bahkan beroperasi di daerah terlarang sulit untuk dituntaskan. Karena terlalu banyak pihak terkait yang ikut bermain dan menikmati aliran keuntungan dari bisnis timah ilegal, yang kadang saling bersanding atau saling *support* antara legal dengan ilegal. Sebab sampai saat ini, aliran bijih timah yang dihasilkan oleh aktivitas penambangan ilegal ini ditampung oleh baik perusahaan pemilik KIP maupun perusahaan smelter swasta.

Kelemahan Implementasi

Setelah begitu lama dieksploitasi, cadangan timah potensial dan ekonomis kini terkonsentrasi di laut pesisir. IUP PT Timah sendiri meliputi hampir seluruh wilayah pesisir pulau Bangka dan Belitung, kecuali wilayah Kabupaten yang telah dilepaskan kepada Pemda sebagai daerah pengembangan pariwisata. Belum ditambah dengan IUP milik swasta yang menyempal di antara KP-KP PT Timah tersebut, terutama IUP yang diterbitkan oleh pemerintah kabupaten dan kota sebelum UU nomor 23 tahun 2014 diberlakukan. IUP ini dalam kondisi siap untuk dieksploitasi. Kondisi inilah yang menjadi ancaman terbesar bagi keberlangsungan kehidupan nelayan sesungguhnya. Sebab kedua sektor ini (pariwisata pantai dan kelautan yang juga sedang menggeliat pada dasarnya) berlangsung di tempat yang sama, namun kontra produktif, tambang tak dapat bersanding damai selaras dengan kegiatan kelautan dan perikanan.

Memutuskan prioritas berdasar pertimbangan pembangunan atau menselaraskan semua sektor bukanlah pilihan mudah dan sederhana. Setiap pilihan punya konsekuensi

berat, berbiaya mahal, dan butuh kerja keras. Konsep *total mining* cadangan timah di laut, lalu mengakhirinya dengan reklamasi besar-besaran seperti di kepulauan Phuket, membutuhkan komitmen yang kuat. Sedangkan lemahnya komitmen dan inkonsistensi adalah penyakit akut yang sering menghinggapi perilaku para aktor ekonomi dan politik di Indonesia. Menghentikan pertambangan timah sama sekali juga bukan langkah yang bijaksana. Pisau bermata dua pada kemanfaatan komoditas timah mesti disyukuri sebagai berkah tak terkira.

Pilihan rasional yang harus diambil oleh gubernur, berkonsekuensi pada munculnya resiko menghambat usaha pertambangan komoditas strategis timah yang masih menjadi penopang utama PAD, pertumbuhan, PDRB dan penyedia lapangan kerja yang besar bagi masyarakat. Namun pilihan mengorbankan kehidupan nelayan pesisir yang termarginalisasi oleh eksternalitas negatif pertambangan timah laut, yang meskipun sektor ini juga belum optimal memberikan kontribusi bagi pendapatan daerah karena berbagai faktor, juga bukan pilihan menyenangkan. Fakta ini jelas kontraproduktif dengan kampanye hijau dan kesadaran ekologis yang digadang-gadang oleh pemerintah daerah saat ini. Analoginya, seperti seorang ayah yang memutuskan untuk untuk berhenti bekerja di suatu tempat, tanpa mempersiapkan tempat kerja yang baru, padahal ada keluarga besar yang harus dinafkahi.

Pada akhirnya SK penghentian sementara ini ternyata tak mampu memenuhi tuntutan dan harapan kelompok nelayan. Hasil observasi lapangan menemukan bahwa pertambangan masih berlangsung di Teluk Kelabat dan Laut Tempilang baik oleh PT Timah maupun milik perusahaan mitra yang tetap beroperasi, meskipun jumlahnya tak massif. Ditambah lagi konsekuensi hadirnya TI Apung dan TI tower ilegal yang senantiasa membayang-bayangi di sekitar KIP. PT Timah tidak bergeming karena berpegang pada argumen bahwa Perusahaan telah memenuhi IUP, CnC, dan AMDAL yang disetujui nelayan dan wilayah relatif sudah tidak bergejolak, meskipun SPS belum dicabut.

Kepala Distamben Babel mengakui dasar hukum SPS sebenarnya memang tidak terlalu kuat untuk menekan pertambangan yang pada dasarnya secara legal telah memenuhi syarat, izin dan aturan formal (Wawancara dengan R, pegawai Distamben Babel, anggota tim

studi literatur tesis ini menunjukkan saling jegal dan kontra regulasi antara kekuatan Golkar dan PDIP melalui agen-agen dan aktor baik dalam struktur pemerintahan maupun yang terbentuk di masyarakat. Perbedaan sikap dan pandangan ditampilkan secara jelas dan nyata dalam berbagai persetujuan politik sejak periode tahun 1998 sampai dengan akhir 2007 dimana peta politik pertambangan mulai bergeser.

Konfigurasi kelompok yang pro dan kontra pertambangan laut begitu rumit untuk dipetakan. Hal ini disebabkan sikap para aktor pada isu pertambangan ini masih berwajah banyak, tak banyak pihak terutama para pengambil kebijakan yang berani secara tegas mendukung atau menolak pertambangan laut. Hanya jawaban-jawaban normatif formalitas yang sering dilontarkan para elit ini. Jika melihat relasi yang terbangun antar para aktor, baik yang ada di lembaga eksekutif maupun legislatif dengan para pebisnis, apalagi jika mampu menemukan relasi pertemuan yang begitu kuat, maka wajar sikap di atas mengemuka, karena seandainya tidak terlibat secara atau dekat secara langsung, paling tidak para aktor ini masih ikut menikmati keuntungan pribadi maupun kelompok atas hubungan tersebut.

Dalam kasus ini penulis menilai Gubernur wajar saja menyatakan sikap populis untuk mendukung segala tuntutan yang menolak segala bentuk pertambangan timah laut kurang bertanggung jawab yang mengancam kehidupan nelayan pesisir, baik oleh motivasi visi pribadi ataupun oleh motif-motif untuk mendapatkan simpati berujung dukungan politik dari kalangan masyarakat yang kontra pertambangan timah laut. Namun, penulis menilai Gubernur akan tidak konsisten, jika masih berkeinginan mendulang simpati dari kalangan masyarakat yang masih menaruh harapan untuk dapat kembali melakukan kegiatan menambang secara legal tetapi mudah, dengan pernyataan sikap Gubernur dalam banyak kesempatan yang gigih memperjuangkan harapan-harapan tersebut melalui upaya mendapatkan wilayah cadangan strategis mineral timah untuk dijadikan sebagai wilayah pertambangan rakyat.

Gejala motivasi akumulasi kekuasaan juga ditunjukkan Gubernur melalui sikap dan kebijakannya yang sangat sentimentil dan keras kepada perusahaan-perusahaan pertambangan timah, terutama perusahaan-perusahaan yang sulit untuk dikontrol penguasaannya atau

bahkan atas pertimbangan aliran keuntungan yang tidak dinikmati secara langsung baik untuk kepentingan masyarakat Bangka Belitung, maupun kepentingan politik pribadi Gubernur dan kelompoknya.

Dalam hal ini, penulis menilai kearifan dan kebijaksanaan Gubernur sebagai penguasa daerah lah yang dituntut muncul dalam rangka mewujudkan pembangunan daerah yang selaras, berkeadilan, dan berkelanjutan. Tanggung jawab mewujudkan kemakmuran justru ada di Pemerintah Provinsi sebagaimana diamanahkan oleh UU Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Minerba melalui tata kelola pertambangan yang baik. Sebagai penguasa wilayah, Gubernur sebagai pemimpin pemerintahan propinsi memiliki tanggung jawab untuk membuat tata aturan yang mumpuni dalam eksploitasi pertambangan di Bangka Belitung. Pemerintah Provinsi harus memiliki rencana umum pertambangan yang holistik dari hulu ke hilir. Diantara rencana tersebut adalah bahwa pemerintah provinsi paling tidak harus mempunyai rencana tata ruang laut yang menetapkan zonasi berdasarkan kajian lengkap sehingga ketiga sektor baik pertambangan laut, pariwisata, maupun sektor kelautan dan perikanan dapat berlangsung secara bersamaan, selaras, tanpa saling memangsa. Meskipun seandainya ada salah satu yang dikorbankan, setidaknya bentuk kompensasi yang diberikan harus adil, berimbang, dan berkelanjutan.

Sepanjang sejarah kontemporer, corak sentralistik, hegemonik dan ketatnya tata kelola timah merupakan karakteristik kekuatan ekonomi politik Golkar yang senantiasa mengutamakan kepentingan nasional sebagai yang lebih utama. Menurut seorang pengusaha smelter di Pangkalpinang, UU Minerba 2009 berikut peraturan-peraturan turunannya dari pusat tersebut adalah upaya menjaga domain bisnis dan politiknya JK (Jusuf Kalla) dengan pengusaha TW (Tommy Winata), yang dengan latar belakang orientasinya juga ikut berupaya untuk merebut dan menguasai akses kontrol sumber daya timah di Indonesia. Diketahui sampai saat terakhir diberlakukannya Permendag 33 tahun 2015 tentang Ketentuan Ekspor Timah, maka relatif hanya ada satu smelter/peleburan bijih timah milik swasta yang mendominasi ekspor timah dari Babel, yaitu PT RBT (Refining Bangka Tin), perusahaan peleburan dan Eksportir Terdaftar paling besar yang dimiliki oleh Artha Graha Group.

Di balik fakta tersebut, sesungguhnya kolaborasi JK-TW memenangkan pertarungan perebutan akses bisnis pertimahan hanya pada saat itu saja. Sebelumnya, jaringan mafia pertimahan dan kelompok perkeliruan lokal-lah yang lebih mendominasi kontrol bisnis tersebut. Kasus Oktober Kelabu 2006 adalah salah satu contoh dimana upaya hegemoni pusat untuk menata kembali kuasa tata kelola dan tata niaga timah dikalahkan oleh gerakan massal yang didesain oleh jaringan bisnis lokal. Oktober Kelabu adalah peristiwa kerusuhan anggal 22 Oktober 2006 yang dilatarbelakangi oleh penertiban TI Ilegal dan penangkapan terhadap kolektor dan pengusaha besar pertimahan yang dilancarkan oleh aparat keamanan atas permintaan Pemerintah Provinsi menjelang Pilgub Babel 2007. Dalam razia PETI yang melibatkan Mabes Polri dan Densus 88 ini menangkap tiga orang pengusaha timah yang banyak menampung pasir timah dari tambang rakyat. Akibatnya rakyat penambang kesulitan menjual timah hasil tambang mereka. Mereka menyerbu dan membakar kantor Gubernur sehingga membuat suasana Babel menjadi sangat mencekam saat itu. (Erman: 2010 halaman 90-91)

Kondisi terakhir, smelter RBT ditutup, Tommy Winata dan grup usahanya menyatakan berhenti berbisnis timah dan hanya akan fokus pada aktivitas konservasi lingkungan. Sebenarnya penutupan bisnis timah tersebut adalah bentuk kapoknya TW menghadapi aksi mafia pertimahan lokal, termasuk di internal perusahaannya yang mencurangi persaingan bisnis sehingga selalu merugi (wawancara dengan JAI, seorang manajer sebuah Smelter di Pangkalpinang milik pengusaha Aon/Thamron, salah satu pengusaha besar timah di Babel).

Maka dapat dikatakan kuasa atas akses ekonomi politik timah saat ini relatif dikendalikan oleh PDIP dimana rezim berkuasa di tingkat pusat linier dengan dominasi kekuatan politik yang berkuasa di Bangka Belitung. Hal juga dapat dilihat dari keseragaman dan keselarasan pandangan antara Presiden dengan Gubernur dalam menyikapi polemik ekonomi Babel di sektor pertimahan. Termasuk instruksi Presiden kepada stakeholder pertimahan untuk mencari jalan dan solusi agar masyarakat di tingkat lokal mendapat akses menambang untuk meningkatkan perekonomian yang tengah lesu dalam suasana ketatnya tata kelola. Selain itu

kehendak pelonggaran aturan juga didasarkan semangat peningkatan produktivitas komoditas unggulan timah dengan tetap mengacu pada kaidah *good mining practice*, memperhatikan kelestarian hutan konservasi, meskipun tidak spesifik menyebutkan kawasan pesisir dalam taklimat tersebut.

PT Timah, Tbk. yang menjadi pihak yang termarginalisasi dalam polemik Surat Penghentian Sementara ini tak pelak menghadapi gejolak internal sebagai bentuk resisten dan juga reaksi atas menurunnya performa perusahaan di bawah manajemen saat itu. Kinerja keuangan perusahaan yang sedang merosot dihadapkan dengan tentangan protes di berbagai wilayah, terutama pesisir, dimana rasio operasional PT Timah dominan terkonsentrasi disana. Cadangan yang melimpah dan ekonomis yang terkandung di wilayah pesisir menjadikan produksi timah darat hanya berbanding 30% atas unit produksi laut yang menyumbang 70% produksi PT Timah, Tbk saat ini.

Wawancara dengan seorang petinggi IKT menunjukkan ada politik tingkat tinggi dalam proses restrukturisasi PT Timah. Sukrisno yang dikenal dekat dengan Rezim Partai Demokrat pada masa sebelumnya, juga bermain dua kaki dalam penguasaan akses yang pada dasarnya memang didominasi oleh PT Timah secara legal. Ia dituding ikut memberikan konsesi pengelolaan IUP kepada perusahaan mitra yang nakal yang terlibat dalam penyelundupan timah ilegal dengan kompensasi keuntungan pribadinya sendiri. Adapun Dirut yang baru adalah orang titipan rezim berkuasa, PDIP (Wawancara dengan RK, Sekretaris IKT tanggal 27 Juni 2016). Menarik untuk mencermati bagaimana relasi kuasa antara Pusat, Daerah, dan PT Timah sebagai pengusaha pertimahan pasca pergantian ini.

Membahas kelompok cukong (lihat Erman, 2007: 242-256) yang sering disebut-sebut dalam diskursus dan kajian pertimahan. Sampai saat ini masih relatif sulit untuk menunjukkan siapa sebenarnya para cukong ini. Namun dari cerita warung kopi (Erman, 2014: 89-107) yang penulis telusuri dan berdasarkan hasil wawancara (dengan JM) terlalu sensitif membicarakan aktor penting ini. Dalam pertambangan laut oleh pihak swasta atau pengusaha yang menjalankan bisnisnya, tentu bukanlah orang biasa dan sembarangan. Mengingat investasi yang dibutuhkan untuk

mengadakan Kapal Keruk dan Kapal Isap Produksi membutuhkan investasi yang sangat besar. Adapun aktor-aktor yang muncul hanyalah sekedar bigmen yang dipercayakan untuk mengelola operasional perusahaan, kebijakan dan pengaturan politik tinggi diatur dan dikendalikan oleh para cukong ini, terutama kepada kalangan politisi.

Pada level menengah seperti TI Apung, TI Tower, maupun Ponton Isap Produksi terutama yang ilegal dibekingi oleh pemain-pemain kelas menengah juga. Namun terkadang untuk pertambangan ilegal yang massif disebutkan melibatkan para petinggi-petinggi republik dan aparat keamanan (baca=Jenderal Berbintang). Sedangkan nelayan Buton dan Bugis yang memodifikasi kapal pencari ikannya menjadi alat tambang inkonvensional umumnya bermodal seadanya. Penertiban sulit dilakukan karena pengaturan negara bayangan lokal sebagaimana temuan Erwiza Erman masih bercokol dan mengontrol di semua lini *stakeholder*.

Diskursus menarik adalah sulitnya menemukan eksistensi kelompok perkeliruan yang menjadi *think tank* negara bayangan. Fakta ini ditenggarai terjadi akibat semakin terpolarnya para mafia bisnis pertimahan ke dalam faksi-faksi yang terpisah-pisah setelah meninggalnya Eko Maulana Ali sebagai patron dan pengatur satu pintu bisnis abu-abu pertimahan. Penerusnya, Gubernur yang sekarang tidak mempunyai kapabilitas ketokohan dan visi sekuat beliau. Namun tetap memegang kendali pada jaringan pemain besar dan pemain yang potensial untuk terus bekerja sama, sedangkan mafia-mafia yang dianggap sudah tidak menguntungkan disingkirkan (Wawancara dengan Hamzah, seorang pengusaha yang dekat dengan banyak pemain timah).

Tantangan Tata Kelola Timah

Sampai saat ini masih sulit menemukan jalan tengah rasional dalam bentuk regulasi yang mengakomodir keberlangsungan aktivitas antar sektor kelautan perikanan dengan pertambangan timah laut di wilayah pesisir kepulauan Bangka Belitung. Banyak faktor yang menyebabkan kondisi *status quo* corak tata kelola yang abu-abu dan kabur ini. Keuntungan besar bisnis pertimahan baik yang legal apalagi yang ilegal masih lebih menarik untuk dikejar oleh para aktor terkait dibandingkan dengan pengembangan potensi kelautan dan perikanan

pesisir yang belum pernah dilakukan kajian valuasi riilnya terhadap perekonomian.

Aktor negara yang masih ikut terlibat dalam jaringan penguasaan akses pertambangan ini menyebabkan berbagai kebijakan dan gerakan sosial yang rasional dan ideal dalam tata kelola pertambangan yang baik cenderung bersifat partisan, lantang dalam pernyataan namun gagap pada kenyataan. Para politisi dan birokrat yang masih menikmati keuntungan ekonomi politik yang besar dari bisnis timah lebih memilih membiarkan carut marut pertambangan timah yang sedang berada dalam kekosongan hukum tetap berlangsung selama gejolak protes masih dapat diredam dengan regulasi semu pro politik resistensi pertambangan.

Politik protes yang dilancarkan oleh For Nebak dan Walhi Babel dalam bentuk aksi damai dan tertib merupakan suatu keberhasilan advokasi dan agregasi kepentingan yang efektif. Tekanan dan tuntutan yang disampaikan kepada Pemerintah Daerah berbuah kebijakan penghentian sementara operasional KK dan KIP PT Timah di wilayah-wilayah yang menolak pertambangan laut. Namun secara lebih luas, pencapaian ini belumlah cukup dan jauh.

Dasar dan kekuatan hukum yang terkandung dalam kebijakan ini belum mampu memberikan kepastian perlindungan mengikat terhadap protes ketidakadilan dan kerusakan lingkungan yang merupakan akses berekonomi kaum nelayan tradisional tersebut. Perlu daya yang lebih kuat dan luas serta upaya yang lebih komprehensif untuk menjamin kelestarian ekosistem dan lingkungan laut Bangka Belitung. Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang memiliki kewenangan dalam hal ini harus saling bersinergi mewujudkan visi tata kelola pertambangan timah yang baik, pembangunan ekonomi yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Tentang pilihan rasional gubernur kebijakan SPS yang coba berpihak kepada masyarakat nelayan berbenturan dengan kondisi carut marut tata kelola pertambangan laut, terkait zonasi laut yang belum tuntas, aturan tata tertib menambang, proses peralihan kewenangan pemerintahan daerah yang sedang berjalan, dan isu-isu spesifik mengenai dampak eksternalitas serta keuntungan positif maupun negatif yang berimbang dan obyektif. Secara politis Gubernur tersandera oleh kepentingan besar *black economy* pertimahan baik dari sisi internal kekuatan pendukung Gubernur maupun jaringan perkeliruan dalam

konteks negara bayangan industri pertimahan. Akhirnya secara rasional, agregasi preferensi yang menjadi pilihan rasional dalam keputusan/kebijakan publik yang dapat dipilih adalah dengan mengakomodir tuntutan kelompok protes dengan menerbitkan regulasi setengah hati memanfaatkan momentum meningkatnya kesadaran ekologis kolektif guna mencari simpati dukungan untuk pencalonan kembali. Di sisi lain secara lebih ketat tetap mengontrol akses ekonomi politik bisnis pertimahan sebagai modal politik untuk melanggengkan kekuasaan.

Politisi secara umum masih sungkan berbicara tentang kesadaran ekologis pada diskursus pertimahan. Namun gubernur adalah salah satu dari yang berani secara gamblang dan frontal berpihak pada tuntutan masyarakat nelayan yang protes dan resisten terhadap pertambangan pesisir. Meskipun dalam tataran implementasi kebijakan mengalami kemandegan. Sikap ini menjadi ujian daya tahan dukungan pada gubernur dalam menghadapi pertarungan pilgub 2017 yang akan datang.

Kebijakan Gubernur Bangka Belitung selaku aktor yang berwenang atas sektor pertambangan timah hendaknya berupa regulasi yang menjadi tata tertib bagi tata kelola pertambangan laut yang lebih linier antar sektor, ramah lingkungan, memberikan eksternalitas positif bagi masyarakat banyak, berkeadilan serta berkelanjutan.

Akhirnya kelompok masyarakat sipil yang menolak pertambangan laut sebagai golongan marginal yang terabaikan oleh jaringan negara bayangan lokal, mau tidak mau harus terus memperkokoh jalinan dan struktur agregasi perjuangan mereka. Melakukan tekanan dan pengawasan pada pemerintah dan pelaku bisnis tambang timah laut harus tetap jadi perhatian utama agar tidak dilindas oleh keserakahan, pengabaian dan ketidakpedulian oleh para politisi pemburu kekuasaan semata, serta dari pihak-pihak yang mendukung melakukan pertambangan laut secara membabi buta.

Studi kebijakan dalam diskursus tata kelola tambang yang penulis lakukan ini merumuskan beberapa temuan kritis terhadap teori yang penulis gunakan.

Pertama, asumsi yang dikemukakan oleh Anthony Downs mengenai pilihan rasional dalam pengambilan keputusan oleh aktor negara atau politisi lebih terdorong oleh motif agar dapat terpilih kembali pada

pemilihan berikutnya cukup relevan untuk menjelaskan bagaimana ambigunya kebijakan akomodasi terhadap politik protes kaum nelayan. Tindakan Gubernur menerbitkan SK Penghentian Sementara tanpa adanya instrumen kebijakan dan peraturan yang lebih komprehensif yang menjamin substansi tuntutan kelompok protes terwujud, dinilai lebih dominan sebagai langkah pencitraan dalam politik elektoral.

Hanya saja pilihan sikap dan keputusan ini ditunjukkan dalam nuansa normatif dimana agar terkesan Pemerintah Propinsi tetap konsisten terhadap visi pengembangan potensi kelautan dan perlindungan terhadap kehidupan nelayan tradisional, namun di sisi lain tetap melakukan politik pembiaran atas praktik pertambangan timah ilegal yang menjadi ancaman bagi ekosistem pesisir, bahkan masih terbersit upaya untuk menguasai akses pertambangan laut secara legal. Disamping itu, aktor kebijakan dalam kasus ini lebih dimotivasi untuk memaksimalkan keuntungan ganda yang hipokrit dan ambivalen agar tetap dapat menguasai akses ekonomi politik pada semua aktor yang terlibat. Mengingat kebutuhan modal politik yang selama ini masih disokong oleh jaringan bisnis pertimahan ini.

Kedua, perebutan akses terbukti adalah pertarungan untuk meraih setumpuk kekuatan atau kekuasaan untuk menguasai sumber daya yang pengelolaan dan penggunaannya memberikan keuntungan bagi siapapun yang memegang kendali atas akses. Pertukaran akses juga memungkinkan terjadi dalam rangka memaksimalkan tingkat kepuasan dan memperkuat kendali atas kuasa. Dalam konflik pertimahan ini, perebutan penguasaan akses terjadi dalam tingkatan dan kepentingan yang lebih kompleks, berwajah banyak, tumpang tindih dan saling memangsa.

Ketiga, mencermati *actor and linkages* kekuatan ekonomi politik yang *concern* dalam debat dan polemik isu pertimahan, sejatinya adalah para politisi yang tetap ingin menguasai akses kuasa ekonomi politik timah untuk semata-mata tetap mempertahankan dominasi kekuasaan politik dan ekonomi kelompok dan jaringannya di Bangka Belitung. Mereka memanfaatkan semua sumber daya yang dikuasai atau dimiliki untuk ditukar atau digelontorkan berupa berbagai akses dan keuntungan atau saling dukung antar sesama politisi dan kelompok-kelompok lainnya demi

terjalinnnya struktur kekuasaan yang semakin kokoh dan meluas.

Dalam kasus ini kesejahteraan masyarakat masih menjadi subyek yang terabaikan. Dalam konteks eksploitasi timah, akses penambangan dan aliran keuntungan masih hanya dinikmati oleh politisi, birokrat, aparatur, aktivis, dan aktor-aktor terbatas yang berhimpun dalam lingkaran kekuasaan saja. Rakyat hanya menjadi objek dan tameng bagi kelanggengan kekuasaan ekonomi dan politik para elit pemburu kekuasaan, sehingga ketimpangan ekonomi masih tetap terjadi dan kerentanan konflik horizontal serta keresahan sosial berkembang semakin intens.

SIMPULAN

Politik protes yang dilancarkan oleh For Nebak dan Walhi Babel dalam bentuk aksi damai dan tertib merupakan suatu keberhasilan advokasi dan agregasi kepentingan yang efektif. Tekanan dan tuntutan yang disampaikan kepada Pemerintah Daerah berbuah kebijakan penghentian sementara operasional KK dan KIP PT Timah di wilayah-wilayah yang menolak pertambangan laut. Namun secara lebih luas, pencapaian ini belumlah cukup dan jauh.

Dasar dan kekuatan hukum yang terkandung dalam kebijakan ini belum mampu memberikan kepastian perlindungan mengikat terhadap protes ketidakadilan dan kerusakan lingkungan yang merupakan akses berekonomi kaum nelayan tradisional tersebut. Perlu daya yang lebih kuat dan luas serta upaya yang lebih komprehensif untuk menjamin kelestarian ekosistem dan lingkungan laut Bangka Belitung. Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang memiliki kewenangan dalam hal ini harus saling bersinergi mewujudkan visi tata kelola pertambangan timah yang baik, pembangunan ekonomi yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Kebijakan Gubernur Bangka Belitung selaku aktor yang berwenang atas sektor pertambangan timah hendaknya berupa regulasi yang menjadi tata tertib bagi tata kelola pertambangan laut yang lebih ramah lingkungan, memberikan eksternalitas positif bagi masyarakat banyak, berkeadilan serta berkelanjutan.

Akhirnya kelompok masyarakat sipil yang menolak pertambangan laut sebagai golongan marginal yang terabaikan oleh jaringan negara bayangan lokal, mau tidak mau harus terus memperkokoh jalinan dan struktur agregasi

perjuangan mereka. Melakukan tekanan dan pengawasan pada pemerintah dan pelaku bisnis tambang timah laut harus tetap jadi perhatian utama agar tidak dilindas oleh keserakahan, pengabaian dan ketidakpedulian oleh para politisi pemburu kekuasaan semata, serta dari pihak-pihak yang mendukung melakukan pertambangan laut secara membabi buta.

DAFTAR PUSTAKA

- Batubara, M. 2009. Ironi Tambang Timah di Babel, disampaikan pada Focus Group Discussion Universitas Bangka Belitung 25 Juni 2009.
- Bahagijo, S. 2006. Globalisasi Meng-hempas Indonesia. Jakarta: Kerjasama Perkumpulan PraKarsa dengan Penerbit Pustaka LP3ES Indonesia.
- Deliarinov. 2006. Ekonomi Politik, Mencakup Berbagai Teori dan Konsep yang Komprehensif. Jakarta : Erlangga.
- Erman, E. 2007. Deregulasi Tata Niaga Timah dan Pembuatan Negara Bayangan Lokal: Studi Kasus Bangka dalam Politik Lokal di Indonesia, editor Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia-KITLV. 2007.
- Erman, E. 2010. Aktor, Akses dan Politik Lingkungan di Pertambangan Timah Bangka. LIPI Press, Jurnal Masyarakat Indonesia Edisi XXXVI/No.2/2010 hal. 71-101
- , 2009. Dari Pembentukan Kampong ke Perkara Gelap, Menguak Sejarah Timah Bangka-Belitung. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Hidayat, S. 2000. Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan. Jakarta: PT. Pustaka Quantum.
- , 2001. Ketimpangan Ekonomi dan Fenomena "Rent Seeking di Daerah: Kasus Tata Niaga Kayu Cendana dalam Menyingkap Akar Persoalan Ketimpangan Ekonomi Di Daerah. Masyhuri dan Syarif Hidayat. Jakarta: PT. Pator.,
- , 2004. Desentralisasi, tinjauan literatur tentang konsep dasar, pengalaman negara lain, dan dinamika

- kebijakan di Indonesia dalam Otonomi Daerah: Teori dan Kenyataan Empiris. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- <http://beritabangka.com/forum-nebak-datangi-walhi-dan-klhk.html> diakses 26 Februari 2016 pukul 22.30 “Nelayan Dukung Gubernur Hentikan Tambang Laut Bangka” diakses dari <http://www.mongabay.co.id/2016/01/24/nelayan-dukung-gubernur-hentikan-tambang-laut-bangka/> diakses pada tanggal 26 Februari 2016 pukul 22.14
- Ibrahim. 2002. Kepulauan Bangka Belitung Menuju Hakikat Sebuah Provinsi, Yogyakarta: Philosophy Press.
- , 2011. Nestapa Ekologi Sosial, dalam Buku Secangkir Kopi Bangka Belitung, Yogyakarta: Khomsa.
- , 2013. Sengkarut Timah dan Gagapnya Ideologi Pancasila. Yogyakarta: Penerbit Imperium.
- Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 33/M-DAG/PER/5/2015 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 44/M-DAG/PER/7/2014 Tentang Ketentuan Ekspor Timah
- Rahman, B. 2011. Menyoal Pertimahan di Babel (Beberapa Cerita dan Gagasan), Yogyakarta: Khomza.
- Ranto. 2016. Petaka Politik Timah di Babel, Kebijakan Tak Sensitif Nelayan (Pengalaman Nelayan di Bangka Barat) Naskah belum dipublikasikan.
- Ribot, Jesse C. dan Nancy Lee Peluso. 2003. A Theory of Access. *Jurnal Rural Sociology* 68(2). 153–181
- Sujitno, S. 2005. Dampak Kehadiran Timah Indonesia Sepanjang Sejarah, Cempaka Jakarta: Publishing,
- Susilo, Joko & Siti Maemunah. 2009. Tiga Abad Melayani Dunia, Potret Tambang Timah Bangka Belitung. Jakarta: Jaringan Advokasi Tambang (JATAM).
- Yustika, A.E. 2009. Ekonomi Politik (Kajian Teoritis dan Analisis Empiris), Cetakan I. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Surat Seskab Nomor B-339 /Seskab/VII/2015 tanggal 6 Juli 2015 tentang Arahan Presiden Mengenai Tata Kelola Timah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- SK Gubernur Babel nomor 540/40/DPE tanggal 18 Januari 2016 tentang Penghentian Sementara Operasional KK dan KIP di wilayah Laut Deniang, Teluk Kelabat, dan Laut Tempilang
- , 2009. Dinamika Komunitas Warung Kopi dan Politik Resistensi di Pulau Belitung, *Jurnal Masyarakat Indonesia* Volume 40 Nomor 1 Juni 2014. Jakarta: LIPI Press.

PENETRASI NEGARA TERHADAP KELEMBAGAAN ADAT NAGARI PARIANGAN DI ERA OTONOMI DAERAH

Yayan Hidayat¹ dan Anang Fajar Sidik²

¹Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN)

Tebet Timur Dalam No. 11A, Jakarta Selatan, DKI Jakarta

²CIJFD Community, Brawijaya University, Malang

E-mail: yayanhidayat20@gmail.com

ABSTRAK

Tulisan ini menjelaskan tentang pola dan dinamika hubungan negara terhadap lembaga adat Nagari Pariangan dalam otonomi daerah. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana negara memainkan pola penetrasi melalui institusi formal, hukum, kebijakan publik, dan proses politik dalam hubungan negara dengan Nagari. Kami menemukan kondisi tersebut karena, pertama, kepentingan negara untuk secara intensif mengendalikan sumber daya alam dan ekonomi di Nagari. Kedua, kepentingan pemerintah daerah untuk menciptakan stabilisasi politik sebagai kebutuhan inti pembangunan ekonomi di era otonomi. Penetrasi dan transformasi Nagari berdampak pada penyederhanaan Nagari menjadi birokrasi modern sehingga sesuai dengan kepentingan negara. Pendekatan *historical institutionalisme* digunakan sebagai alat analisis untuk mengurai pola penetrasi negara yang terjadi pada Nagari. Otonomi daerah tidak membuat Nagari mandiri sebagai pemerintahan sendiri, mereka masih menghadapi intervensi dari pemerintah pusat. Itulah salah satu alasan kuat mengapa penelitian ini dilakukan. Hasil penelitian ini menunjukkan bagaimana pengakuan Nagari sebagai pemerintahan terendah sebenarnya dalam situasi yang dilematis, dimana Nagari harus menerima intervensi pemerintah pusat yang menempatkannya sebagai bagian dari birokrasi, bukan kemudian mengakui Nagari sebagai pemerintahan adat.

Kata Kunci : Nagari, Penetrasi Negara, Otonomi Daerah

STATE PENETRATION ON INDIGENOUS INSTITUTION OF NAGARI PARIANGAN IN LOCAL AUTONOMY ERA

ABSTRACT

This paper explained the pattern and dynamic relation of the state towards indigenous institutional Nagari Pariangan in the local autonomy era. This research aims to reveal how the state is playing the penetration pattern through a formal institution, law, public policy, and political processes in state-relation towards Nagari. We found those condition caused by the state interest to intensively power control upon natural resources and economic in Nagari. In addition, local government interests to created political stabilization as a core requirement of economic development in autonomy era. Those, penetration and transformation impact to simplifying of Nagari into modern bureaucracy so that in line with state interest. Historical institutionalism approach used as a tool of analysis to elaborate the state penetration pattern that happened in Nagari. Autonomy era does not make Nagari independent as self-government, they still facing intervention from central government. The result of this research shows how the recognition of Nagari as a low government put on the dilemmatic situation, in which Nagari had to accept central government intervention placed it as a part of the bureaucratic state.

Keywords: Nagari, state-penetration, local autonomy

PENDAHULUAN

Rezim pemerintahan Orde Baru yang sentralistik telah mengubah sistem dan bentuk pemerintahan lokal level paling bawah di Nagari. Penetrasi negara masa itu diperkuat melalui UU No. 5/1979 yang mengubah pemerintahan Nagari menjadi pemerintahan desa. Perubahan

Nagari ke bentuk desa bukan hanya sekedar perubahan nama, melainkan merubah sistem, orientasi dan filosofi Nagari (von Benda-Beckmann, 1979). Akibatnya, banyak kelembagaan adat Nagari yang dihapuskan dan diganti dengan kelembagaan negara untuk memperkuat dominasi rezim. Nagari sebagai kesatuan masyarakat adat terpecah menjadi

beberapa desa, terdapat 543 desa pada saat pembentukannya di Sumatera Barat, jauh lebih besar dari jumlah Nagari yang awalnya sebanyak 300-an kenagarian (Yasril, 2007). Secara kultural, perubahan dari pemerintahan Nagari ke pemerintahan desa di Sumatera Barat menimbulkan beberapa implikasi. Pertama, kepemimpinan formal terendah telah bergeser dari kepemimpinan kolektif *tali tigo sapilin* dan *tungku tigo sajarangan* kepada kepala desa yang sebenarnya tidak cukup *legitimed* dihadapan warga. Kedua, perubahan tersebut telah merusak adat dan menghilangkan identitas anak Nagari dan melunturkan ikatan genealogi.

Runtuhnya rezim Orde Baru dan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur desentralisasi dan memberikan hak otonomi kepada daerah memang menjadi kesempatan pertama bagi daerah-daerah di Indonesia untuk menegaskan lokalitas bentuk pemerintahannya. Namun, hal tersebut justru meninggalkan persoalan-persoalan baru seperti kecenderungan bergantung pada pusat pemerintahan yang tersisa sejak sebelum reformasi. Sebagaimana di daerah lainnya, hal ini direspons oleh pemerintah Provinsi Sumatera Barat yang mengembalikan bentuk pemerintahan lokal kembali ke bentuk Nagari dengan mengeluarkan Perda Nomor 9 Tahun 2000. Transformasi tersebut menyebabkan terjadinya perubahan baik dalam struktur pemerintahan dan peraturan yang berlaku dalam tatanan masyarakat Nagari.

Pada saat desa dihapuskan dan Nagari dihidupkan kembali, semestinya penerapan lembaga pemerintahan juga ikut berubah. Namun, dalam kenyataannya tidak demikian kelembagaan yang ada dalam struktur desa tidak dihapuskan, ketika institusi tradisional dihidupkan kembali Nagari mengalami dualisme kelembagaan (L.M, 2009). Dalam kasus pemerintahan Nagari, kebijakan dan intervensi pemerintah terhadap pemerintahan Nagari merupakan salah satu faktor yang menyebabkan timbulnya perubahan sosial melalui cara-cara yang struktural dalam masyarakat (Jong, 1980). Dampak yang dirasakan justru kepada masyarakat, terutama ikatan sosial yang terjalin diantara masyarakat menjadi lemah, bahkan masyarakat sedikit sekali memiliki kesadaran untuk berpartisipasi dalam proses politik dan pemerintahan berdasarkan kesadaran. Padahal melaksanakan sistem pemerintahan Nagari

juga mencakup keterlibatan secara sadar anak kemenakan dan *urang kampuang* yang terlibat dalam penyelenggaraan Nagari.

Dalam tulisan ini, penetrasi negara diartikan sebagai kebijakan atau tindakan yang diambil oleh negara dalam rangka merumuskan dan menegakkan aturan permainan dalam kehidupan ekonomi (Patji, 2004), politik, dan kemasyarakatan baik secara horizontal maupun vertikal atau teritorial. Penelitian sebelumnya yang mengulas hal serupa dilakukan oleh Raja Sofyan (Samad, 2010) tentang studi penetrasi negara di Kepulauan Riau di masa Orde Baru. Bedanya dengan tulisan ini adalah pembahasan penelitian Raja Sofyan masih mengulas mengenai Orde Baru yang otoriter. Sedangkan tulisan ini mengulas penetrasi di era otonomi daerah yang lebih terbuka. Pengertian penetrasi negara dalam studi ini sengaja dipersempit, sebab negara sebagai institusi politik sesungguhnya memainkan dua fungsi penting. Pertama mengatur, bukan mengontrol kehidupan ekonomi dan kedua monopoli penggunaan kekerasan fisik sebagai instrumen sosial kontrol. Negara menentukan pola dominasi di dalam masyarakat melalui lembaga-lembaga Negara pada bidangnya masing-masing. Negara mengatur kewenangan lembaga dan mengikat keputusan masyarakat serta lembaga, khususnya kelembagaan adat melalui hukum-hukum negara modern pada umumnya menembus komunitas-komunitas masyarakat sipil dan mengimplementasikan logika politik dalam seluruh keputusan pada bidang-bidang negara.

Studi ini mengambil objek penelitian di Nagari Pariangan Kabupaten Tanah Datar. Selama rentang tiga bulan, mulai Oktober hingga Desember 2017 penulis melakukan penelitian di wilayah tersebut. Sebagai Nagari tertua menurut *tambo* sejarah alam Minangkabau. Nagari Pariangan sebagai Nagari tertua saat ini menghadapi kondisi dilematis, pengakuan kembali Nagari sebagai pemerintahan terendah ternyata tidak berdampak apa-apa terhadap kelembagaan adat di Nagari Pariangan. Setelah mengalami perubahan, Nagari Pariangan harus mencari bentuknya kembali sebagai institusi politik yang kuat dalam memastikan aturan dan menyelesaikan persoalan-persoalan lokal yang berkaitan dengan kesejahteraan umum masyarakat adat. Tulisan ini berfokus mengungkap bagaimana negara memainkan

pola penetrasinya melalui kelembagaan formal, undang-undang, kebijakan, dan proses politik dalam relasi negara terhadap Nagari Pariangan di era otonomi daerah.

Tulisan ini menemukan bahwa kebijakan otonomi daerah tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kewenangan lembaga adat di Nagari dalam menentukan dan menjalankan bentuk pemerintahan sendiri sesuai dengan landasan *tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan* sebagai filosofi pemerintahan adat Nagari. Selalu ada intervensi pemerintah pusat dan daerah dalam tata kelola kelembagaan adat, intervensi tersebut muncul dari birokrasi-birokrasi daerah, hukum formal dan proses politik yang cenderung membatasi kewenangan pemimpin adat di dalam Nagari. Interaksi yang terbangun dalam dualisme pemerintahan yang terjadi antara Wali Nagari sebagai pemerintahan dinas dan KAN (Kerapatan Adat Nagari) adalah interaksi penetratif yang melemahkan fungsi kelembagaan adat. KAN hanya dianggap sebagai pelaksana adat yang tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan atau terlibat dalam pembangunan Nagari. Hipotesis tersebut kemudian yang membedakan tulisan kami dengan penelitian tentang nagari pada umumnya yang hanya terfokus membahas pemerintahan Nagari dari aspek tata kelola birokrasi kelembagaan adat di era otonomi daerah.

METODE

Dalam melihat penetrasi negara di Nagari, tulisan ini menggunakan pendekatan *Historical Institutionalism* guna menganalisis transformasi kelembagaan, hubungan kekuasaan struktur dalam lembaga, aktor-aktor dalam kelembagaan serta berfokus pada proses politik dan pembuatan kebijakan dalam parameter kelembagaan. *Historical institutionalism* berusaha mengungkap perilaku dan tabi'at kelembagaan melalui analisis "jaringan kebijakan" yang menghubungkan antara Negara dan masyarakat. Ruang lingkup analisis bukan hanya konteks tapi juga tindakan (*conduct*) yang dilakukan sehingga ketika individu tersebut adalah aktor pembuat keputusan pada tingkat elit negara maka analisis bergeser ke level negara. Konsekuensinya, struktur negara menjadi alat yang dapat digunakan oleh individu untuk mempengaruhi perilaku masyarakat melalui penggunaan institusi (*rules and regulations*).

Atas dasar landasan teoritis tersebut, *path dependence* (jalur ketergantungan) sebagai alat analisis mencoba mengidentifikasi status quo dalam setiap perubahan yang terjadi. Selain itu, *path dependence* berusaha mengidentifikasi *bounded rationality* atau rasionalitas yang dibatasi dalam perubahan dari waktu ke waktu. Gagasan ini menganggap bahwa individu membuat keputusan dan rasionalitas individu dibatasi oleh pengambilan keputusan maupun keterbatasan kognitif yang bertindak mencari solusi yang memuaskan daripada yang optimal. Sebagai entitas politik, Nagari bukanlah institusi tunggal yang berdiri sendiri. Transformasi yang merembet pada dualisme kelembagaan adat dan dinas merupakan dampak dari hadirnya kekuatan politik lainnya yang memberikan pengaruh terhadap perubahan Nagari selama masa reformasi. Analisis *bounded rationality* terhadap pola kekuatan politik yang memberikan pengaruh perubahan dalam Nagari menjadi titik kritis untuk menjawab pola dan kepentingan negara memainkan penetrasinya pada kelompok adat dalam Nagari. Pandangan ini bermaksud untuk menghindari keterbatasan analisis dan penglihatan terhadap faktor-faktor yang signifikan dalam transformasi Nagari.

Tulisan ini menggunakan pendekatan studi kasus untuk melihat Nagari sebagai realitas yang utuh, kompleks, dinamis dan penuh makna. Studi kasus dipilih karena penulis ingin melihat satu fenomena yang lebih mendalam. Kemudian Pengambilan data dilakukan dengan teknik wawancara secara langsung dan studi dokumentasi. Hal ini bertujuan supaya data yang diperoleh saling melengkapi dan memperkuat satu sama lain. Data yang diperoleh kemudian diolah dengan berbagai tahapan seperti kondensasi yakni memilah dan menyederhanakan fenomena data yang semula abstrak, dan kemudian verifikasi untuk validitas data.

Untuk membedah kasus penetrasi negara dalam Nagari periode pasca reformasi, penulis menggunakan kasus tunggal dengan multi-analisis agar berfokus pada masalah dan kemudian menyeleksi satu kasus, serta dibatasi untuk membedah kasus yang sudah penulis tentukan yakni penetrasi Negara dalam Nagari. Dari kasus yang sudah penulis tentukan, menjadi dasar untuk mengidentifikasi narasumber yang mampu menjawab persoalan yang terjadi. Narasumber dalam penelitian ini adalah *Ninik Mamak* sebagai pemimpin adat di Nagari

Pariangan, Wali Nagari sebagai pemimpin dinas sebagai representasi hadirnya Negara di Nagari, Wakil Ketua DPRD Kabupaten Tanah Datar sebagai pihak yang merumuskan regulasi relasi antara Nagari dan lembaga-lembaga negara, dan lembaga adat *Cadiak Pandai* sebagai cendikiawan di Nagari. Setelah data didapatkan maka akan dikelola melalui penjadohan dan pengumpulan pola serta mencari kesepadanan antara dua atau lebih kategori relasi negara dengan Nagari untuk menjawab bagaimana negara memainkan pola penetrasinya melalui kelembagaan formal, undang-undang, kebijakan, state actors dan proses politik melalui pen-disiplinan yang dilakukan oleh negara terhadap Nagari Pariangan di era otonomi daerah.

Kebaruan dalam penelitian ini adalah membedah interaksi antara pola negara dan lembaga adat di era otonomi daerah. Interaksi tersebut kemudian dilihat sebagai bentuk yang penetratif terhadap adat. Kami mengidentifikasi interaksi negara dan lembaga adat Nagari tersebut menggunakan pisau analisis teori *historical institutionalism* yang menganalisis transformasi kelembagaan, hubungan kekuasaan struktur dalam lembaga, aktor-aktor dalam kelembagaan serta berfokus pada proses politik dan pembuatan kebijakan dalam parameter kelembagaan. Analisis *Historical institutionalism* dalam praktiknya berawal dari pemahaman yang menjelaskan bahwa pilihan terhadap sebuah kebijakan yang dibuat akan berpengaruh terhadap kebijakan selanjutnya dan pola tersebut akan berulang dan bertahan. Analisis ini kemudian yang banyak membantu tulisan ini membedah sebatas mana kebijakan otonomi daerah berpengaruh terhadap kewenangan lembaga adat di Nagari.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian terhadap perubahan-perubahan nagari pariangan serta relasi antara Negara dan nagari dalam kebijakan penyempurnaan nagari di era kebijakan otonomi daerah penulis menyimpulkan bahwa negara melalui Pemerintah Provinsi Sumatera Barat mendominasi dan melakukan tindakan penetratif dalam relasinya dengan nagari pada kebijakan penyempurnaan nagari pasca reformasi. Hal ini terlihat dari upaya Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menciptakan perluasan birokrasi di dalam Nagari melalui regulasi formal, kebijakan

yang dihasilkan, kelembagaan dan proses politik yang terjadi cenderung melemahkan kewenangan KAN sebagai lembaga adat karena dianggap menghambat agenda pembangunan dan tidak mampu menyelesaikan permasalahan pemerintahan.

Dominasi dalam ketentuan penyempurnaan nagari pada dasarnya merupakan keinginan pemerintah untuk menciptakan stabilitas politik sebagai persyaratan pembangunan ekonomi di era otonomi daerah. Proses transisi kelembagaan dan dilema distribusi kewenangan terhadap lembaga adat dari setiap rangkaian regulasi dan kebijakan penyempurnaan Nagari merupakan pola model penetrasi yang berulang dan bertahan sejak masa orde baru di dalam Nagari. Meskipun pemerintah melalui peraturan-peraturan yang dihasilkan telah mengakui kewenangan kelembagaan adat *tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan* dalam nagari namun keputusan dan kewenangan tertinggi dalam adat tetap pada Pemerintah Kabupaten. Tumpang tindih peraturan Nagari, penyederhanaan kelembagaan adat Nagari, hadirnya dualisme kelembagaan antara KAN dan Wali Nagari memberikan jawaban bahwa gambaran tentang kebijakan kembali ber-nagari masih banyak kelemahan dalam membebaskan kewenangan lembaga adat untuk mengatur urusannya sendiri, karena lebih didominasi oleh keinginan pemerintah untuk melakukan reformulasi kelembagaan nagari agar selaras dengan sistem pemerintahan desa pada umumnya sebagai pola Orde Baru yang berulang di era reformasi dalam memandang nagari sebagai pemerintahan terendah bukan kesatuan genealogis masyarakat.

Nagari mengalami banyak perubahan-perubahan secara struktur maupun kultur sejak hadirnya kolonialisme. Berbagai ketentuan struktur dan administratif diterapkan guna mengintensifkan kekuasaan dan mendorong terwujudnya agenda utama pemerintah yakni ketertiban, pengawasan dan pembangunan di Nagari. Nagari telah mengalami proses panjang pengaturan-pengaturan kelembagaan yang terjadi di setiap rezim. Dari mulai hidup kolektif dengan ikatan genealogis nagari, berstatus menjadi desa hingga kembali ke nagari. Banyak perubahan orientasi terjadi dalam struktural maupun kultural kelembagaan. Akibat banyaknya pengaturan yang terjadi di nagari, dalam pembahasan ini penulis hanya

terfokus pada pengaturan nagari era reformasi yang memberikan banyak pengaruh terhadap kewenangan kelembagaan adat dalam Nagari.

Kebijakan Baliak ka Nagari

Pasca dikeluarkan Undang-Undang Desentralisasi nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat berupaya merumuskan ketentuan-ketentuan untuk kembali mengembalikan tata pemerintahan adat Nagari dalam masyarakat Minangkabau. Melalui Perda Nomor 9 tahun 2000 tentang pokok-pokok pemerintahan Nagari mengatur sedemikian rupa struktur adat *tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan* sebagai kepemimpinan kolektif beserta kewenangannya di era reformasi. Nagari yang berdiri atas kebijakan Perda Nomor 9 tahun 2000 merupakan Nagari yang mengalami penyederhanaan menyesuaikan kepentingan daerah. Konsep kebijakan kembali ke bernagari ini mencoba menyatukan kepemimpinan adat yang direpresentasikan oleh KAN dan pemimpin dinas yakni Wali Nagari berbentuk dualisme kepemimpinan dalam satu wadah Nagari sebagai struktur pemerintahan terendah Pemerintah Provinsi Sumatera Barat.

Perda Nomor 9 tahun 2000 tetap menghadirkan kelembagaan adat yang dibentuk saat Nagari berbentuk desa pada masa orde baru yakni Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) sebagai lembaga supra-Nagari tingkat Provinsi. Lembaga ini menjadi perpanjangan tangan pemerintah untuk mengontrol aktivitas *Ninik Mamak* sebagai pemimpin suku di setiap Nagari. Beranggotakan para penghulu yang terhimpun dari masing-masing Nagari di Sumatera Barat. Seringkali lembaga ini mencampuri keputusan adat ketika bertentangan dengan kepentingan pemerintah. Selain itu, ada pula kelembagaan adat yang tidak diakui keberadaannya oleh Perda seperti lembaga unsur *Parik Paga Nagari, Malin, Pandito* dan *Dubalang* sebagai struktur di bawah *Ninik Mamak* karena dinilai tidak selaras dengan pemerintah dan dikhawatirkan akan memperkuat legitimasi *Ninik Mamak* sebagai pemimpin suku di setiap Nagari. Dengan berbagai perubahan yang ada dalam proses kembali bernagari, keputusan ini di nilai hanya sebatas prosedural dan masih dilematis. Dalam pengaturannya Perda Nomor 9 tahun 2000 memberikan kewenangan terhadap kelembagaan adat di Nagari namun sisi lain

cenderung membatasi ruang kewenangan adat dengan kelembagaan-kelembagaan yang hadir sebagai perpanjangan tangan daerah di dalam Nagari.

Sebagaimana diungkapkan oleh lembaga unsur *Cadiak Pandai* Nagari Pariangan bahwa Perda nomor 9 tahun 2000 hanya dibuat berdasarkan beberapa Nagari yang ada tanpa berpedoman terhadap struktur Nagari yang sebenarnya sesuai ketentuan undang adat nan 20. Sisi lain, secara politik kebijakan kembali bernagari dipandang sebatas membangkitkan simbol kearifan lokal namun melupakan kewenangan lembaga adat yang sudah diatur dalam pranata adat Minangkabau. Proses regulasi Perda ini selain terlalu tergesa-gesa, DPRD Provinsi tidak melibatkan tokoh-tokoh adat dalam merumuskan ketentuan nagari sehingga Perda nomor 9 tahun 2000 tidak berlandaskan dengan ketentuan kelembagaan adat sesuai dengan tambo sejarah adat alam Minangkabau khususnya dalam syarat mendirikan Nagari. Akhirnya Nagari yang baru harus menyesuaikan bentuk-bentuk kelembagaan sesuai ketentuan di dalam Perda. Dampak yang dihasilkan oleh perda adalah terjadi tumpang tindih fungsi di dalam kelembagaan adat seperti KAN dan LKAAM, *Bundo Kanduang* dan PKK dan tumpang tindih landasan hukum antara Undang adat Nan 20, hukum Islam dan hukum formal.

Monopoli Negara dalam Agenda Baliak ka Nagari

Pemerintah daerah Sumatera Barat sendiri mencoba untuk mensinergikan unsur adat dan birokrasi modern dalam satu kelembagaan formal pemerintahan nagari. Alasan tersebut mendasari perubahan orientasi kelembagaan dalam kebijakan-kebijakan pendirian nagari seperti, posisi Wali Nagari yang sebelum kolonial berbentuk *angku palo*.

di geser dan diintegrasikan oleh daerah menjadi lembaga pelaksana daerah di dalam nagari serta bertanggung jawab terhadap bupati dalam menjalankan fungsi administratif, pembangunan dan pemberdayaan di dalam nagari. Fungsi kelembagaan KAN yang secara historis mengurus adat-istiadat dan menjalankan roda pemerintahan di dalam nagari mulai dirubah dalam kebijakan baliak ka nagari.

Dampak dari keinginan integrasi kelembagaan tersebut, agenda baliak ka nagari

menghasilkan dualisme kelembagaan di dalam tubuh nagari. Muncul Wali Nagari sebagai pemimpin formal yang mengurus persoalan administratif dan pembangunan nagari serta KAN dalam tugasnya menghimpun seluruh *Ninik Mamak* di nagari dianggap pemimpin informal yang menyelesaikan sengketa sako dan pusako adat, mengarahkan dan membimbing kemenakan, menentukan *sako* dan *pusako* sesuai silsilah/ranji kaum serta bertanggung jawab terhadap keberlangsungan adat sesuai amanat undang adat nan 20. Persoalan nya sekarang KAN juga turut mengurus tugas administratif nagari dan diharuskan untuk berkoordinasi dengan Wali Nagari dalam menjalankan roda pemerintahan nagari dalam menyelesaikan sengketa yang ada di nagari.

Di Nagari Pariangan kebijakan kembali ke pemerintahan nagari ditemukan berbagai persoalan yang menyangkut isu kekuasaan, budaya dan campur tangan pemerintah dalam urusan adat. *Pertama*, pemahaman yang berbeda antar para *Ninik Mamak* soal penafsiran adat-istiadat serta dengan aparatur nagari tentang makna dan hakikat kembali bernagari. Para *Ninik Mamak* menganggap kembali ke nagari berarti menempatkan kembali unsur *tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan* sebagai unsur masyarakat yang paling penting dalam pengambilan keputusan sama dengan kondisi nagari sebelum era kolonial. *Kedua*, pemerintah sebagai pemangku kebijakan tidak memahami

adat-istiadat yang berkembang di nagari, namun ikut campur tangan terlalu dalam mengurus kewenangan kelembagaan adat. Dampaknya banyak lembaga adat yang hilang dan tidak diakui serta muncul kelembagaan adat baru yang di modifikasi namun tidak memiliki orientasi filosofis sesuai *adat salingka nagari*. *Ketiga*, *Ninik Mamak* tidak terlalu memahami tata administrasi formal seperti mekanisme pembuatan keputusan adat yang harus disahkan ke pemerintah kabupaten agar menjadi peraturan yang mengikat. Kondisi ini membuat kelembagaan formal dengan gampang dapat memainkan pola dominasinya dan turut ikut campur dalam urusan adat. *Keempat*, *Ninik Mamak* mengalami ketergantungan dengan Wali Nagari akibat anggaran yang diatur dan diberikan wali nagari kepada KAN pada program pembinaan masyarakat di dalam nagari.

Dalam agenda *baliak ka nagari*, terdapat simpang siur pemahaman tentang bagaimana sebaiknya pemerintahan nagari dilaksanakan. Banyak wacana perorangan atau kelompok yang telah diusulkan untuk memodifikasi pemerintahan nagari. Wacana-wacana tersebut secara umum mengarahkan kepada konsep penyederhanaan pemerintahan nagari agar selaras dengan cita-cita daerah dan nasional. Akibat orientasi wacana seperti itu, banyak terjadi perubahan-perubahan dalam tubuh nagari yang menimbulkan kebingungan di

Tabel 1. Perbandingan situasi sosial dan politik Nagari Pariangan

Pariangan Sebelum Kolonial Belanda	Pariangan Masa Reformasi
1. Pemimpin tertinggi adalah penghulu dan para <i>Ninik Mamak</i> yang terwadahi di dalam KAN	1. Dualisme kepemimpinan antara Wali Nagari sebagai pelaksana daerah yang dianggap pemimpin formal dan KAN sebagai pelaksana adat yang ditentukan oleh pemerintah dan dianggap pemimpin informal
2. Nagari memutuskan kebijakan melalui musyawarah mufakat unsur <i>tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan</i>	2. Masih kuatnya intervensi pemerintah provinsi dan kabupaten, terlihat dari banyak kelembagaan adat yang tidak diakui pemerintah dan akhirnya hilang. Selain itu, pentingnya petunjuk teknis pelaksanaan pemerintahan Nagari yang dibuat oleh pemerintah sehingga tanpa itu, aparatur Nagari kebingungan dalam menjalankan tugas
3. Hukum adat berada diatas segalanya melebihi hukum Negara	3. Ketergantungan anggaran dan pembatasan wewenang adat menggunakan landasan hukum formal.
4. Nagari Pariangan membawahi <i>ampek koto diateh, ampek koto dibawah</i>	4. Dengan hadirnya kecamatan, Nagari Pariangan hanya membawahi 4 <i>jorong</i> dibawahnya dengan wali-wali jorong yang bertanggung jawab kepada Wali Nagari

tengah masyarakat bahkan kesalahpahaman tentang kembali bernagari timbul di tubuh KAN. Mayoritas, dari 22 *Ninik Mamak* yang ada di Nagari Pariangan tidak memahami soal pengaturan-pengaturan kewenangan *Ninik Mamak* beserta fungsi administratif sesuai ketentuan kebijakan *baliak ka nagari*.

Masyarakat menganggap kondisi nagari sekarang sama dengan kondisi nagari sebelum kolonial dimana seluruh keputusan tertinggi dan roda pemerintahan masih di dominasi oleh kelembagaan adat. Sebagaimana dikatakan oleh lembaga unsur *Cadiak Pandai* pariangan bahwa kuatnya pengaturan dari pemerintah dan berubah-ubah terhadap adat menimbulkan kebingungan ditengah masyarakat khususnya *Ninik Mamak*, kondisi di Nagari Pariangan pemerintah tidak pernah melibatkan para *Ninik Mamak* dalam merumuskan kebijakan mengenai adat sehingga dalam agenda nya *Ninik Mamak* hanya di mobilisasi oleh pemerintah untuk menjalankan adat agar selaras dengan pemerintah tanpa memahami bagaimana kewenangan-kewenangan yang seharusnya didapatkan oleh *Ninik Mamak*.

Penetrasi Negara dalam Nagari Pariangan di Era Otonomi Daerah

Penetrasi yang dimaksud dalam studi ini adalah kebijakan atau tindakan yang diambil oleh negara ataupun daerah dalam merumuskan dan menegakkan aturan permainan dalam kehidupan sosial, politik dan ekonomi masyarakat. Karena negara dan daerah sebagai institusi politik sesungguhnya memainkan dua fungsi penting. *Pertama*, mengatur bukan mengontrol kelompok masyarakat. *Kedua*, memonopoli dan membatasi kewenangan yang sudah diberikan melalui supra-struktur negara dan daerah yang hadir di tengah kelompok masyarakat. Penulis mencoba mengidentifikasi bentuk-bentuk penetrasi melalui kebijakan, kelembagaan formal, aktor-aktor informal dan proses politik yang dihadirkan daerah untuk menciptakan aturan permainan di dalam nagari seperti yang digambarkan pada tabel dibawah ini.

Meskipun telah memasuki era reformasi dan pemerintahan adat nagari di Sumatera Barat secara empiris telah dihidupkan kembali, negara tidak benar-benar memberikan kewenangan adat untuk menjalankan seluruh pranata-pranata hukum adat beserta kelembagaannya di dalam nagari, khususnya Pariangan. Penetrasi politik negara erat kaitannya dengan kehadiran lembaga-lembaga negara di dalam nagari yang mengatur masyarakat nagari secara formal

Tabel 2. Penetrasi dalam Nagari Pariangan Pasca Reformasi

Model Penetrasi	Bentuk Penetrasi	Implikasi
Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Perda Provinsi No 9 Tahun 2000, Perda No 2 Tahun 2007, Perda Kabupaten Tanah Datar No 4 Tahun 2008 dan Raperda tahun 2017 sebagai respon dari UU No 6 Tahun 2014. Seluruh peraturan tersebut mengatur kewenangan-kewenangan lembaga adat dalam upaya penyempurnaan pemerintahan nagari. • Agenda menyesuaikan kelembagaan adat dan kelembagaan pemerintah • Penerapan petunjuk teknis pemerintahan nagari • Kebijakan pembangunan pariwisata nagari pariangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Dengan berubah-ubahnya ketentuan kewenangan lembaga adat yang di tentukan pemerintah tanpa melibatkan tokoh adat menyebabkan kebingungan terjadi pada lembaga adat dalam menjalankan pemerintahan adat di dalam nagari • Banyak lembaga adat yang hilang dan tidak di akui pemerintah karena tumpang tindih fungsi dengan kelembagaan pemerintah seperti <i>malin, pandito, dubalang</i> dan <i>Parik paga nagari</i> • Penerpan petunjuk teknis membuat aparatur nagari ketergantungan dengan pemerintah karena tanpa hal itu, aparatur nagari tidak memahami ketentuan dan kewenangan lembaga-lembaga di dalam nagari • Dengan kebijakan pembangunan pariwisata kebudayaan di pariangan, sering kali pemerintah turut campur dalam mengatur urusan adat.

Kelembagaan Formal

- Masih hadir Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) sebagai lembaga adat bentukan pemerintah yang bertugas menselaraskan KAN di setiap nagari dengan kepentingan pemerintah.
- Tahun 2004, pemerintah membentuk lembaga Tata Pemerintahan Nagari (Tapemnag) yang bertugas mengurus bentuk-bentuk pemerintahan nagari dalam mewujudkan agenda pemberlakuan administratif seperti pendaftaran *pusako*, pengesahan peraturan nagari dan lain sebagainya.
- Jika ada kebijakan KAN tentang adat yang bertentangan dengan pemerintah. Maka pemerintah akan menolak kebijakan tersebut melalui LKAAM.
- Dengan fungsi Tapemnag yang mengesahkan dan menerbitkan peraturan nagari setelah melalui proses koreksi oleh tapemnag. Sering kali peraturan nagari khususnya mengenai adat tersebut digagalkan jika bertentangan dengan agenda pemerintah

Aktor-Aktor Informal

- Untuk mewujudkan agenda pembangunan pariwisata di pariangan, pemerintah merangkul aktor-aktor intelektual adat untuk membentuk komunitas pariangan.
- Peranan aktor intelektual adat tersebut dalam mengembangkan pariwisata kebudayaan di pariangan, cenderung mengambil alih fungsi *Ninik Mamak* dan tidak pernah melibatkan *Ninik Mamak* dalam pengambilan keputusan.

Proses Politik

- Pemerintah turut berperan dalam agenda adat *batagak gala* di dalam musyawarah *tali tigo sapolin, tungku tigo sajarangan*, atau penentuan gelar *datuak* sebagai gelar kehormatan adat Minangkabau
- Agenda adat ini sering sekali mendapatkan intervensi dari banyak pihak. Akibatnya berpotensi menimbulkan konflik dalam penentuan gelar di internal nagari.

dan informal era desentralisasi. Dalam satu dasawarsa, pemerintah melakukan unifikasi terhadap pranata adat-istiadat ke dalam ketentuan-ketentuan formal untuk mengatur batas-batas kewenangan dan keberlangsungan kelembagaan adat yang ada di nagari. Secara otomatis hukum formal, aturan, dan struktur administratif yang dibentuk berupaya menyelaraskan adat secara regional dan selaras dengan kepentingan daerah dan Negara.

Kegagalan Otonomi Daerah Dalam Kebijakan Penyempurnaan Nagari

Historical institutionalism berusaha mengidentifikasi transformasi kelembagaan yang dipengaruhi oleh perubahan undang-undang secara formal dan koalisi elit lokal berkepentingan secara informal sehingga menghasilkan status *quo* dalam keberlangsungan nagari. Perubahan nagari yang terjadi menghasilkan sebuah rangkaian kebijakan dan keputusan lainnya yang saling berkaitan, bertahan dan berulang pada setiap hasil politik yang dikeluarkan. Deskripsi munculnya nagari di era reformasi memberikan gambaran bahwa proses transisi pola kelembagaan dan distribusi kewenangan terhadap lembaga adat pada setiap

rangkai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah cenderung dilematis dan masih banyak kelemahan.

Tidak ada distribusi otonomi yang benar-benar diberikan oleh Negara terhadap kembalinya nagari sebagai pemerintahan tradisional. Selalu ada pembatasan kewenangan bahkan campur tangan pemerintah terhadap kewenangan adat yang cenderung membuat ketergantungan lembaga adat kepada pemerintah semakin tinggi seperti pada era Orde Baru, meskipun daerah melalui ketentuannya telah mengakui keberadaan kelembagaan adat tertentu dalam tatanan pemerintahan lokal. Penulis mencoba membandingkan perubahan ketentuan desa sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 pada era Orde Baru dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di era reformasi yang dianggap sebagai pola pengaturan desa yang berulang dan bertahan.

Logika utama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 bertujuan untuk mewujudkan dua pilar agenda pembangunan ekonomi Orde Baru dan stabilitas nasional yang dapat dicapai jika pemerintah pusat menguasai sepenuhnya pedesaan. *Design* kebijakan ini cenderung menggunakan masyarakat lokal

sebagai kendaraan untuk mencapai tujuan tersebut. Sehingga untuk mewujudkan agenda pembangunan Negara, sistem yang berkembang di dalam masyarakat lokal harus disederhanakan dan selaras dengan kepentingan Negara. Masyarakat terstandarisasi melalui penyeragaman bentuk pemerintahan desa dengan mewajibkan seluruh bentuk pemerintahan terendah harus berbentuk desa serta memiliki struktur kepala desa dan majelis permusyawaratan desa. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 secara jelas mendefinisikan sifat desa sebagai tingkat terendah dibawah kecamatan, sementara sisi lain kebijakan undang-undang tersebut menyatakan bahwa desa memiliki hak untuk mengelola urusannya sendiri.

Mencermati agenda pemerintah pada setiap kebijakan dalam membentuk, mengatur dan menyeragamkan bentuk pemerintahan terendah dari periode orde baru sampai era pasca reformasi sebagaimana dijelaskan di atas. Memberikan gambaran bahwa pemerintah berupaya menjaga stabilitas nasional dan menjalankan agenda pembangunan serta menghadirkan fitur-fitur kelembagaan modern pada setiap desa atau bentuk pemerintahan tradisional lainnya. Tidak banyak perubahan yang terjadi, kekuasaan tertinggi dalam struktur pemerintahan tradisional tetap pada pemerintah dan kepala desa. Peraturan desa dan anggaran desa masih ditetapkan oleh BPD dan kepala desa serta disahkan oleh supra-struktur tanpa melibatkan unsur adat bagi daerah yang menerapkan pemerintahan tradisional. Daerah dalam memainkan dominasinya menciptakan perluasan birokrasi modern di nagari, sehingga artinya tujuan mengembangkan pemerintahan tradisional tidak sepenuhnya memberikan kewenangan unsur pemerintahan tradisional untuk mengatur dirinya sendiri melainkan meningkatkan peran mereka dalam mendukung proses pembangunan ekonomi dan stabilitas nasional.

Berdasarkan analisis *historical institutionalism*, penulis menganggap bahwa rangkaian kebijakan otonomi daerah dan agenda menghidupkan bentuk pemerintahan tradisional merupakan pengaruh dari kebijakan desa saat orde baru dengan tetap dipertahankannya fitur kelembagaan modern, serta campur tangan pemerintah yang sama seperti era orde baru dalam mengatur desa sebagai alat pembangunan, meskipun otonomi kelembagaan telah didis-

tribusikan sebagaimana di atur dalam setiap perubahan rangkaian undang-undang. Pola tersebut berulang dan bertahan pada kebijakan kembali ke nagari, ketentuan hukum formal melahirkan perubahan orientasi struktural dan kultural kelembagaan adat di nagari ke arah sistem yang lebih modern sebagaimana dijelaskan pada pembahasan sebelumnya.

Analisis *Historical Institutionalism* Pada Transformasi Nagari Pariangan di era otonomi daerah

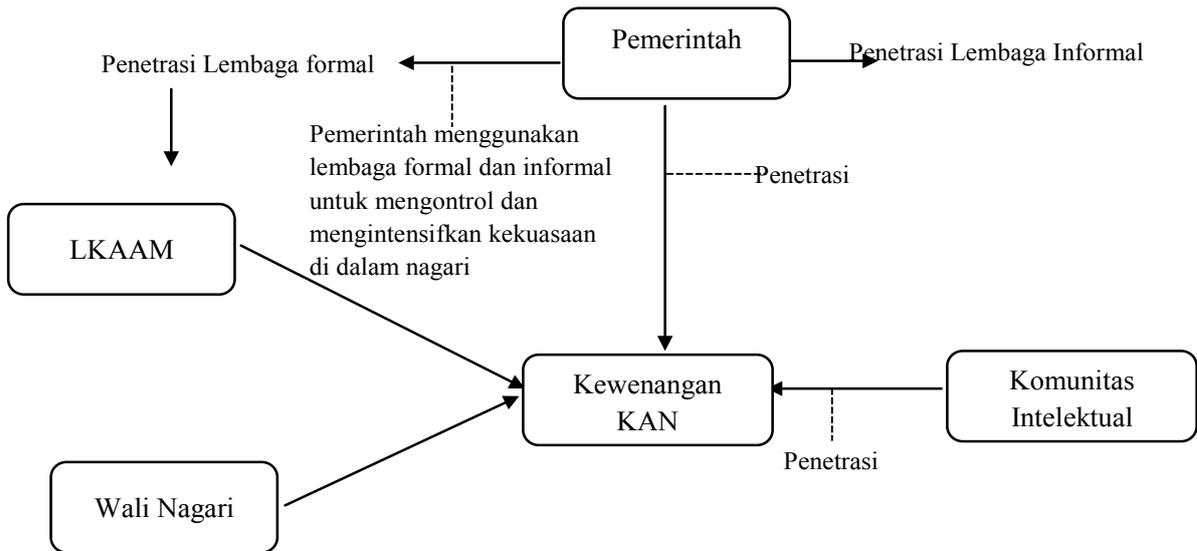
Dalam menjelaskan dinamika transformasi nagari, penulis melihat variabel perubahan di nagari pariangan menggunakan analisa *historical institutionalism*. Pendekatan ini mengidentifikasi *bounded rationality* dalam aturan, pola informal dan struktur administratif yang mempengaruhi kelembagaan dan kebijakan yang dihasilkan dalam proses temporal yang tetap. *Path dependence* atau jalur ketergantungan sebagai unit analisis *historical institutionalism* menjadi alat untuk membedah nagari yang telah mengalami penataan kelembagaan dalam agenda kembali ber-nagari sejak periode tahun 2000 melalui design pengaturan dan pola-pola pendisiplinan yang dihasilkan oleh pemerintah Provinsi Sumatra Barat sehingga mempengaruhi rangkaian kebijakan kembali ber-nagari setiap periode.

Keterlibatan Kekuatan-Kekuatan Politik dalam Penyempurnaan Nagari Pariangan

Tulisan ini mengidentifikasi bahwa pemerintah menghadirkan aktor-aktor intelektual nagari pariangan untuk turut ikut campur tangan dalam agenda penyempurnaan nagari dan cenderung merebut kewenangan KAN dan membatasi dalam membuat keputusan-keputusan politik soal pemerintahan nagari karena dianggap tidak dapat menjalankan roda pemerintahan nagari sebagaimana digambarkan pada gambar 1.

Dominasi dalam ketentuan penyempurnaan nagari pada dasarnya merupakan keinginan pemerintah untuk menciptakan birokrasi modern, efisien dan efektif dalam rangka memelihara stabilitas politik sebagai persyaratan pembangunan ekonomi di era otonomi daerah. Berbagai usaha dilakukan dalam rangka pembenahan birokrasi berupa penataan organisasi, peningkatan keterampilan dan kecakapan teknis aparatur nagari. Agenda menselaraskan seluruh bentuk

Gambar 1. Penetrasi lembaga formal dan Informal



pemerintahan nagari merupakan salah satu cara untuk mewujudkan keinginan pemerintah tersebut. Akibat partisipasi politik masyarakat Pariangan sangat rendah, membuat pemerintah menganggap perubahan tidak mungkin berasal dari tekanan domestik. Hal itu yang membuat segala kewenangan dan kelembagaan yang ada di dalam nagari di dominasi oleh birokrasi. Sementara lembaga adat berada dalam keadaan lemah dan tidak mampu mengimbangi atau mengontrol kekuasaan birokrasi.

Alasan lain atas melemahnya adat yang terdiferensiasi secara lokal disebabkan hadirnya Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) sebagai sebuah lembaga adat resmi tingkat provinsi dan kabupaten, LKAAM dibentuk oleh sekelompok penghulu terdidik perkotaan dan mayoritas di antara mereka adalah pegawai negeri sipil, yang berkepentingan melestarikan dan menyebarluaskan informasi tentang adat Minangkabau. Oleh karena LKAAM diorganisasikan di bawah naungan pemerintah, lembaga ini hanya sekedar menjadi perpanjangan tangan dalam upaya mengintensifkan kekuasaan di dalam nagari. LKAAM merupakan warisan orde Baru yang sampai hari ini keberadaannya masih tetap dipertahankan untuk mengontrol dan menselaraskan KAN di setiap nagari. Tidak jarang jika ada ketentuan-ketentuan adat yang tidak disepakati oleh pemerintah, maka pemerintah akan menolak ketentuan adat tersebut melalui LKAAM.

Kondisi ini membuat dalam urusan adat LKAAM menjadi alat pemerintah untuk mengendalikan KAN agar selalu berada dalam kontrol pemerintah. Sebagai contoh pemerintah

akan campur tangan ke lembaga adat melalui LKAAM jika terjadi perselisihan perebutan gelar Datuk sebagai gelar kehormatan di dalam adat. Sengketa ini merupakan salah satu kasus yang sering mendapatkan inter-vensi dari banyak pihak karena dalam era kontemporer, gelar adat menjadi syarat penting untuk mendapatkan posisi kekuasaan dan dapat digunakan sebagai alat mobilisasi agar lebih dekat dengan akses publik dalam mencapai tujuan ekonomi maupun politik. Patronase pemerintah didalam LKAAM tidak dapat dihindari lagi, karena pemerintah memberikan alokasi anggaran sebagai ganti untuk mendapatkan loyalitas dari LKAAM agar menjalankan seluruh kepentingan pemerintah dalam urusan adat. Kondisi ini membatasi kewenangan lembaga adat dalam menjalankan pemerintahan di nagari. Tidak jarang penolakan KAN terhadap kehadiran LKAAM yang dianggap terlalu mendominasi dalam seluruh agenda adat di nagari. KAN menganggap bahwa LKAAM bukan lembaga adat, melainkan lembaga bentukan pemerintah yang berupaya menyelaraskan adat dengan kepentingan pemerintah.

Kekuatan politik yang mencampuri urusan adat dalam nagari tidak berhenti pada LKAAM. Komunitas intelektual yang ada di nagari pariangan juga turut ambil bagian dalam melakukan pengaturan-pengaturan adat terhadap nagari yang seharusnya menjadi kewenangan ninik mamak. Dengan status yang disematkan oleh majalah internasional American Budget Travelling kepada nagari pariangan sebagai salah satu desa terindah di dunia, membuat interaksi pemerintah dengan

komunitas-komunitas intelektual di dalam nagari pariangan semakin intens terjadi. Upaya pemerintah merangkul komunitas ini untuk mewujudkan nagari pariangan sebagai nagari pariwisata guna merespon status yang disematkan oleh pariangan sebagai desa terindah. Sisi lain hal ini sesuai dengan agenda pembangunan daerah yang berusaha mendorong peningkatan pariwisata di Kabupaten Tanah Datar.

Pemerintah mendorong dan memberdayakan elemen masyarakat untuk membentuk komunitas yang di dominasi oleh aktor intelektual adat untuk mempertahankan peninggalan sejarah dan simbol-simbol adat lainnya di dalam nagari pariangan. Di bawah koordinasi pemerintah komunitas ini juga memiliki tujuan untuk mengembangkan potensi wisata pariangan agar menarik para wisatawan datang. Upaya membangkitkan adat-istiadat oleh komunitas tersebut terus dilakukan demi memperlihatkan kepada wisatawan bahwa pariangan masih mempertahankan otentisitas adat Minangkabau. Agenda pembangunan pariwisata kebudayaan ini sama sekali tidak melibatkan unsur KAN dalam pengambilan keputusan, murni di dominasi oleh aktor intelektual adat dan unsur pemerintah yang berlomba-lomba mengembangkan serta mengkomoditaskan kebudayaan di pariangan. Padahal dalam pengembangan dan pembangunan nagari merupakan kewenangan KAN untuk turut memutuskan dan mengesahkan segala kebijakan yang bersentuhan dengan adat-istiadat.

Pasca ditetapkannya pariangan sebagai nagari pariwisata, menyebabkan banyak pengembangan yang dilakukan oleh pemerintah dalam upaya memperluas akses pariwisata di dalam pariangan. Kondisi itu berdampak pada tanah pusako masyarakat pariangan banyak disewakan kepada pemerintah untuk dibangun akses pariwisata seperti parkir dan penginapan-penginapan untuk para wisatawan yang datang ke pariangan, tidak jarang masyarakat menolak untuk menyewakan tanahnya kepada pemerintah karena mayoritas masyarakat bergantung kepada penghasilan pertanian di tanah pusako mereka.

Pemerintah melalui Wali Nagari cenderung memaksa masyarakat pariangan untuk menyewakan tanah pusako tersebut. Sebenarnya dalam ketentuan adat yang berlaku *tanah pusako* tidak boleh disewakan kecuali dalam situasi yang mendesak. Okupasi

tetap dilakukan oleh pemerintah tanpa memperhatikan hukum adat yang berkembang demi mewujudkan pengembangan pariwisata. Kondisi ini memperlihatkan, masyarakat dimobilisasi oleh pemerintah dan aktor-aktor intelektual adat agar dapat mengkomoditaskan adat-istiadat. Seharusnya dalam agenda ini pemerintah mendistribusikan kewenangan pengelolaan pariwisata kepada KAN, di sisi lain agar kebijakan pengembangan pariwisata di dalam pariangan tidak bertentangan dengan ketentuan adat serta menjaga otentisitas adat meskipun interaksi yang semakin terbuka akibat banyaknya wisatawan yang datang ke pariangan.

Kepentingan perebutan sumber daya antara negara dan nagari masih terus berlangsung, berbagai macam perubahan untuk membatasi kekuasaan nagari dihasilkan oleh daerah baik melalui norma hukum maupun kegiatan informal. Sebagaimana temuan penulis di nagari pariangan dalam upaya aktor-aktor intelektual membangkitkan adat untuk kemudian dapat dikomoditaskan melalui konsep nagari pariwisata, segala hal dilakukan untuk mewujudkan tujuan tersebut. Mereka membentuk jaringan kerjasama untuk bersama-sama membatasi kewenangan dan keputusan KAN serta menyokong komunitas intelektual untuk merebut kewenangan KAN khususnya dalam pembangunan nagari pariwisata di pariangan.

SIMPULAN

Pengakuan kembali Nagari sebagai pemerintahan terendah ternyata menempatkan nagari pada kondisi yang dilematis, nagari harus menerima intervensi pemerintah yang menempatkannya sebagai bagian dari birokrasi negara. Keadaan ini sesungguhnya membuat nagari secara substansial berbentuk desa, karena yang menjadi salah satu ciri utama dari pemerintahan nagari berdasarkan format lama adalah dengan adanya kewenangan kepemimpinan kolektif *tali tigo sapilin, tungku tigo sajarangan*.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih diberikan kepada masyarakat Adat Nagari Pariangan Sumatera Barat yang sangat partisipatif dan mendukung dalam proses penyelesaian penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Astuti, N.B., Kolopaking, L.M., & Pandjaitan, N. K. (2009). *Dilema dalam Transformasi Desa ke Nagari: Studi Kasus di Kenagarian IV Koto Palembang, Provinsi Sumatera Barat*. Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia , 3 (2), 3.
- Biezeveld, R. (2010). *Ragam Peran Adat di Sumatra Barat*. In J. S. Davidson, D. Henley, & S. Moniaga, *Adat Dalam Politik Indonesia* (pp. 221-244). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- de Jong, P.d. (1980). *Minangkabau and Negeri Sembilan: Socio-Political Structure in Indonesia*. Den Hag: Springer Netherlands.
- Davidson, J.S. (2010). *Adat dalam Politik Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Davis, Brian, L. (2004). *State Power and Community in Early Modern Russia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hadler, J. (2014). *Sengketa Tiada Putus: Matriarkat, Reformisme Islam, dan Kolonialisme di Minangkabau*. Jakarta: Freedom Institute.
- Hasanuddin. (2013). *Adat dan Syarak*. Padang: Pusat Studi Minangkabau Universitas Andalas
- Isra, S. (2014). *Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity: The Nagari from Colonization to Decentralization*. Bulletin of Indonesian Economic Studies , 3 (50), 493-495.
- Kahn, J.S. (1980). *Minangkabau Social Formation: Indonesian Peasants and the World Economy*. London: Cambridge University Press.
- Kuyper, J. (2014) *Transformative Pathways To World Government: A Historical Institutional Critique*, Cambridge Review of International Affairs, 28(4).
- Migdal, J.S. (2004). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press. London: Pluto Press.
- Muhammad, J. (2015). *Dilema Pemangku Adat Minangkabau*. Bukittinggi: Cinta Buku Agency.
- Nutijen, M. (2003). *Power, Community and The State. The Political Anthropology of Organisation in Mexico*.
- Patji, Rachman, A. (2004). *Negara dan Masyarakat Dalam Konflik Aceh. Studi Tentang Peran Pemerintah dan Masyarakat Dalam Penyelesaian Konflik Aceh*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).
- Samad, R.S. (2010). *Negara dan Masyarakat: Studi Penetrasi Negara di Riau Kepulauan Masa Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Steinmo, S. (2014). *Historical Institutionalism and Experimental Methods, Paper presented at the American Political Science Association meeting, August 29, 2014*
- Thamrin, A. (2015). *Prospek Nagari Adat Dalam Rezim UU Desa Di Sumatera Barat Terhadap Pembangunan Masyarakat Sosial-Budaya ASEAN*. Jurnal Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas , 4
- Hansen, T. & Stepputat, F. (2001). *State of Imagination*. London : Duke University Press.
- Tsai, Kellee, S. (2014). *Informal Institution and Historical Institutionalism. Paper presented at the 2014 Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), August 28-31, 2014, Washington D.C*
- Tegnan, H. (2015). *Legal pluralism and land administration in West Sumatra: the implementation of the regulations of both local and nagari governments on communal land tenure*. The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law , 2 (47), 312-323.
- von Benda-Beckmann, K., & von Benda-Beckmann, F. (1978). *Residence in Minangkabau Nagari. Indonesia Circle. School of Oriental and African Studies , 6 (15), 6-17*.
- von Benda-Beckmann, F. (1979). *Property in Social Continuity: Continuity and*

- Change in The Maintance Of Property Relationship Through Time In Minangkabau, West Sumatra.* London: The Hague: Martinus Nijhoff
- von Benda-Beckmann, F., & von Benda-Beckmann, K. (2006). *Changing One is Changing All: Dynamics in the Adat-Islam-State Triangle.* (Kahn, 1980) *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* , 38 (5354), 239-270.
- von Benda-Beckmann, F., & von Benda-Beckmann, K. (2012). *Identity in dispute: law, religion, and identity in Minangkabau.* *Asian Ethnicity* , 13 (4), 341-358.
- von Benda-Beckmann, K., & von Benda-Beckmann, F. (2013). *Political and Legal Transformations of an Indonesian Polity: The Nagari from Colonization to Decentralization.* London: Cambridge University Press
- Vel, J., & Bedner, A. (2015). *Decentralisation and Village Governance in Indonesia: The Return to the Nagari and the 2014 Village Law.* *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* , 47 (3), 493-507.
- Yasril, Y. (2007). *Model Pemerintahan Nagari Yang Partisipatif dalam Masyarakat Minangkabau.* *DEMOKRASI* , 214.
- Yusril, Y. (2000). *Pemerintahan Nagari di Era Orde Baru: Persepsi Aparatur Pemerintah dan Masyarakat Terhadap Pemerintahan Nagari dan Otoritas Tradisional Minangkabau Dalam Kaitannya Dengan Prospek Otonomi Daerah di Sumatera Barat.* Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang , 2.
- Zed, M., Utama, E., & Chaniago, H. (1998). *Sumatera Barat di Panggung Sejarah 1945-1995.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Zuhro, R.S. (2009). *Demokrasi Lokal: Perubahan dan Kesenambungan (Nilai-Nilai Budaya Politik Lokal di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali).* Yogyakarta: Ombak.

COMPARATIVE STUDY OF POST ISLAMISM BETWEEN PARTAI KEADILAN SEJAHTERA (PKS) WITH ADALET VE KALKINMA PARTISI (AKP)

Gili Argenti

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Singaperbangsa Karawang
E-mail: gili.argenti@fisip.unsika.ac.id

ABSTRACT

After the Arab Spring, political Islam was initially expected to contribute significantly to political development and democracy. In fact, it is far from expectations. The Islamist group failed to adapt to the democratic system, the conflict with the long-lasting secular group finally invited the military to intervene. While in other parts of the world two Muslim-majority countries, Indonesia and Turkey, political Islam can adapt to the values of western democracy. This paper is a comparative study of political parties that compare post Islamism between PKS (Indonesia) and AKP (Turkey). Two political parties that successfully adapt to liberalism. There are two dimensions of post Islamism compared. First, a comparison of pragmatic steps that PKS and AKP make when facing a complex political reality. Second, the comparison of non-ideological strategies pursued by PKS and AKP, when facing national elections. In this research used descriptive qualitative method through the literature data, that is data arranged in the form of documents related to the problem under investigation. Like books, newspapers, articles, and journals. Based on this research can be known that the step of political pragmatism conducted by PKS and AKP is a rational choice, when there is a shift in voter behavior of Indonesia and when facing Kemalist secularist group in Turkey. The non-ideological strategy is carried out by PKS and AKP by campaigning on substantive issues, not discouraging the establishment of an Islamic state (shariah formalism) with a focus on issues related to economic welfare and integration to the EU.

Key words: *Adalet Ve Kalkinma Partisi, Democracy, Partai Keadilan Sejahtera, Post Islamism.*

STUDI PERBANDINGAN POST ISLAMISME ANTARA PARTAI KEADILAN SEJAHTERA (PKS) DENGAN ADALET VE KALKINMA PARTISI (AKP)

ABSTRAK

Pasca musim semi demokrasi di Timur Tengah, Islam politik yang awalnya diharapkan memberikan kontribusi besar terhadap pembangunan politik dan demokrasi. Pada kenyataannya jauh dari harapan. Kelompok Islamis gagal melakukan adaptasi dengan sistem demokrasi, konflik dengan kelompok sekuler yang berkepanjangan akhirnya mengundang militer melakukan intervensi. Sedangkan dibelahan dunia lain dua negara mayoritas berpenduduk muslim, yaitu Indonesia dan Turki, Islam politik mampu beradaptasi dengan nilai-nilai demokrasi barat. Tulisan ini merupakan studi perbandingan partai politik yang membandingkan post Islamisme antara PKS (Indonesia) dengan AKP (Turki). Dua partai politik yang berhasil beradaptasi dengan liberalisme. Terdapat dua dimensi post Islamisme dibandingkan. Pertama, perbandingan langkah pragmatisme yang dilakukan PKS dan AKP ketika menghadapi realitas politik yang heterogen. Kedua, perbandingan strategi non-ideologis yang ditempuh PKS dan AKP, ketika menghadapi pemilihan umum nasional. Penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif dalam penelitian ini dengan menggunakan data literatur, yaitu data yang tersusun dalam bentuk dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Seperti buku, koran, artikel dan jurnal. Kesimpulan dari penelitian ini Langkah pragmatisme politik yang dilakukan PKS dan AKP merupakan sebuah pilihan rasional, ketika terjadi pergeseran perilaku pemilih Indonesia serta ketika menghadapi kelompok sekuleris Kemalis di Turki. Strategi non platform ideologis dilakukan PKS dan AKP dengan mengkampanyekan isu-isu bersifat substantif, tidak mewacanakan pendirian negara Islam (formalisme syariat) dengan fokus mengungus isu-isu substantif terkait kesejahteraan ekonomi dan integrasi ke Uni Eropa.

Kata kunci: *Adalet Ve Kalkinma Partisi, demokrasi, Partai Keadilan Sejahtera, Post Islamisme.*

INTRODUCTION

Research on post Islamism has been done by several researchers, including research on post-Islamism AKP Turkey (Dzakirin, 2012). This research explains the political pragmatism of AKP against secular-Kemalist groups since 2002. Then post-Islamism study in Iran and Egypt (Bayat, 2011). This research demonstrates the emergence of a new generation of political Islam in both countries, a generation different from previous political Islam, a generation very open to democratic values from the west. Subsequent research on political Islam in Malaysia on post-Islamism PAS (Mutalib and Zakaria, 2015). This research explains the accommodation of PAS on the values of freedom, openness, and democracy.

This research is a comparative study of post Islamism between two political parties in a non-Middle Eastern Islamic state between Indonesia (Partai Keadilan Sejahtera/PKS) and Turkey (Adalet Ve Kalkinma Partisi/AKP). This research would like to clarify that post Islamism between PKS and AKP is indicated by scolding the step of political pragmatism and non-ideological platform.

After the collapse of the New Order, the phenomenon of political Islam become an interesting theory. The party system in Indonesia used a multi-party system, from dozens of political parties from 1999 to 2014. The outline of political parties could be grouped into two major groups, the Nationalist Party and the Islamic Party. One of the phenomenal Islamic parties in the reform era is the PKS, a political party that is identical with these urban Muslims, formerly called the Partai Keadilan (PK). In the 1999 election Partai Keadilan in the House of Representatives (DPR RI) only get seven legislative seats, of course, this result does not meet the electoral threshold so that the Partai Keadilan is not eligible to become the election participants in 2004. Unless renamed and the symbol of the party, finally on 20 April 2002 declared the PKS as a new party which is the efficacy of PK struggle (Al Hamdi, 2013: 100).

PKS based on Islam, with the aim of building a just and prosperous Islamic based civil society within the framework of NKRI. Civil society is a society of high and advanced civilization which is based on values, norms, laws, morals supported by faith, plurality, being

open and democratic, and working together to safeguard the sovereignty of the state (Qodir, 2013:149). Although the foundation of Islamic PKS in its vision, mission and its Articles of Association does not mention will establish an Islamic state. Although for PKS, Islamic relations and the state can not be separated. The establishment of an Islamic state is another matter. According to Hidayat Nurwahid, former President of PKS 2001-2004 said the Islamic state is not something that takes precedence, which is more mainstream how the values of Islam is present in the rules of public life. The country desired PKS is a nation of justice and prosperity (Furkon, 2004:232-234).

The Islamic world is currently shocked by the phenomenon of the AKP in Turkey that has repeatedly won elections in the secular state. The AKP party is a party founded by Turkish Islamists. Although it was founded with the spirit of Islamic revival, it was designed as an open and modern party. Even the AKP accepted secularism values with new interpretations. Secularism according to AKP is understood not negation (religious) which the French state practiced by rejecting religion both in political strata and in individual expression. (Dzakirin, 2012:76-77). The discourse of Post Islamism is one proof that there has been a shift in the orientation of political Islam in both countries, the Islamic solution they offer is no longer symbolic-ideological, but sub-pragmatic-dimensional.

Based on the above background, the central question that became the focus in this paper are what is the step of political pragmatism conducted by the post-Islamism group in Indonesia (PKS) and in Turkey (AKP) when facing a complex political reality? And what is the ideological non-platform strategy of the post-Islamism group in Indonesia (PKS) and in Turkey (AKP) when facing elections? To dissect the object of this study, the author uses an analytical theory of post Islamism. According to Bayat (2011:98), Post Islamism is characterized by a series of social and intellectual movements mobilized by youth, students, women and religious intellectuals, by compromising faith with freedom, religion and human rights, or transcending Islamic rule by requiring freedom of individual choice, pluralism, and religious ethics. Post Islamism is different from Islamism which tends to impose an Islamic state, Post

Islamism still rejects secularism against religion, but it also denies the theocracy. According to Post Islamism is not anti-Islam, but not secular, even highly upholds faith, but also appreciates the freedom of its citizens. Post Islamism is a political aspiration of religious society in a democratic country.

According to Fahmi (2016), Post Islamism is the latest trend that arose in the global political Islam movement, its emergence in line with the demands to fulfill the will of democracy. Before the rise of Post Islamism, he argued that the Islamic political movement adopted the ideology of Islamism or the political movement that wanted to form a government with holistic Islamic interpretation. Post-Islamism was a new strategy of political Islam to be able to carry out its existence, by changing the movement strategy of idealism the Islamic state to a more realistic-pragmatic Islamic political idea. The Post Islamist group declared itself that ideology is no longer necessary, for them the practice of the autocratic government does not provide many benefits to the economic, social and civic systems of the state. There needs to be a different step in implementing the government with the creation of the latest social space that fits the culture of the community. For Post Islamism, the production of this new social space can be stimulated by the political Islam movement by making high regard for justice, democracy, and human rights.

METHOD

The author uses a qualitative descriptive method in this study, a method of analyzing data shown or presented not in the form of statistics, but in the way of depiction a political phenomenon that occurs. The authors in this study using data literature, the data are arranged in the form of documents relating to the problems under investigation. Like books, newspapers, articles, and journals. To process the data obtained, the author uses several stages. First, in collecting this data, the researcher uses data collection technique with library study, that is collecting data from the literature by reviewing its contents through books, notes, and documents. Second, test and analyze the data critically, with this criticism is expected to get validity of data source used in research. Third, connecting one event to another, so it becomes a whole political sequence.

DISCUSSION

History of *Adalet Ve Kalkinma Partisi* (AKP)

According to Chalik (2017:132-133), given the categorization of countries in the Islamic world today, according to him there are three categories of main trends of Islamic countries, namely Islamic, Muslim and secular countries. The Islamic state tends to make Islam a way of life and the legal basis of the state; then the Muslim countries is a Muslim country that does not directly cause Islam the base of the state. Finally, a secular state that strictly separates state affairs from religion.

This Turkish secularism is part of Kemal Attaturk's plan to bring Turkey closer to the western world, for him the Turks should become utterly western in all aspects of life. The Kemalist government, for the last time, issued a ban on the use of clothes that are considered religious clothing in public places, including forbidding the wearing of headscarves for Muslim women in government and educational institutions. The secularization of Kemal Ataturk has the Westward principle or the inclination of the western world. The world of the west is not only crucial in political affairs but also in economics. The importance of the western world in the eyes of Mustafa Kemal Ataturk can be seen from the principles and goals developed by it. The principles and objectives built by Mustafa Kemal Ataturk make Turkey more focused on establishing political, economic and military cooperation with western countries. (Taradewi, Wiranata, & Parameswari, 2015).

The birth of the AKP in the national political stage of Turkey cannot be separated from the military coup case against the victory of the Welfare Party (*Refah Partisi*) in 1997. *Partai Refah* was founded by Muslim scholar Necmettin Erbakan in 1981, supported by scholars, scientists, industrialists and Turkish society. Necmettin Erbakan indeed could not be released as a symbol of Islamism in Turkey at that time; he was the founder of the National Movement of View (*Milli Gorus Hareketi*) in 1960. The *Milli Gorus* group has many of the same characteristics as other Islamist movements in the world, continually linking the decline of the Islamic world due to the lack of commitment of Muslims to their religion, and not to make Islam a guide for living in a state. They also view Islam as an ideology as well as

a basis for making changes in the community as a whole. The supporters of the Gorus Gorus group come from students, traders and the pious middle class who have not been represented by secular parties (Bubalo,2012:73-74).

The presence of Milli Gorus on the Turkish political scene that gave birth to the Refah Party, began when the closing of madrassas and religious schools in Turkey in 1924 by the secular regime. This incident resulted in many young Turks going to Egypt to study religious education, especially religious education at Al-Azhar University after they graduated, they later re-took the role of "Transmitter" political Islam movement in Turkey. During their college in Egypt, these Turkish students came into contact with the Muslim Brotherhood (IM) thinking; it is no wonder that in the 1960s, the work of translations of the original IM authors was widely published in Turkey. For example, the work of Hasan Al-Banna began to be translated and published, also the interpretation of Sayyid Qutb and it can not be denied that the works of Al-Banna and Qutb significantly affect the young generation who became supporters and members of Milli Görüs Harekati. Erbakan emerged as an important channel of the Muslim Brotherhood to Turkey. Erbakan is deeply inspired by the writings of Sayyid Qutb, especially the writings of Qutb's call for rural education to regulate itself and gradually gain control of government from the urban elite (Qureta.com, 1 September 2017).

In 1995 the Refah Party became the winner of the national elections, thus delivering Necmettin Erbakan to the Turkish Prime Minister when he became prime minister of Turkey, Erbakan sought to develop good relations with Arab countries, so that the economic welfare of the Arab countries could be improved in the middle of Turkish society. Also, the Turkish government seeks to implement a multi-dimensional political approach with the neighboring countries. His foreign policy view has two pillars, close cooperative relationships, and unity among Islamic countries. The step of integration among Islamic countries is manifested by establishing the Eight Developing D-8 aimed at forming a strong economic and political union, with members of Turkey, Iran, Malaysia, Indonesia, Egypt, Bangladesh, Pakistan and Nigeria (Soekanto, 2016:32).

Seeing the politics of Erbakan which is considered to have an Islamic agenda, the military along with secular groups pressed Erbakan to withdraw from his office, even the Refah Party through the court was frozen by the Constitutional Court, as it was considered to promote fundamentalist Islam in Turkey. Before being frozen, on November 23, 1997, Erbakan read out a defense speech on the allegations of the military, rejecting claims that the Refah Party abandoned the constitution of a secular state and wanted to turn Turkey into an Islamic state. This Erbakan defense does not have much effect (Soekanto, 2016:32).

Following the dissolution of the Refah Party in January 1998, then supporters of political Islam in Turkey took the initiative to establish a new party, the Party of Goodness). There is an exciting feature of the birth of the Party of Goodness; its presence was accompanied by the presence of two essential factions within the party body, between the reformist faction (yenilikciler) and the traditional faction (gelenekciler). The reformist group emphasized the importance of new regeneration in party leadership, among its leaders including Abdullah Gul, Melih Gokcek, and Recep Tayyip Erdogan. But the faction is marginalized, as the traditional group led by Recai Kutan dominates the party stewardship. But the Age of the Good Party did not last long, on 22 June 2001, the party was dissolved by the government on charges of endangering Turkey's secular ideology. After the Party of Goodness was disbanded by the Turkish political Islam groups experiencing divisions, the traditional faction established the Happiness Party (Saadet Partisi), while the reformist wing established the AKP under the leadership of Erdogan (Alfian, 2015:64-65).

The emergence of the AKP on the Turkish political scene did not happen suddenly, the presence of a new face of political Islam was preceded by the presence of reformist groups within the Party of Good. When the Goodwill Party (fazilet partisi) held a national convention, Abdullah Gul, one of the leaders of the reformist faction, ran for the post of chairman. In his campaign to gain the number one position in the Good Kind Party, Gul delivered some pragmatic political platforms such as avoiding conflict with the secular military, Western-oriented foreign policy, meaning to pass on Turkish loyalty to NATO and re-join the EU effort. Through this

political platform Gul wanted to distinguish himself from Erbakan, he pursued pro-Western political diplomacy. Although in the convention Gul lost votes with his rival. (Bubalo, 2012:80-81).

After the defeat of the party convention, Abdullah Gul and the reformist group prepared for the establishment of a new political party for one year, on August 14, 2001, the Justice and Development Party or *Adalet Ve Kalkinma Partisi* (AKP) was formed. The AKP symbol is a bright bulb that represents the continuity of light. Then Recep Tayyip Erdogan was appointed the leader of the party in hopes of his image and reputation as a successful former mayor in Istanbul will be a symbol and a political appeal (Dzakirin, 2012:34-35).

According to Erdogan, his party is not a religious party but a party that keeps togetherness. He explains that the AKP does not exploit religious issues for political ambition to gain power. For him, the AKP party follows a clear political direction to achieve the political objectives that Attaruk has proclaimed, establishing a modern, cultured society in Islam. The AKP Party identified itself as a conservative democrat party. This conservative term does not have to be associated with a political party that has an agenda to distance itself from progressive policies. Conservatives interpreted by the AKP are nothing more than an attempt to obey religious, spiritual values, but with respect for a change. This means that the AKP ideology is in the right spectrum position, on the expectation of social welfare improvement and economic growth which then combine it with moral, traditional and religiosity order (Amin, 2014: 150-151).

Political Pragmatism of AKP

For sixteen years the AKP managed to establish its political power in Turkey, recorded some of the successes that the party has achieved. In its first year of control, the AKP managed to raise three times the income per capita of the Turks, which was initially 3,000 to 13,000 US dollars. This success is undoubtedly inseparable from the economic program designed by Erdogan, the Turkish economy which previously relied more on the agricultural sector, it changed to the industrial and service sectors. The result can be seen from the number of visits of foreign tourists who previously four

million trips to thirty-five million visits per year. (Soekanto, 2016).

Erdogan and AKP are well aware that to improve the Turkish economy is necessarily political, pragmatic measures. First, regarding the role of the military, Erdogan pursued a policy of bringing Turkey closer to the EU and the North Atlantic Treaty Organization (NATO). Because the primary requirement to be a member of both organizations, the country must be democratic, and there is no military intervention in any political affairs. Second, to eradicate corruption, at the beginning of his reign, Erdogan was very hard on himself and his party on corruption, he did not hesitate to punish people in his party if he was involved in fraud. As a result, the Erdogan government is known to be very clean and has succeeded in cutting down the long bureaucratic lines of the previous government's legacy. Third, the tribal Kurds of the AKP government recognize the rights of this tribe by giving the opportunity to use their language and culture in the public sphere, especially Erdogan managed to guarantee the political representation of the Kurds in parliament (*Harian Umum Republika*, 15 June 2015).

In the field of international political relations of the Turkish government under the AKP, it pursues a pragmatic political strategy by establishing communication with all parties and alienating Turkey from confrontation with other countries. Ahmat Davutoglu, one of the AKP officials who once served as Foreign Minister and Prime Minister of Turkey, explains Turkey's foreign policy to adopt a policy of "zero matters with neighboring countries." Zero policy issues need to be taken by Turkey because the country's position and geography are in Europe, Asia, the Balkans, the Caucasus and the Middle East. A situation that makes Turkey a transit zone between regions (*Harian Umum Republika*, 9 January 2017).

According to Alfian, he describes some of the political pragmatism policies adopted by the AKP during the ruling, among others (1) The AKP's political program in the economic field dramatically emphasizes liberal economy, foreign investment, privatization and regulation of open market economies. But despite the pro-liberalization of the economy, the AKP continues to agree on the state budget for social services. It means that the Turkish economic program strongly supports the open market system or

capitalism, while still providing subsidies for the poor. (2) In the field of democratization, the AKP strongly emphasizes the consolidation of democracy, through reforms related to human rights, and is involved in the strengthening of civil society. (3) The religious field and moral values of the AKP emphasize secular order; moral values are left to norms that develop in society, rather than Islamic values. Religious freedom is part of the democratic system. (4) The AKP places great emphasis on decentralization and capacity building of local government policymaking. (5) Foreign policy, the AKP has a political orientation to the west, with a commitment to fight for Turkey as a member of the European Union. In addition to being open and compromising in solving a variety of crucial issues, including the case of Cyprus. (6) The political style of the AKP emphasizes the process of dialogue and the pursuit of consensus and tends to position itself as a center-right party (Alfian, 2015: 85-86).

Non-Ideological Platform Strategy of AKP

Erdogan asserted that the AKP is a conservative party of Democrats, so the AKP has a more rational, empirical and pragmatic view. Conservative ideologies are more pragmatic rather than ideological, conservative AKPs are reflected in public policies such as being strictly opposed to immoral acts in society, but permissive to private freedom such as easing taxes for large entrepreneurs and limiting the role of the state on economic and investment issues (Alfian, 2015: 111).

Aside from being a center-right party, the political policies of AKP and Erdogan are considered to reflect the different faces of political Islam from Islamism, i.e., First, Erdogan, although an Islamist group, he is the leader who firmly makes secularism the constitution or state ideology. It was delivered in many places. Second, Erdogan continues to open diplomatic ties with Israel. Even Erdogan has just normalized his relationship with Israel. We know that Islamists can not have relations with Israel. This non-ideological choice of Islamist AKP, because in an objective political map in Turkey, Kemalism or secularism is a fixed price. When Islamist groups try to harass or interfere with Kemalism or secularism, then they are immediately coupled by the military. Such is the experience of previous coup history in Turkey.

History of Partai Keadilan Sejahtera (PKS)

Entering the year 1990, it can be said that almost all the major campuses show the intensity of Islam is very high. The increase of Islamism as a whole can be seen from the many uses of hijab by female students, full of Islamic study program at Kampus Mosque, the use of Arabic language in daily student interaction and others. The spirit of these students certainly cannot be separated from the active role of Campus Dakwah Institution (Lembaga Dakwah Kampus/LDK) which consistently convey Islamic preaching among students. At the same time, in the early 1990s, the opposition to the New Order regime increased in the number of students, including da'wah activists. On the surface of this LDK activist resistance spirit is slow and tend to be gentle, not frontal and provocative like their other colleagues. LDK activists continue to build oppositional cultures with different faces. They build organized agreements with LDKs on various campuses to wage a golput action in the 1997 elections, using the doctrine of embers, which teaches the total dissolution of all things perceived to be contrary to Islamic values. (Najib, 2001: 63-65).

The appearance of Partai Keadilan (PK) dated July 20, 1998, and declared on 9 August 1998 in Jakarta, signifies the presence of these da'wah activists to the public. Symbolizing two golden crescent moon and the straight line between the two crescent moon, the PK affirms its identity as a party based on Islam. (Damanik, 2002: 244-245). In the 1999 election Justice Party in the House of Representatives only get seven legislative seats, of course, this result does not meet the electoral threshold so that the Partai Keadilan is not eligible to become the election participants in 2004. Unless renamed and the symbol of the party, finally on 20 April 2002 declared the PKS as a new party which is the efficacy of PK struggle (Al Hamdi, 2013: 100).

While the attitude of PKS to democracy according to Fahri Hamzah (2010: 198), that Islam is synonymous with the principle of democracy in it. The universal idea of democracy in line with the universal concept of Islam. Democracy is the best means to roll out the ideals of Islamic society. So it is proper that democracy is considered to be used as an Islamic goal. In addition to moderating the idea of democracy, the moderate attitude of the PKS seems to be shown by the presence of

PKS members from non-Muslim circles. Even among the members of the legislature, there are about 20 non-Muslim PKS legislators in Papua and NTT electoral districts. According to Hilmi Aminuddin (Harian *Republika*, Chairman of the Majelis Syuro PKS-Hilmi Aminuddin - We Want To Build Togetherness And Diversity. Date 22 June 2010). The reason PKS gives non-Muslim membership space, because in areas where the number of non-Muslim population is the majority. PKS is often visited by people who want to be PKS member. Even though it has been explained PKS as Islamist party, but they do not mind being PKS member. They enter into PKS not because their religion is different, but looking at the political programs that PKS offers that they value as the solution to the problems they face. Moreover, in the Second National Conference of PKS which lasted from 17-20 June 2010, this da'wah party declared itself as an open party.

Political Pragmatism of PKS

Political parties in Indonesia are difficult to remove from the struggle between Islamist and nationalist groups, the polarization of identity politics usually refers to the classical study of Clifford Geertz. But the question is whether flow politics is still relevant to explain the current dynamics of Islamic politics. The study of William Liddle and Saiful Mujani concludes that the flow politics has faded. Liddle and Mujani's thesis is based on the results of a nationwide survey in 1999 that explains PDI Perjuangan voters (63%) in the 1999 election comes from the santri. It's mean that Muslim voters have shifted political choices that no longer choose because of its identity as a Muslim (Muhtadi, *Prospek Partai Islam Dalam Pemilu*. Koran Sindo, 25 Oktober 2008).

The results of research William Liddle and Saiful Mujani strengthened the opinion of Islamic political experts from the State University of Jakarta (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta, Prof. Azyumardi Azra. According to him, Indonesia's voters are increasingly rational and independent, consequently ideological and ideological considerations in choosing no longer dominant. Azyumardi assessed after the fall of President Suharto regime there is a trend of political struggle that tends toward the opportunist rather than ideological. Even the development of Indonesia post-1990

increasingly leads to the waning of political flow. This is due to sociological changes in Indonesia due to increased education and economic mobility (*Republika*, 17 Maret 2014).

Shifting voter behavior becomes a challenge for Islamic parties in Indonesia especially PKS. Anis Matta's remarks in the second session of PKS in Jakarta, which stated that the PKS would revise its party's constitution to open up non-Muslim spaces, is a big step taken by PKS. This PKS attitude had brought the PKS more central in the ideological spectrum, even when the 2004 election of this party tried a pragmatic strategy by imaging itself as a party that put forward universal values, a cleaner and more caring image offered to Indonesian voters than from Islamic symbols. The choice of electoral tactics proved successful with the skyrocketing PKS votes reaching 7.3 million or 8.33%. Likewise in the 2009 Election, PKS increasingly intensified the campaign as an open party, the PKS advertises by selling Sukarno, KH. Ahmad Dahlan, KH. Hasyim Asy'ari and Muhammad Natsir. The message to be conveyed wants to target the nationalist group, Muhammadiyah, NU, and Masyumi. (*Koran Suara Merdeka*, 18 June 2010).

At Mukernas in Bali in early 2008, the PKS even declared itself as an open party, although initially there were rumors of fierce internal party resistance, through the Thought Forum (*Multaqo Fikri*) for two days in October 2008. The internal resistance was not confirmed, ideas or ideas how it is communicated not to substance. Openness to the PKS is not merely an electoral strategy to enlarge a party market niche, but transparency is considered part of an Islamic character, the PKS believes in an open and moderate view of Islam. And the party that makes Islam as its ideology must have two characters of moderation and openness (Muhtadi, 2012: xxiii).

The attitude of openness and political pragmatism of PKS is demonstrated by recruiting members from people with non-tarbiyah backgrounds (LDK activists). Even in the 2004 election, PKS's party attracted more than 30 non-Muslim legislative candidates. Also, the PKS also recruits non-Muslims as members. It is evident from the dismissal of the DPD of the Piniiai Partai Keadilan on June 5, 2002, with the majority of its administrators being Christian. PKS leaders also provide

an opportunity for Hindu religious leaders to become members of the legislature (Basyir, 2014).

In the 2004 elections, the PKS also reduced the issues of being Islamic, even seemingly avoiding showing the overly flashy behavior of Islami. This party campaigns for clean and caring slogans and reinforces secular topics such as the fight against corruption, good governance, and socio-economic equity. In fact, in the implementation of the National Working Congress (Mukernas) of PKS in Bali on 1-3 February 2008, some media covering the event described the disappearance of the usual takbir screams echoed in PKS events. In fact, the thunder is the applause of participants who are sometimes followed by shouting "Merdeka." Change of PKS appearance, as part of pluralism campaign carried by PKS (Muhtadi, 2012: 33).

The attitude of Islamic party ideology openness and political pragmatism, especially PKS, is something realistic. According to Bima Arya, that Islamic parties to improve electoral performance is very determined its ability in reconstructing itself amidst the psychic reality of this nation. The Islamic party should put forward the real agendas directly in touch with the public interest rather than carrying ideological discourses such as Islamic Shari'ah formalism; the Islamic party has no choice but to move on particular issues such as welfare, law enforcement, and anti-corruption. (Sugiarto, 2010:12).

Non-Ideological Platform Strategy of PKS

In achieving their objectives, political parties need long-term and medium-term strategies, as well as the MCC. First, strategies related to mobilizing and mobilizing the masses in the formation of the public opinion or during the election period. This strategy is essential to win votes that support the victory of a political party. Second, the strategy of a political party to blend with other parties. Third, the approach of political parties in developing and empowering the political organization as a whole. These strategies are a means to achieve the stated goals (Aminulloh, 2010).

The PKS strategy to win the election is done in the following ways: First, PKS cadres come down, meaning that they go directly to the community to hear the aspirations, what is desired and complained by the community.

PKS strategy with listening is a means of party communication with direct door to door constituents. Second, the PKS invites cooperation with other parties including the nationalist party, because the PKS is not possible to handle all the problems and demands that exist in the community itself, the PKS invites people or parties who can be invited to work together to help solve the problems is in the community. Third, the PKS speaks to the community by the party platform as a follow-up of the PKS invites. Fourth, the winning of PKS, which means that from programs that have been done by PKS cadres in the middle of society, it is hoped the realization of community sympathy. This form of community sympathy is expected to help achieve the PKS target in winning the election.

The advantage of PKS compared to other Islamic parties, namely its ability in managing identity politics issues, although PKS as an Islamic party, he never campaigned for an Islamic state. PKS is more likely to explore the meaning of Islam by making substantial improvements, although the improvement phase of the ummah requires a process and takes a long and protracted time. Concrete evidence of the PKS attitude statement in 2000 most of the Islamic parties such as PPP and the UN raised the issue of the Jakarta Charter, but the PKS stance instead supported the Madinah Charter (Sandhi,2014).

The Trajectory of Post Islamism: PKS and AKP

In this study, the author compares two dimensions of Post Islamism between AKP and PKS. In the first dimension of the political pragmatism between AKP and PKS. According to the author, both the AKP or PKS are the two political parties belonging to the Islamic party category. Although AKP has a conservative ideology, historically the founder of the party originated from the Milli Görüs Harekati group of very Turkic Islamists influenced by the ideas of political Islam movement of Ikhawanul Muslimin from Egypt. However, the political situation in Turkey is not conducive for the Islamist party to present itself as the ideological-idealist party. Because the dominant pro-secular (Kemalist) military domination is very strong, the shadow of the dissolution of Islamic parties and the government's Islamic coup d'etat

appears before the eyes. The choice of AKP is appropriate by highlighting the steps of political pragmatism. Likewise with the PKS, despite the different conditions of political conditions with Turkey, Muslim voters in Indonesia from elections to elections experience a significant shift, they have a choosing orientation not based on religious equality aspect, but rather to the political solutions offered over the sharing of problems that occur in society. Comparison between PKS and AKP regarding Post Islamism can be explained in the following table 1.

The AKP's pragmatic steps include identifying itself as a conservative or middle-right conservative party, in common with western political parties (the Christian Democratic Union Party in Germany and the Republican Party in the United States). One of the characters of the conservative democratic party is that they have a supporter base from middle-class groups who have conservative religious ideas, but they have a perspective in favor of liberalism and democracy. The AKP Party has these characteristics. Namely, the AKP constituents derived from the middle-class pious who accept the principles of democracy as well as market liberalism as the ideal political-economic system. Furthermore, AKP's political program does not advocate for the establishment of Islamic law; the AKP emphasizes the Islamic substance aspect so that it is a high priority to

realize the values of the universal goodness of Islam. Also, the AKP has succeeded in positioning the military as a defense force not to intervene or intervene in civilian politics. The AKP's success in removing the military in this politics, as AKP successfully approached the west, the Turkish government under Erdogan became the only government that consistently wanted to bring Turkey into the EU. While one of the conditions of Turkey can join the EU membership, requiring civil, political independence in running the government, which means eliminating the total role of military social-political in the national political stage.

In dealing with the Kurdish separatist movement, the AKP government pursued a dialogical path with the Kurds, a new way of Turkey's government to overcome the pro-independence movement of the minority. Even under the Erdogan government, in addition to pursuing a dialogical strategy to resolve the conflict with the Kurds, a multiculturalism policy was also adopted, giving Kurdish cultural identity a chance to fill the public spaces in Turkey. This AKP approach is very different from previous Turkish government policies that use a militaristic-repressive approach; the Erdogan government wants to prove that the dialogue-culture way can be more effectively pursued in solving the separatist movement. Finally, the pragmatism of the AKP is

Tabel 1. Comparison of post islamism between PKS and AKP

POST ISLAMISME	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	Adalet Ve Kalkinma Partisi (AKP)
Political Pragmatism	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identify himself as a conservative democratic or center-right party. 2. Not struggling to form an Islamic state. 3. Emphasizing aspects of the substance of Islam, so as to regard the main priority is to be a clean government and good governance 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identify as moderate Islamic party. 2. Not struggling to form an Islamic state 3. Emphasizing the value of Islam is present in the rules of public life, the country that is desired PKS is a state of justice and prosperity
Non Ideological Platform Strategy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Campaigning the issue of substance that becomes the solution of socio-economic problems in society. 2. Using a highly structured network of organizations, a nationwide network of organizations throughout Turkey, such as the Women Branch and Youth Branch 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Campaigning Substance Issues by finding solutions to various problems 2. Make the cadre the spearhead of the realization of party programs.

demonstrated by offering a different political platform with Islamists; the AKP encourages the involvement of Turkish women to participate in political life, the steps taken by the AKP include the mobilization and empowerment of women political cadres in the AKP.

While PKS pragmatic politics conducted among others, since the establishment of this party which was initially called the Partai Keadilan (PK) in its Articles of Association and Bylaws are not listed about the establishment of an Islamic state or the implementation of Islamic Shari'ah. Because according to the PKS, the Islamic state is not something that is prioritized, more importantly how the Islamic values are present in the public life rules, the country that is desired PKS is a just and prosperous country. Even at the beginning of the reform when there was a debate about the proposed amendment of Article 29 of the 1945 Constitution, the Partai Keadilan did not suggest a return to the Jakarta Charter but offered a universal discussion of the Medina Charter as well as respecting the plurality of nationalities. While looking at the democratic system, the PKS considers that Islam is synonymous with the principle of democracy, the universal idea of democracy in line with the universal concept of Islam, according to the PKS democratic system is the best means to roll the ideals of Islamic society. In addition to moderate democracy, PKS also receives membership from non-Muslim, even there are about 20 non-Muslim members of parliament (DPRD) in the electoral district of Papua and NTT. At the National Working Congress (Mukernas) in Bali early 2008, PKS even declared itself as an open party. This attitude of political pragmatism which is shown by PKS, as a strategic step of PKS to add support base from other community apart from PKS traditional voters.

The Ideological Non-Platform Strategy, the AKP also presented a major belief about the new politics in Turkey, by campaigning on substantive issues to be solved by the socio-economic problems of Turkish society, such as restructuring the financial sector and eliminating private sector growth barriers. This factor ultimately makes the AKP always win the election from time to time; this is what makes the AKP survive. Also, organizational factors have also played a major role in the AKP's victory since the 2002 elections. The structure of the AKP organization network is

highly structured and even has extraordinary organizational power. A nationwide network of organizations throughout Turkey, including the Women Branch and Youth Branch, two-party wing organizations a significant role in the AKP victory. The real power of the AKP lies in its highly organized organizational structure management, the image as one of the modern parties visible here so that the party structures can become effective party machines in accumulating the political support of the Turkish people. Even the AKP has a 24-hour community complaint center, meaning the AKP always does political work at all times, regardless of election performance, the AKP always responds when handling complaints from the public. Similarly, PKS that makes the cadre as the spearhead of the realization of party programs, through the network of Jama'ah Tarbiyah PKS able to maximize the political work in the field. Party wings in the form of CSOs, NGOs or Lembaga Dakwah are consistently present in the midst of society, to jointly seek solutions from various problems. The PKS does not sell the issues of enforcing Islamic Shari'ah to the Indonesian people as an electoral magnet. But campaigning on clean and professional government, the last PKS uses various media as a party propaganda tool, so that the political message of PKS can be distributed equally to society.

CONCLUSION

The step of political pragmatism by PKS is a rational choice when there is a shift in Indonesian voter behavior from voter orientation to the equation to problem-solving orientation. The political pragmatism is done by AKP due to the failure of Turkish Islamists during the time of facing Kemalist secularist group through military intervention. Often the victory of the Islamic party is not recognized, even the government's coup in the middle of the road. The non-ideological strategy was conducted by PKS by campaigning on substantive issues, not discouraging the establishment of an Islamic state (shariah formalism). Then make the cadre as the spearhead of victory and the use of media. The AKP identifies itself not as an Islamist party, but a conservative democratic party (center right). AKP's campaign strategy focuses on substantive issues related to

economic welfare and integration of Turkey to the European Union. The last AKP victory from elections to the election is also supported by a proper organizational structure of the AKP, especially the wings of the youth AKP.

REFERENCES

- Aiqani, N. (2017). Erdogan, AKP dan Ikhwanul Muslimin. Retrieved September 1, 2017, from <https://www.quareta.com/post/erdogan-akp-dan-ikhwanul-muslimin>
- Al Hamdi, R. (2013). *Partai Politik Islam Teori Dan Praktik Di Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Alfian, M.A. (2015). *Militer dan Politik Turki: Pergeseran Politik dan Terpinggirnnya Militer Pasca AKP*. Bekasi: Penerbit PT Penjuru Ilmu Sejati.
- Amin, M. (2014). *Pengaruh Adalet Ve Kalkinma Partisi (AKP) Dalam Transformasi Peta Politik Di Turki*. Jurnal In Right: Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia, Vol. 4 (1).
- Bayat, A. (2011). *Pos-Islamisme*. Yogyakarta: LKiS.
- Bayat, A. (2011). The Post-Islamist Revolutions What the Revolts in the Arab World Mean . Retrieved August 3, 2017, from <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-africa/2011-04-26/post-islamist-revolutions>
- Basyir, A. (2014). *Ideologi Politik Dilematis Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Antara Gerakan Tarbiyah dan Pragmatisme*. IN RIGHT Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia, Vol. 3, No. 2, Mei 2014.
- Bubalo, A. (2012) *PKS dan Kembarannya: Bergiat jadi Demokrat di Indonesia, Mesir dan Turki*. Jakarta: Komunitas Bambu.
- Chalik, A. (2017). *Islam, Negara dan Masa Depan Ideologi Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Damanik, A. (2002). *Fenomena Partai Keadilan: Transformasi 20 Tahun Gerakan Tarbiyah Di Indonesia*. Bandung: Teraju.
- Dzakirin, A. (2012). *Kebangkitan Post-Islamisme: Analisis Strategi AKP Turki Memenangkan Pemilu*. Solo: Era Intermedia.
- Evanuar, G.S. (2014). Post-Islamisme dan Disorientasi Gerakan Islam. Retrieved January 31, 2017, from <https://bringbackthevictory.wordpress.com/2014/01/03/post-islamisme-dan-disorientasi-gerakan-islam/>
- Fahmi, W.A. (2004). *Pemikiran Pasca Islamisme Dalam Konteks Gerakan Islam di Malaysia*. UMRAN-International Journal of Islamic and Civilizational Studies Furkon, A.M. (2004). *Partai Keadilan Sejahtera: Ideologi dan Praksis Politik Kaum Muda Muslim Kontemporer*. Jakarta: Teraju.
- Hamzah, F. (2010). *Negara, Pasar dan Rakyat: Pencarian Makna, Relevansi dan Tujuan*. Jakarta : Faham Indonesia.
- Maarif, A. (2016). *Erdogan Vs Gulen: Bencana Politik Bagi Turki Bagian II*. Harian Umum Republika.
- Mashuri, I. (2015). *Ketika Rakyat Turki "Menegur" Tuan Erdogan*. Harian Umum Republika.
- Mashuri, I. (2017). *Kedigdayaan Turki Erdogani Sedang Diuji Para Teroris*. Harian Umum Republika, Tanggal 9 January 2017.
- Muhtadi, B. (2010). *PKS Menjadi Partai Terbuka, Sukseskan*. Koran Suara Merdeka
- Muhtadi, B. (2012). *Dilema PKS: Suara Dan Syariah*. Jakarta: KPG.
- Mutalib, M. dan Zakaria, W. (2015). *Pasca-Islamisme dalam PAS: Analisis Terhadap Kesan Tahalluf Siyasi*. International Journal of Islamic Thought, Vol. 8: Dec. 2015.
- Pizaro, M. (2016). *Balada Erdogan dan Gulen*. Harian Republika.
- (2010, June 22). *Ketua Majelis Syuro PKS-Hilmi Aminuddin-Kami Ingin Membangun Kebersamaan Dan Keragaman*. Harian Republika.
- (2014, March 17). *Pemilih Muslim Semakin Independen*. Harian Republika
- Qodir, Z. (2013). *HTI Dan PKS Menuai Kritik: Perilaku Gerakan Islam Politik Indonesia*. Yogyakarta: JKSG.

- Rifki, A. (2016). Zuhairi Misrawi: Kudeta Turki Bukan Pertarungan Islam-isme versus Sekularisme. Retrieved September 25, 2017, from <http://www.madinaonline.id/sosok/wawancara/zuhairi-misrawi-kudeta-turki-bukan-pertarungan-islamisme-versus-sekularisme/>
- Soekanto, S. (2016). *Strategi Pemenangan Pemilu AKP di Turki dan PKS di Indonesia Studi Perbandingan*. Depok: Universitas Indonesia Press.
- Sugiarto, B. A., & Heryadi, E. (2010). *Anti partai*. Depok: Gramata Publishing.
- Sandhi, W.R. (2014). Skripsi: Politik Identitas Partai Islam (Studi Partai Keadilan Sejahtera). Retrieved August 2, 2017, from [http://jurnal.umrah.ac.id/wp-content/uploads/](http://jurnal.umrah.ac.id/wp-content/uploads/gravity_forms/1-c61c9cb232a03a96d0947c6478e525e/2014/08/JURNAL-WIRA.pdf)
- Taradewi, D. (2015). *Analisis Perubahan Kebijakan Luar Negeri Turki Terhadap Tiongkok pada Masa Pemerintahan Adalet Ve Kalkinma Partisi (AKP) Tahun 2002-2013*. Jurnal Hubungan Internasional, Vol 1 No 03, 2015.
- TRT. (2016). Wawancara Erdoğan dengan TRT. Retrieved August 12, 2017, from <http://www.trt.net.tr/melayu/turki/2016/08/05/wawancara-erdogan-dengan-trt-545357>
- Zulfahmi. (2014). *Fethullah Gulen: Sang Inspirator Gerakan Damai Masyarakat Sipil di Turki*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press.

KOREA SELATAN DAN PROVOKASI KOREA UTARA: TAKTIK PENGARUH DAN PERSUASI PADA MASA PEMERINTAHAN LEE MYUNG BAK

Arfin Sudirman

Departemen Hubungan Internasional Universitas Padjadjaran Indonesia

Email: arfin.sudirman@unpad.ac.id

ABSTRAK

Korea Selatan memiliki berbagai kepentingan dan telah menetapkan tujuan-tujuan dalam kebijakan luar negerinya. Namun upaya pencapaian kepentingan dan tujuan tersebut, terutama berkenaan dengan stabilitas di Semenanjung, seringkali dihadapkan pada tantangan, Aksi-Aksi provokatif dari Korea Utara merupakan salah satu isu yang serius dan perilaku yang tidak diinginkan oleh Korea Selatan. Oleh karena itu Korea Selatan melakukan sejumlah kebijakan luar negeri dalam upayanya untuk mencegah aksi provokatif dari Korea Utara, yang dalam penelitian ini difokuskan pada periode tiga tahun pertama pemerintahan Lee Myung Bak tahun 2008 hingga 2010. Dengan menggunakan metode kualitatif deksriptif analitis, artikel ini mencoba untuk mengidentifikasi kebijakan luar negeri Korea Selatan dalam mencegah aksi provokasi dari Korea Utara. Artikel menunjukkan bahwa Korea Selatan menggunakan taktik pengaruh untuk mencegah provokasi Korea Utara dan memanfaatkan kapabilitas ekonominya untuk mendukung kebijakan tersebut. Adapun penggunaan taktik pengaruh oleh Korea Selatan tersebut bergantung pada kasus dan tingkat aksi provokasi Korea Utara, mulai dari penggunaan taktik persuasi hingga penalti hukuman non-kekerasan, termasuk di dalamnya penggunaan taktik kekerasan secara terbatas ketika aksi provokasi tidak dapat dihentikan dan cegah dengan taktik lain.

Kata kunci: Kebijakan Luar Negeri, Aksi, Provokasi, Republik Korea, Republik Demokrasi Rakyat Korea

SOUTH KOREA AND NORTH KOREA'S PROVOCATION: TACTICS OF INFLUENCE AND PERSUASION DURING LEE MYUNG BAK'S PRESIDENCY

ABSTRACT

South Korea has various national interests in its foreign policy. However, in an attempt to achieve their national interests, particularly in regard to the stability in the Korean Peninsula, is often confronted with challenges, the provocative acts by the North Korea. It has been considered as one of the most undesirable and serious issues for South Korea. Therefore, South Korea has imposed a number of foreign policy to prevent the provocative action conducted by the North Korea, which in this paper focused on the first three years of Lee Myung Bak's administration in 2008 to 2010. The objective of this paper is to identify Korean foreign policy South in preventing North Korea's provocative action. By using descriptive analitive qualitative methods This article shows that South Korea had been using influential tactics to prevent North Korean provocative actions and utilizing its economic capabilities to support the policy. The use of South Korean influence tactics depends on the case and extent of North Korean provocative action, ranging from persuasion tactics to non-violent penalty penalties, including the use of limited tactics of violence when provocative action is unstoppable by other tactics.

Key words: Foreign Policy, Action, Provocation, Republic of Korea, Democratic People's Republic of Korea

PENDAHULUAN

Hubungan inter-Korea pasca berhentinya perang Korea pada tahun 1953 selalu mengalami pasang surut. Perbedaan mendasar dalam kebijakan luar negeri masing-masing negara tersebut, yakni Korea Utara dengan paham sosialisnya (ideologi *Juche* atau *self-reliance*) dan Korea Selatan yang menganut paham demokrasi liberal, menjadikan kepentingan dan tujuan dari masing-masing negara tersebut

hampir selalu bertentangan. Aksi-aksi provokasi salah satunya merupakan isu yang menyebabkan naik turunnya stabilitas perdamaian dan keamanan di Semenanjung Korea dan tentunya mengancam pula kepentingan Korea Selatan didalamnya.

Aksi provokatif yang telah dilakukan oleh Korea Utara sepanjang tahun 1953 hingga hari ini memiliki beragam bentuk mulai dari percobaan pembunuhan pemimpin Korea Selatan, terror bom, penculikan warga sipil,

provokasi militer di perbatasan, uji coba misil hingga program pengembangan senjata nuklir. Beberapa diantaranya adalah percobaan pembunuhan presiden Park Chung Hee (21 Januari 1968), pemboman di Burma (Vietnam) yang membunuh empat menteri dan 16 orang Korea Selatan lainnya (9 Oktober 1983), pemboman pesawat (South Korea Airline) yang membunuh 115 orang didalamnya (29 November 1987), pertempuran Yeopyeong (1999 dan 2002), percobaan nuklir (Oktober 2006) dan sebagainya.

Perilaku-perilaku provokatif dari Korea Utara tersebut merupakan perilaku yang tidak diinginkan dan mengancam kepentingan dan tujuan kebijakan luar negeri Korea Selatan. Oleh karena itu, Korea Selatan tentunya melakukan sejumlah aksi untuk menjalankan pengaruhnya untuk mencegah eskalasi konflik dan aksi provokasi dari Korea Utara.

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang mengeksplorasi mengenai isu reunifikasi Semenanjung Korea. Sebagai contohnya Astrom (2013) menggunakan kerangka teoritik konstruktivisme sosial untuk menganalisis dampak dari kebijakan luar negeri Korea Selatan yang berbeda terhadap Korea Utara dengan melihat beberapa peristiwa penting seperti krisis nuklir Korea pertama, krisis nuklir Korea kedua, serta tenggelamnya kapal perang Cheonan dan penyerangan artileri ke pulau Yeonpyeong oleh Korea Utara. Kemudian Nack Kim (2011) membahas mengenai hubungan inter-Korea sejak dimulainya pemerintahan Lee Myung Bak pada Februari 2008 hingga 2011 dengan menganalisis kebijakan Lee Myung Bak terhadap Korea Utara dengan memperhatikan faktor-faktor seperti kondisi kesehatan Kim Jong Il uji coba misil dan nuklir Korea Utara, insiden Cheonan dan Yeonpyeong serta analisis terhadap berbagai kebijakan serta respon kebijakan didalamnya.

Selain itu, terdapat penelitian lain yang dilakukan oleh Konishi (2011) yang merupakan hasil kolaborasi dari IFPA, Institute of Foreign Affairs and National Security (IFANS) dan US Institute of Peace (UIP) yang melibatkan sekitar 50 pembuat kebijakan dan ahli dari Amerika Serikat, Tiongkok dan Korea Selatan untuk mendiskusikan secara mendalam berkenaan dengan situasi keamanan terkini di dalam dan lingkungan sekitar semenanjung Korea dan prospek bagi kerjasama diantara ketiga

negara; dampak dari trend proliferasi nuklir dan misil balistik serta prospek rezim damai semenanjung Korea (KPPR) yang didasarkan pada denuklirisasi Korea Utara. Berikutnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Fazio (2011) yang menganalisis sifat dasar aktual dari keseluruhan ancaman keamanan Korea Utara, menekankan berbagai sisi komponennya –konvensional, teroris dan nuklir– dan berargumen bahwa bahaya dari Korea Utara adalah meragukan. Artikel ini juga menilai konteks sejarah dari ancaman keamanan Korea Utara dan keberlangsungan dari beberapa pilihan kebijakan yang ada untuk komunitas internasional yang berhadapan dengan Korea Utara. Terakhir adalah penelitian dari Bechtol (2010) yang membahas mengenai tragedi tenggelamnya kapal perang Cheonan Korea Selatan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa dampak dari tragedi tersebut akan mengubah taktik, teknik dan prosedur dari Korea Selatan terhadap Korea Utara dan bahwa penahanan perilaku ‘nakal’ Korea Utara harus menjadi prioritas utama bagi aliansi militer Korea Selatan-Amerika Serikat.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, dalam penelitian ini akan difokuskan pada pendeskripsian aksi kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh Korea Selatan dalam upaya mempengaruhi perilaku dan kebijakan dari Korea Utara, yakni berkenaan dengan upaya Korea Selatan dalam mencegah (*to deter*) aksi-aksi provokatif dari Korea Utara.

Peneliti menggunakan kerangka pemikiran dari K.J. Holsti mengenai aksi kebijakan luar negeri, khususnya mengenai bagaimana pengaruh dalam aksi kebijakan luar negeri yang pada umumnya jarang dibahas secara teoritis dalam kajian analisis kebijakan luar negeri.

METODE

Tulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi taktik persuasi yang dilakukan oleh Korea Selatan dalam mencegah aksi provokasi dari Korea Utara dan sumber daya yang mendukungnya.

Metode yang digunakan peneliti dalam tulisan ini adalah metode penelitian kualitatif deskriptif analisis oleh Robert E. Stake (2010: 11) yang menekankan pada interpretasi peneliti dalam penelitiannya. Hal ini karena fenomena utama yang diamati adalah aksi kebijakan luar

negeri yang nantinya akan dianalisis secara deskriptif melalui interpretasi yang logis.

Dalam tulisan ini, penulis makrointerpretasi untuk mendapatkan penggeneralisasian akan bagaimana sekelompok besar orang bekerja, dalam hal ini adalah elit-elit yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri Korea Selatan, dalam mencegah aksi provokatif lebih lanjut dari Korea Utara.

Karena masih terbatasnya kapasitas penulis dalam melakukan interpretasi, penginterpretasian pun dilakukan melalui berbagai kalangan akademisi atau ahli yang memang berfokus terhadap isu kebijakan luar negeri Korea Selatan, keamanan regional ataupun kawasan Asia Timur. Begitu pula dengan jenis deskripsi dalam metode penelitian sosial, peneliti menggunakan salah satu jenis deskripsi, yakni deskripsi kriteria yang dibutuhkan dalam menjelaskan keakuratan data.

Artikel ini menggunakan kerangka teoritis K. J. Holsti (1995: 117) mengenai aksi kebijakan luar negeri dalam memaknai taktik persuasi Korea Selatan. Jika pada umumnya analisis kebijakan luar negeri berfokus pada analisis tipe tujuan dan kepentingan yang dikejar oleh negara, peran dari berbagai faktor domestik dan sistemik dalam formulasi kebijakan tersebut dan jalan bagaimana sistem internasional mempengaruhi orientasi umum suatu negara terhadap lingkungan eksternalnya, pada analisis ini akan berfokus pada teknik utama yang digunakan oleh negara atau unit politik dalam mencapai atau mempertahankan tujuan, kepentingan dan orientasi dari kebijakan luar negerinya.

Di dalam sistem internasional kontemporer, dimana hampir setiap unit terikat satu sama lain, kebanyakan tujuan domestik dan luar negeri suatu negara tidak dapat dicapai ataupun dipertahankan tanpa mempengaruhi perilaku negara lain. Dengan kata lain, dengan tujuan untuk mencapai atau mempertahankan tujuan-tujuannya, suatu negara harus melakukan sejumlah aksi terhadap pihak lain. Aksi itu sendiri, menurut Holsti, merupakan sebuah bentuk komunikasi yang dimaksudkan untuk mengubah atau mendukung sikap dan perilaku dari pihak lain dimana pemerintah – suatu negara – bergantung terhadapnya dalam mencapai tujuan-tujuannya. Adapun berkenaan dengan tujuan kebijakan luar negeri tersebut, menurut Holsti (1995: 84-108), meliputi:

- 1). Keamanan, kemampuan negara untuk mempertahankan diri, baik itu dengan menurunkan kerentanan, maupun dengan mengurangi persepsi ancaman. Dalam konteks Korea Selatan, tujuan keamanannya yakni stabilitas perdamaian yang bertahan lebih lama yang menekankan kepentingan bersama antara orang Korea dan komunitas internasional dengan menyelesaikan isu nuklir (denuklirisasi) Korea Utara dan *trust-building* dan kerjasama yang lebih efektif yang dilatarbelakangi oleh konsensus dan norma-norma Asia Timur dan komunitas internasional dan membentuk komunitas damai inter-Korea yang di dasarkan pada denuklirisasi.
- 2). Otonomi, berkaitan dengan kapasitas pemerintahan negara untuk menangkal pengaruh, paksaan atau pengaturan oleh entitas politik lain. Berkenaan dengan tujuan ini, Korea Selatan menerapkan prinsip Pragmatisme¹ Kreatif yang didasarkan pada tiga pilar utama: (1) penilaian keras kepala (*hard-headed*) dan menyeluruh terhadap lingkungan sekitar; (2) pengembangan rencana aksi spesifik untuk tujuan yang dapat dicapai; (3) memaksimalkan pengembalian upaya dan biaya yang diinvestasikan, yang ketiganya ditujukan untuk menghindari pemberian bantuan secara unilateral dari Korea Selatan.
- 3). Kekayaan (*Wealth*), berkaitan dengan kapasitas negara untuk menciptakan keadilan dan tatanan sosial, memaksimalkan pertumbuhan ekonomi untuk mengurangi pengangguran dan penyediaan berbagai layanan yang dapat membantu meningkatkan kualitas hidup seluruh warga negaranya. Tujuan ini dalam konteks Korea Selatan, yakni: kesejahteraan bersama dengan menekankan pencarian pembangunan tingkat nasional yang lebih stabil dan efisien yang berjalan beriringan dengan pembangunan komunitas internasional dan; Pembangunan komunitas ekonomi Korea yang bertujuan untuk mencapai kemajuan substansial dalam pertukaran dan kerja sama inter-Korea dan bergerak dari pemberian bantuan secara sepihak menuju kerja sama yang saling

¹ Pragmatisme merupakan pemikiran serupa bisnis, misalnya, ketika suatu negara memberikan bantuan atau berinvestasi ke negara lain harus mampu memberikan keuntungan yang sesuai dengan investasi atau bantuan yang mereka berikan.

menguntungkan.

- 4). Status dan prestise, berkaitan dengan pencarian kekhasan, kehormatan, dan terkadang kekaguman dari negara-negara lain yang dapat berupa kekuatan dan keahlian militer, pemimpin dalam sains dan teknologi, tanda-tanda nyata industrialisasi bagi negara-negara berkembang, bahkan dalam hal olahraga. Dalam konteks Korea Selatan, tujuan ini nampak pada Visi Global Korea itu sendiri, yakni memantapkan posisinya untuk menjadi negara yang lebih terhormat dan mendapatkan tempatnya diantara negara-negara maju dengan secara aktif dan mampu menawarkan solusi untuk menyelesaikan isu-isu yang di hadapi komunitas internasional.

Dalam memformulasikan kebijakan dan strategi untuk mencapai tujuan tertentu, suatu negara akan secara eksplisit maupun implisit mempertanyakan empat pertanyaan, yakni (Holsti, 1995: 119): 1. Dengan tujuan tersebut, apa yang kita ingin negara B lakukan atau tidak lakukan? Atau (x); 2. Bagaimana kita membuat negara B melakukan atau tidak melakukan (x)?; 3. Kapabilitas apa yang kita miliki yang dapat digunakan untuk membujuk negara B mengikuti keinginan kita?; 4. Apa kemungkinan respon yang diberikan negara B terhadap upaya kita untuk mempengaruhi perilakunya?

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam artikel ini, penulis akan melihat bagaimana aksi kebijakan luar negeri Korea Selatan dengan menggunakan tiga dari empat pertanyaan diatas, yakni:

1. Perilaku apa yang diinginkan oleh Korea Selatan dari Korea Utara? Yakni Korea Utara tidak melakukan aksi provokasi yang dapat mengganggu stabilitas perdamaian di Semenanjung Korea, baik itu kebijakan-kebijakan garis kerasnya, program nuklir ataupun provokasi militer. Dalam kerangka Holsti, perilaku demikian dikenal dengan *negative power* atau *deterrence*, yakni ketika negara A bertindak dalam kerangka untuk mencegah aksi-aksi tertentu yang tidak diinginkan atau tidak sejalan dengan kepentingannya dari negara B (Holsti, 1995: 120).
2. Bagaimana upaya Korea Selatan untuk

membuat Korea Utara untuk tidak melakukan aksi provokatif? Menurut Holsti, terdapat enam taktik yang pada umumnya digunakan oleh negara-negara dalam melancarkan pengaruhnya untuk mengubah perilaku dari negara lain, yakni: (1) persuasi, ketika suatu negara secara sederhana menginisiasikan atau mendiskusikan sebuah proposal dengan negara lain dan menimbulkan respon yang diinginkan. Dalam situasi ini biasanya suatu negara mempresentasikan kondisi, menegaskan tujuan-tujuan mereka dan melakukan persuasi dengan mempresentasikan data untuk mengilustrasikan kebenaran pandangan atau tingkat kebutuhan mereka. Sewaktu-waktu dapat menggunakan ancaman atau penawaran hadiah untuk membujuk negara lain. (2) Penawaran Hadiah, yakni situasi dimana suatu negara A berjanji melakukan sesuatu yang baik, atau menawarkan sejumlah keuntungan, jika negara B mengabdikan keinginannya. (3) Pemberian Hadiah, yakni kondisi dimana suatu negara A memberikan hadiah terhadap negara B dengan harapan negara B kemudian mengikuti keinginan dari negara A. (4) Ancaman Hukuman, dapat berupa ancaman frase diplomatik atau verbal untuk menegaskan bahwa negara B akan bertanggungjawab atas perilakunya atau ancaman penaikan tariff, boikot, embargo atau deprivasi atau pencabutan sejumlah keuntungan yang telah diberikan sebelumnya. (5) Penalti Hukuman Non-Kekerasan, yakni situasi dimana ancaman benar-benar dilaksanakan dengan harapan dapat mengubah perilaku dari negara B, yang pada banyak kasus, tidak dapat diubah dengan alat lain. (6) Kekerasan, yang pada umumnya digunakan pada era dimana pilihan instrumen kebijakan masih sangat terbatas pada kekuatan militer untuk tawar menawar.

3. Kapabilitas apa yang dimiliki Korea Selatan yang digunakan untuk membujuk Korea Utara? Menurut Robert Dahl, kapabilitas dapat dibagi dua, yakni yang tangible seperti uang, kesejahteraan, informasi, aliansi politik, posisi resmi dan sebagainya, dan yang intangible seperti personalitas dan kualitas kepemimpinan. Namun yang paling penting berkenaan dengan kapabilitas untuk mempengaruhi adalah mobilisasi kapabilitas

tersebut untuk tujuan-tujuan politik atau dalam hal ini untuk mendukung tujuan kebijakan luar negeri (Holsti, 1995: 121).

Untuk mempermudah proses analisis, penulis mengolahnya menjadi tabel dibawah ini:

Tabel 1. Taktik Pengaruh dan Sumber Daya dalam Mencegah Aksi Provokasi Korea Utara

Tahun	Aksi Provokasi	Taktik Pengaruh yang digunakan	Sumber daya yang digunakan
2008	<p>Korea Utara meminta pengimplementasian the June 15, 2000 Joint Declaration dan the October 4, 2007 Declaration sebagai tambahan terhadap penghentian proposal Lee Myung Bak Vision 3000 thru Denuclearization. Mengusir personel Korea Selatan dari kantor Konsultasi Pertukaran dan Kerjasama Inter-Korea di Kaesong (27 Maret 2008) Memutuskan semua kontak dan Inter-Korea Talks secara sepihak (29 Maret 2008) Mulai mengkritisi secara personal presiden Lee Myung Bak (1 April 2008). Penembakkan turis Korea Selatan di fasilitas wisata gunung Keumgang (11 juli 2008) Mendeklarasikan akan pemberlakuan pelarangan perlintasan MDL melalui darat tertanggal 1 desember 2008 dan secara unilateral menutup kantor liaison di Panmunjom dan memutuskan inter-Korean hotline (12 Nopember 2008)</p>	<p>Persuasi: Pernyataan Presiden: Dalam wawancara dengan Washington Post (April 2008); Pada pidato upacara Hari Peringatan (6 juni 2008); Dalam pidato pembuka di Dewan Nasional (11 juli 2008); Dalam pidato hari Kemerdekaan dan perayaan 60 tahun Korea Selatan (15 agustus 2008); Pada pidato pembukaan dalam National Unification Advisory Council (23 september 2008) Presiden Lee Myung Bak selalu menekankan bahwa demi keuntungan bersama dan kesejahteraan kedua Korea, Korea Utara harus berpartisipasi dalam Dialog langsung dan terbuka dengan Korea Selatan. Dialog-Inter Korea: 37th Inter-Korean Military Working-level Talks (2 Oktober 2008) Penawaran Hadiah: <i>Vision 3000 through Denuclearization and Openess</i> Pemberian Hadiah: Bantuan kemanusiaan ke Utara sebanyak US\$4.08 juta melalui UNICEF</p>	<p>Ekonomi: Keberhasilan Korea Selatan mencapai pembangunan dan bahkan diakui sebagai negara maju pada tahun 2010, Korea Selatan semakin percaya diri dalam menggunakan kapabilitasnya dibidang ekonomi untuk membujuk Korea Utara untuk denuklirisasi dan terbuka terhadap dunia luar.</p>
2009	<p>Mengumumkan 'all-out confrontational posture' (17 januari 2009) Mendeklarasikan bahwa Korea Utara tidak akan lagi "bekerja sama untuk resolusi tensi militer dan politik" dan "mencabut ketetapan <i>Northern Limit Line</i> di Laut Kuning" (30 januari 2009) Secara sepihak memperburuk <i>inter-Korean military hotline</i> dan menahan lalu lintas perbatasan. Menawan pekerja Korea Selatan di Komplek Industri Kaesong (30 maret 2009) Meluncurkan roket jarak panjang (5 april 2009) Uji coba nuklir kedua (25 Mei 2009). Mendeklarasikan akan memboikot Six-Party Talks (14 April 2009) Mendeklarasikan maksud untuk membangun reaktor <i>light-water</i> dan mengembangkan teknologi untu menghasilkan bahan bakar reaktor nuklir (29 April 2009) Menyatakan bahwa Pyongyang tidak akan menyerah akan senjata nuklir dan akan mempersenjatai semua plutoniumnya dan melakuka pengayaan uranium (13 Juni 2009).</p>	<p>Persuasi: Pernyataan Presiden: Dalam State Union Speech 2 januari 2009; Radio Speech ke-8 (9 febuari 2009); Dalam pidato perayaan Hari Pergerakan Kemerdekaan ke-80 (1 Maret 2009); Wawancara pers asing G20 Summit (3 April 2009); Korea-China Summit di G20 Summit (3 April 2009); Radio Speech ke-16 (1 Juni 2009); Pidato Upacara Hari Peringatan ke-53 (6 Juni 2009); Pidato Upacara inagurasi the National Advisory Council ke-14 (1 Juli 2009); Pidato Upacara Hari Kebebasan Nasional ke 64 (15 Agustus 2009); ROK-US Summit Joint Press Conference (19 Nopember 2009), dalam beberapa kesempatan tersebut Presiden Lee Myung Bak selalui mengajukan Dialog Inter-Korea kapan pun dan pada tingkat apapun, bahwa Korea Selatan selalu terbuka dan meminta Korea Utara untuk kembali ke Six Party Talks. Dialog Inter-Korea: Inter-Korean Working-level Talks in GIC putara 1 (11 Juni 2009); putaran 2 (19 Juni 2009); putara 3(2 Juli 2007). Kunjungan Duka Cita Delegasi Kore Utara ke Seoul (21-23 Agustus 2009)</p>	<p>Ekonomi Aliansi: hal utama yang menjadikan sulitnya bagi Korea Utara dan Korea Selatan untuk hidup berdampingan secara damai adalah karena ambisi nuklir Korea Utara yang nampak tidak padam bahkan setelah 10 tahun di manjakan dengan Sunshine policy Korea Selatan. Namun disisi lain, hal yang juga menyebabkan Korea Utara enggan untuk melepaskan nuklirnya adalah karena adanya pasukan Amerika Serikat di Korea Selatan. Oleh karena itu, Korea Selatan –dalam the Grand Bargain- menjajikan akan menjamin jaminan keamanan yang konkrit bagi Korea Utara, termasuk nampaknya tentang kekhawatiran mereka akan Amerika Serikat. Jaringan Diplomasi: Korea Selatan memafaatkan jaringan diplomasinya untuk mendapatkan dukungan dunia internasional terhadap sanksi atau kemungkinan tindakan balasan terhadap aksi provokasi Korea Utara.</p>

2010 Menenggelamkan Kapal Perang Angkatan Laut Korea Selatan Cheonan (26 Maret 2010), dan Penyerangan artileri ke pulau Yeonpyeong (23 Nopember 2010).

Inter-Korean Red Cross Meetings and Working-level Talks pertama (26 Agustus 2009); kedua (16 Oktober 2009)

Penawaran Hadiah: Vision 3000 thru Denuclearization and Openess The New Peace Initiative for the Korean Peninsula (15 Agustus 2009) The Grand Bargain (21 September 2009)

Pemberian Hadiah: Bantuan kemanusiaan: mengirimkan 400.000 dosis Tamiflu dan 100.000 dosis Relenza untuk mengatasi flu babi di Korea Utara (18 Desember 2009)

Ancaman Hukuman: Dalam pernyataan pemerintah tanggal 5 April 2009, menyatakan bahwa peluncuran misil Korea Utara tersebut merupakan pelanggaran terhadap Resolusi DK PBB 1718 dan merupakan tindakan provokatif yang mengancam stabilitas dan perdamaian di Semenanjung Korea dan Asia Timur. Bahwa Korea Selatan akan memperkuat persiapannya terhadap kemungkinan aksi provokatif lebih lanjut dari Korea Utara. Pernyataan pemerintah pada 25 Mei 2009 yang menyatakan bahwa uji coba nuklir Korea Utara mengancam stabilitas tidak hanya di Semenanjung Korea tetapi juga Asia Timur dan lainnya. Bahwa aksi provokatif ini tidak dapat diterima dan Korea Selatan akan bekerja dengan dekat bersama negara partisipan Six Party Talks dan komunitas internasional untuk memastikan DK PBB mengambil tindakan yang layak.

Persuasi:

Pernyataan Presiden: Pidato Tahun Baru (4 Januari 2010); Pidato Hari Pergerakan Kemerdekaan ke-91 (1 Maret 2010); Pidato Hari Peringatan ke-55 (6 Juni 2010); Pidato Hari Kemerdekaan Nasional (15 Agustus 2010)

Dialog Inter-Korea: 38th Inter-Korean Military Working-level Talks (30 September 2010) Inter-Korean Working-level Talks on GIC putaran keempat (1 Februari 2010)

Inter-Korean Red Cross Meetings and Working-level Talks ketiga (17, 24 Agustus dan 1 Oktober 2010); keempat (24-26 Oktober 2010).

Pemberian Hadiah:

Korea Selatan mengirimkan 200.000 liter hand sanitizer pada 3 Februari 2010 melalui Palang Merah Nasionalnya. Walau ditengah semakin memburuknya hubungan inter-Korea, Korea Selatan

Ekonomi: Korea Selatan pada akhirnya memobilisasi kapabilitas ekonominya, termasuk kontrol terhadap proyek-proyek kerjasama dan pertukaran inter-Korea untuk menghukum Korea Utara.

Aliansi & Militer: Korea Selatan melakukan sejumlah latihan militer bersama dengan aliansinya dengan tujuan untuk menunjukkan dan meningkatkan kesiapan pertahanan Korea Selatan terhadap kemungkinan aksi provokasi Korea Utara di masa depan.

mengirimkan 5.000 ton beras, 3 juta mie cup instan dan 10.000-ton semen melalui Tiongkok atas nama Palang Merah.

Penalti Hukuman Non-Kekerasan:

Korea Selatan menerapkan May 24 Countermeasures against North Korea (24 Mei 2010) dengan tujuan untuk mengambil sikap tegas terhadap aksi provokasi militer Korea Utara dan bekerja menuju hubungan inter-Korea yang sehat dan normal. Berisi larangan semua larangan kapal Korea Utara melintas ke wilayah perairan Korea Selatan, penangguhan proyek kerja sama dan pertukaran inter-Korea kecuali Gaesong Industrial Complex, dan melarang semua kunjungan ke Korea Utara.

Sumber: Diolah oleh Penulis Dari Berbagai Sumber

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa sepanjang tahun 2008, sejak awal pemerintahan Lee Myung Bak, Korea Utara telah melakukan sejumlah kebijakan garis keras terhadap Korea Selatan. Aksi provokasi dari Korea Utara itu sendiri bagi Korea Selatan bukanlah merupakan isu baru, melainkan sudah berlangsung sejak berhentinya perang Korea dengan perjanjian gencatan senjata –bukan kesepakatan damai- pada tahun 1953. Oleh karena itu, secara hukum Korea Selatan dan Korea Utara hingga hari ini masih dalam kondisi perang, sehingga aksi-aksi provokasi bahkan agresi kerap terjadi diantara kedua negara.

Dalam upaya untuk meningkatkan kualitas hubungan inter-Korea, Presiden Korea Selatan, Lee Myung Bak pun telah merancang sejumlah tujuan dan rencana kerja dalam kebijakannya terhadap Korea Utara, termasuk rencana aksi yang dinilai *favourable* bagi Korea Utara sehingga dapat mencegah kemungkinan adanya aksi-aksi provokatif atau perilaku yang tidak diinginkan dari Korea Utara. Korea Selatan memperkenalkan Visi 3000 atau *Vision 3000 thru Denuclearization and Openess* yang merupakan kebijakan operasional dari kebijakan ‘Utara’ Korea Selatan, *Mutual Benefits and Common Prosperity Policy*.

Ide dari Visi 3000 tersebut utamanya ditujukan untuk mengatasi isu nuklir Korea Utara yang selama ini merupakan batu penghalang paling besar bagi kemajuan dan perkembangan hubungan inter-Korea, yakni dengan menawarkan peningkatan bantuan aktif untuk membantu meningkatkan

pendapatan per kapitanya hingga 3.000 US dollar dalam sepuluh tahun, jika halnya Korea Utara meninggalkan senjata nuklirnya. Kebijakan tersebut mengimplikasikan bahwa selama disana terdapat perkembangan dalam proses denuklirisasi oleh Korea Utara, maka Korea Selatan akan menyediakan paket dukungan yang menawarkan rekonstruksi ekonomi dan peningkatan hidup warganya termasuk pendidikan, modal, infrastruktur dan kesejahteraan. Bersamaan dengan itu, Korea Selatan juga menerapkan pendekatan yang fleksibel dalam hubungan inter-Korea dan terus mengupayakan progres yang harmonis antara kerjasama inter-Korea dan internasional.

Akan tetapi, di dalam sistem politik dimana setiap internasional dimana tidak adanya kekuasaan yang dapat mengatur perilaku dari negara –berdaulat- setiap negara pun bergerak sesuai dengan kepentingannya masing-masing dan terkadang bertentangan dengan tujuan dan kepentingan dari negara lain. Berdasarkan tabulasi diatas, peneliti mengidentifikasi taktik pengaruh yang digunakan oleh Korea Selatan berdasarkan aksi provokasi yang dilakukan per tahunnya, sebagai berikut:

1. Pada tahun 2008, respon Korea Utara terhadap kebijakan baru Korea Selatan tidaklah positif. Korea Utara menerapkan sejumlah kebijakan garis keras dan aksi provokatif seperti menuntut implementasi tak bersyarat terhadap perjanjian-perjanjian inter-Korea (*the June 15 2000 Joint Declaration* dan *the October 4 2007 Declaration*) sebagai

tambahan terhadap pembatalan Visi 3000 Lee Myung Bak. Korea Utara menahan pegawai Korea Selatan di Kompleks Industri Kaesong (27 Maret 2008), mencabut seluruh pertemuan inter-Korea secara sepihak (29 maret 2008), dan sejak 1 April 2008, Korea Utara mulai mengkritisi dan menghina presiden Lee Myung Bak. Hubungan inter-Korea pun mengalami penurunan sejak terjadinya insiden penembakkan turis Korea Selatan di area wisata gunung Keumgang (1 April 2008). Menuju akhir tahun 2008, pada tanggal 12 Nopember 2008, Korea Utara mendeklarasikan akan pemberlakuan pelarangan perlintasan MDL (*Military Demarcation Line*) melalui darat tertanggal 1 desember 2008 dan secara unilateral menutup kantor liaison di Panmunjom dan memutuskan inter-Korean hotline. Taktik pengaruh yang digunakan untuk mencegah kemungkinan adanya aksi provokasi lebih lanjut dari Korea Utara dan semakin memburuknya hubungan inter-Korea Korea Selatan mengadopsi sikap ‘penyelesaian masalah melalui dialog’ dan terus mengupayakan perbicangan tulus dengan Korea Utara. Dalam beberapa kesempatan pidato dan wawancara, seperti wawancara dengan Washington Post (17 April 2008), pidato upacara Hari Peringatan (6 juni 2008), dalam pidato pembuka di Dewan Nasional (11 juli 2008), hari Kemerdekaan dan perayaan 60 tahun Korea Selatan (15 agustus 2008) dan pada pidato pembukaan dalam *National Unification Advisory Council* (23 September 2008), Presiden Lee Myung Bak terus menegaskan posisinya dan kebijakan ‘Korea Utara’ Korea Selatan (*Mutual Benefits and Common Prosperity Policy* dan kebijakan operasionalnya yakni Visi 3000) merupakan kebijakan yang tulus dan menguntungkan kedua pihak serta ajakan untuk berdialog dan berdiskusi untuk mengklarifikasi kebijakan baru Korea Selatan dan pemahaman posisi satu sama lain. Persuasi juga dilakukan oleh Korea Selatan melalui Dialog inter-Korea, dimana pada tahun 2008 terdapat satu Dialog di sektor militer atas usulan dari Korea Utara, yakni 37th *Inter-Korean Military Working-level Talks* yang dilaksanakan pada tanggal 2 Oktober 2008. Selain persuasi dan penawaran hadiah tersebut, Korea Selatan juga menerapkan taktik pemberian hadiah

dengan mengirimkan bantuan kemanusiaan ke Korea Utara sebanyak 4.08 juta US Dollar melalui UNICEF sebagai bentuk komitmennya terhadap isu kemanusiaan dan aktor global. Sebagaimana dapat dilihat, sumber daya yang dimobilisasi oleh Korea Selatan untuk mendukung dan melancarkan tujuan kebijakan luar negerinya adalah sumber daya ekonomi. Keberhasilan Korea Selatan mencapai pembangunan dan bahkan berhasil masuk ke dalam golongan negara-negara maju, Korea Selatan semakin percaya diri dalam menggunakan kapabilitasnya dibidang ekonomi untuk membujuk Korea Utara untuk denuklirisasi dan terbuka terhadap dunia luar. Tahun 2008, nampaknya merupakan periode dimana pemerintahan Lee Myung Bak bekerja untuk membangun hubungan inter-Korea yang baru dan *manage* keberlangsungan stabilitas dalam hubungan inter-Korea dan Semenanjung dengan menahan atau membatasi diri ketika berhadapan dengan kritikan dan kebijakan garis keras Korea Utara.

2. Tahun 2009, merupakan tahun dimana aksi provokasi Korea Utara meningkat pada level yang lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya. Korea Utara mengumumkan “*all-out confrontational posture*” (17 januari 2009); mendeklarasikan bahwa Korea Utara tidak akan lagi “bekerjasama untuk resolusi tensi militer dan politik” dan “mencabut ketetapan *Northern Limit Line* (NLL) di Laut Kuning (30 Januari 2009); meluncurkan roket jarak jauh (5 April 2009); mendeklarasikan akan memboikot *Six Party Talks* (14 April 2009); mendeklarasikan maksud untuk membangun *light-water reactor* dan mengembangkan teknologi untuk menghasilkan bahan bakar nuklir; melakukan uji coba nuklir kedua (25 Mei 2009), dan; menyatakan bahwa Pyongyang tidak akan menyerahkan ambisi nuklirnya dan akan mempersenjatai semua plutoniumnya dan melakukan pengayaan uranium (13 juni 2009). Perilaku yang paling tidak diinginkan atau tidak sejalan dengan tujuan kebijakan luar negeri dan keamanan Korea Selatan, yaitu nuklir, kembali berulang tahun ini. Tidak jauh dengan periode tahun sebelumnya, taktik persuasi pun tetap digunakan oleh Korea Selatan dalam mencegah kemungkinan aksi provokasi

lebih lanjut dari Korea Utara, yang dapat meningkatkan tensi konflik di Semenanjung Korea. Pada beberapa kesempatan seperti pidato dalam *State Union Speech* (2 Januari 2009); *Radio Speech* ke-8 (9 Februari 2009); Dalam pidato perayaan Hari Pergerakan Kemerdekaan ke-80 (1 Maret 2009); Wawancara pers asing G20 Summit (3 April 2009); Korea-China Summit di G20 Summit (3 April 2009); *Radio Speech* ke-16 (1 Juni 2009); Pidato Upacara Hari Peringatan ke-53 (6 Juni 2009); Pidato Upacara inagurasi *the National Advisory Council* ke-14 (1 Juli 2009); Pidato Upacara Hari Kebebasan Nasional ke 64 (15 Agustus 2009); *ROK-US Summit Joint Press Conference* (19 Nopember 2009), Presiden Lee Myung Bak selalu menekankan pentingnya dialog inter-Korea dan menyatakan bahwa Korea Selatan selalu terbuka untuk Dialog Inter-Korea kapan pun, pada tingkat apapun dan dimana pun, bahwa Korea Selatan selalu terbuka dan meminta Korea Utara untuk kembali ke *Six Party Talks*. Dialog inter-Korea pun terus dilakukan untuk membicarakan isu-isu tertunda dan program kerjasama dan pertukaran inter-Korea, diantaranya *Inter-Korean Working-level Talks in GIC* putaran 1 (11 Juni 2009); putaran 2 (19 Juni 2009); putaran 3 (2 Juli 2007). Kunjungan Duka Cita Delegasi Korea Utara ke Seoul (21-23 Agustus 2009), dan; *Inter-Korean Red Cross Meetings and Working-level Talks* pertama (26 Agustus 2009); kedua (16 Oktober 2009). Selain itu, didasarkan pada Visi 3000, Korea Selatan pun kembali menawarkan sejumlah keuntungan yang ditujukan untuk membujuk Korea Utara agar melepaskan ambisi nuklirnya. Pada 15 Agustus, pada pidato kemerdekaan Korea Selatan, presiden Lee Myung Bak menginisiasikan *the New Peace Initiative for the Korean Peninsula* yang menyatakan bahwa jika Korea Utara meninggalkan program nuklirnya, demi menciptakan kepercayaan bersama dalam hubungan inter-Korea, Korea Selatan akan membantu pengimplementasian program kerjasama global untuk meningkatkan kualitas hidup Korea Utara, menginisiasikan pertemuan tingkat tinggi inter-Korea yang didedikasikan untuk melahirkan komunitas

ekonomi bersama untuk mengeksekusi proyek pembangunan ekonomi, pendidikan, modal, infrastruktur dan kualitas hidup. Pada saat yang bersamaan, perbincangan mengenai pengurangan senjata konvensional juga penting untuk meningkatkan *trust-building* dalam hubungan inter-Korea. Sejalan dengan penawaran tersebut, Lee Myung Bak mengajukan *the Grand Bargain* (21 September 2009), sebuah kesepakatan komprehensif yang mengusulkan untuk menyediakan Korea Utara jaminan keamanan yang konkret dan untuk mencari dukungan internasional skala besar bersamaan dengan Korea Utara meninggalkan komponen utama dari program nuklirnya melalui *Six Party Talks*. Namun aksi provokasi nuklir Korea Utara juga tentunya tidak keluar dari kecaman Korea Selatan, dalam pernyataan pemerintah tanggal 5 April 2009, Korea Selatan menyatakan bahwa peluncuran misil Korea Utara tersebut merupakan pelanggaran terhadap Resolusi DK PBB 1718 dan merupakan tindakan provokatif yang mengancam stabilitas dan perdamaian di Semenanjung Korea dan Asia Timur. Dan bahwa Korea Selatan akan memperkuat persiapannya terhadap kemungkinan aksi provokatif lebih lanjut dari Korea Utara. Kemudian pada pernyataan pemerintah pada 25 Mei 2009 yang menyatakan bahwa uji coba nuklir Korea Utara mengancam stabilitas tidak hanya di Semenanjung Korea tetapi juga Asia Timur dan lainnya. Bahwa aksi provokatif ini tidak dapat diterima dan Korea Selatan akan bekerja dengan dekat bersama negara partisipan *Six Party Talks* dan komunitas internasional untuk memastikan DK PBB mengambil tindakan yang layak. Dua pernyataan tersebut menunjukkan bahwa perilaku dari Korea Utara tersebut mengancam Korea Selatan dan bahwa akan ada konsekuensi dari tindakan tersebut (taktik ancaman hukuman). Akan tetapi, jika pun Korea Selatan mulai menunjukkan sikap keras terhadap aksi provokasi Korea Utara, Korea Selatan tetap mempertahankan proses dialog dan pengiriman bantuan kemanusiaan ke Korea Utara –mengirimkan 400.000 dosis Tamiflu dan 100.000 dosis Relenza untuk mengatasi flu babi di Korea Utara (18 Desember 2008)-

sebagai bentuk komitmennya terhadap cita-cita *Mutual Benefits dan Common Prosperity Policy* dan untuk menciptakan situasi yang tetap mendukung Dialog inter-Korea. Sebagaimana dapat dilihat bahwa Korea Selatan memobilisasi, terutama kapabilitas ekonominya, untuk membujuk Korea Utara untuk tidak melakukan aksi provokasi lebih lanjut –terutama provokasi nuklir. Aliansi dan jaringan diplomasi Korea Selatan merupakan sumber daya yang juga digunakan untuk mendukung pencapaian dan untuk mempertahankan tujuan-tujuan kebijakan luar negerinya. Hal tersebut karena hal utama yang menjadikan sulitnya bagi Korea Utara dan Korea Selatan untuk hidup berdampingan secara damai adalah karena ambisi nuklir Korea Utara yang nampak tidak padam, bahkan setelah 10 tahun di manjakan dengan *Sunshine policy* Korea Selatan. Oleh karena itu, Korea Selatan tetap mempertahankan aliansinya dengan Amerika Serikat untuk mendapatkan jaminan keamanan dari ancaman nuklir tersebut. Namun disisi lain, hal yang juga menyebabkan Korea Utara enggan untuk melepaskan nuklirnya. Oleh karena itu, Korea Selatan –dalam *the Grand Bargain*- menjanjikan akan menjamin jaminan keamanan yang konkrit bagi Korea Utara, termasuk tentang kekhawatiran mereka akan Amerika Serikat. Selain itu, Korea Selatan memanfaatkan jaringan diplomasinya untuk mendapatkan dukungan dunia internasional terhadap sanksi atau kemungkinan tindakan balasan terhadap aksi provokasi Korea Utara.

3. Tahun 2010, merupakan tahun dimana eskalasi konflik di semenanjung meningkat pada level yang lebih tinggi lagi dari periode sebelumnya. Hal tersebut karena Korea Utara kembali melakukan aksi provokasi, yang dalam hal ini adalah provokasi militer yang ditujukan langsung pada perangkat militer dan pertahanan Korea Selatan, yakni insiden tenggelamnya kapal Cheonan yang terjadi pada tanggal 26 Maret 2010 yang menewaskan 46 anak kapal di dalamnya. Tidak berhenti disitu saja, Korea utara kembali melakukan aksi yang provokatif dengan melancarkan penembakkan artileri ke Pulau Yeonpyeong yang tidak hanya mengorbankan tentara Korea Selatan

tetapi juga penduduk sipil dan bangunan – bangunan di pulau tersebut. Menghadapi aksi provokatif Korea Utara yang tidak dapat dihentikan, Korea Selatan akhirnya menggunakan taktik penalti hukuman non-kekerasan, yakni dengan dikeluarkannya *the may 24 Countermeasures against North Korea*. Presiden Lee Myung Bak, dalam pidatonya ke publik, menyatakan bahwa Korea Selatan telah selalu mentoleransi brutalitas Korea Utara karena Korea Selatan selalu merindukan perdamaian di Semenanjung Korea. Akan tetapi situasi saat ini telah berbeda. Oleh karena itu Korea Selatan tidak akan mentolelir lagi aksi provokasi dari Korea Utara dan mempertahankan sikap *proactive deterrence*. Yakni jika wilayah darat, air dan udaranya dilanggar, Korea Selatan akan melaksanakan haknya untuk mempertahankan diri dan meminta Korea Utara untuk meminta maaf dan menghukum pihak yang bertanggungjawab. Lee Myung Bak juga menyatakan bahwa tujuan Korea Selatan bukanlah konfrontasi militer, melainkan selalu untuk mencapai stabilitas dan perdamaian yang nyata di Semenanjung Korea, kesejahteraan bagi seluruh Korea (Utara dan Selatan) dan reunifikasi damai. Berkaitan dengan tindakan balasan ini, kementerian unifikasi, kementerian luar negeri dan perdagangan, serta kementerian pertahanan Korea Selatan masing-masing menjalankan tindakan balasan. Kementerian Unifikasi mengambil lima tindakan balasan, yakni: pertama, kapal Korea Utara dilarang memasuki wilayah perairan Korea Selatan, termasuk melalui selat jeju. Kedua, Semua perdangan diantara kedua Korea akan ditahan, termasuk pengiriman barang dan material. Ketiga, Warga Korea Selatan dilarang untuk mengunjungi Korea Utara, termasuk kontak dengan orang Korea Utara. Keempat, investasi dan pembangunan distrik ekonomi bersama baru dengan Korea Utara akan dilarang, kecuali program yang sudah berlangsung di Kompleks Industri Kaesong. Kelima, berdasarkan prinsip, program bantuan akan dihentikan, kecuali yang bersifat murni kemanusiaan. Menteri Luar Negeri dan Perdagangan memutuskan untuk mempromosikan ‘rasa penghukuman’ dalam komunitas internasional dan untuk mengajukan kasus Cheonan ke Dewan Keamanan PBB.

Disisi lain, Menteri Pertahanan Nasional Korea Selatan mengumumkan bahwa mereka akan memberlakukan pelarangan berlayar ke wilayah perairan Korea Selatan bagi Korea Utara, mengembalikan propaganda *broadcasts* yang telah dihentikan sejak tahun 2004, melakukan latihan kapal selam dengan Amerika Serikat (*ROK-US anti-submarine drills*) di Laut Kuning dan memperkuat aktifitas PSI, termasuk latihan pencegahan maritime (*maritime interdiction exercise*). Sebelumnya, Korea Selatan pun melakukan taktik persuasi dengan melaksanakan dialog inter-Korea, 38th *Inter-Korean Military Working-level Talks* (30 September 2010) dan *Inter-Korean Working-level Talks on GIC* putaran keempat (1 Februari 2010). Namun upaya tersebut nampaknya tidak mampu mencegah aksi provokasi Korea Utara. Setelah insiden Cheonan dan Yeonpyeong, dialog inter-Korea pun hanya difokuskan pada bidang kemanusiaan yakni dengan dilaksanakannya *Inter-Korean Red Cross Meetings and Working-level Talks* ketiga (17, 24 Agustus dan 1 Oktober 2010); keempat (24-26 Oktober 2010) yang konsen utamanya adalah melaksanakan reuni keluarga terpisah. Selain itu, Korea Selatan mengirimkan 200.000-liter *hand sanitizer* pada 3 Februari 2010 melalui Palang Merah Nasionalnya. Walau ditengah semakin memburuknya hubungan inter-Korea, Korea Selatan mengirimkan 5.000 ton beras, 3 juta mie cup instan dan 10.000-ton semen melalui Tiongkok atas nama Palang Merah pada tanggal 4 September 2010. Korea Selatan pada akhirnya memobilisasi kapabilitas ekonominya, termasuk kontrol terhadap proyek-proyek kerjasama dan pertukaran inter-Korea untuk menghukum Korea Utara. Selain itu, Korea Selatan juga melakukan sejumlah latihan militer bersama dengan aliansinya dengan tujuan untuk menunjukkan dan meningkatkan kesiapan pertahanan Korea Selatan terhadap kemungkinan aksi provokasi Korea Utara di masa depan dan juga jaringan diplomasinya untuk mendapatkan dukungan dari dunia internasional dengan mempromosikan ‘*rasa penghukuman*’ sebagaimana disebutkan dalam tindakan balasan kementerian luar negeri dan perdagangan Korea Selatan.

Berkenaan dengan penggunaan taktik pengaruh yang digunakan oleh Korea Selatan dalam mencegah aksi provokasi dari Korea Utara, menurut Professor Kim Ee-Soek dari Kangwon Institute of Unification Studies, tergantung pada kasus dan *nature* dari tindakan agresif Korea Utara, yakni jenis dan tingkat ancaman yang dilakukan.

Dalam banyak kasus, Korea Selatan tidak dapat berbuat banyak karena, sebagaimana beliau nyatakan, pasukan Amerika yang ditempatkan di Korea mencoba untuk mencegah eskalasi krisis. Dalam situasi tersebut biasanya mereka akan membujuk Korea Selatan untuk tidak melakukan tindakan agresif. Oleh karena itu, Korea Selatan pun tidak dapat berbuat banyak atau mengambil aksi yang dapat secara efektif menghentikan aksi provokasi Korea Utara, melainkan menggunakan jalan atau alat lain yang tersedia seperti *statement* –seperti dipaparkan diatas–, propaganda dan dengan mendemonstrasikan sejumlah kekuatan militer.

Hal tersebut merupakan ketidakleluasaan utama yang dihadapi oleh pemerintah Korea Selatan. Taktik yang digunakan, oleh karenanya, lebih pada persuasi dan alat diplomasi. Jikapun Korea Selatan melakukan tindakan balasan yang keras, hal tersebut lebih ditujukan justru untuk publik Korea Selatan itu sendiri. Yakni untuk memperlihatkan bahwa pemerintah telah bereaksi kuat terhadap provokasi Korea Utara, karena mayoritas dari mereka menginginkan reaksi keras pemerintah terhadap ancaman Korea Utara. Akan tetapi hal tersebut bukanlah alat yang utama, melainkan sewaktu-waktu dengan mendemonstrasikan intensi perang dan pada akhirnya selalu bergantung pada alat diplomatik.

Mengapa demikian? Professor Kim Eui Kon dari Inha University menyebutkan bahwa tujuan utama kebijakan Korea Selatan vis-a vis Korea Utara adalah untuk mencapai unifikasi dan hidup berdampingan secara damai, yakni untuk mencapai perdamaian dan kesejahteraan bangsa Korea. Penggunaan opsi lain, seperti perang, tidaklah terpikirkan oleh Seoul karena perang dikhawatirkan akan membawa ekonomi Korea Selatan ke masa tiga puluh tahun sebelumnya, begitupula dengan kebijakan luar negeri Korea Selatan yang meliputi tujuan ekonomi, politik dan sosial di dalamnya.

SIMPULAN

Setiap negara tentunya memiliki kepentingan dan tujuan-tujuan kebijakan luar negeri yang harus dicapai demi kebutuhan warga negaranya, mulai dari tujuan untuk keamanan, otonomi, kesejahteraan atau kekayaan, dan status atau prestise. Begitupun dalam hal ini Korea Selatan. Namun pencapaian tujuan-tujuan tersebut tidak dapat dilakukan tanpa mempengaruhi perilaku dari negara lain, terutama mencegah aksi provokasi pihak asing.

Korea Selatan, dalam upaya untuk mempengaruhi perilaku Korea Utara dan mencegah aksi-aksi provokasinya melakukan sejumlah aksi dengan taktik persuasi, penawaran dan pemberian hadiah, ancaman hukuman, penalti hukuman non-kekerasan dan penggunaan kekerasan secara terbatas sepanjang tahun 2008 hingga tahun 2010. Taktik persuasi, penawaran dan pemberian hadiah mendominasi di tahun 2008 dimana aksi provokasi Korea Utara pun nampaknya masih dipandang masih belum terlalu membahayakan atau level rendah. Akan tetapi memasuki tahun 2009, ketika Korea Utara melaksanakan provokasi nuklir, Korea Selatan pun mulai menunjukkan reaksi keras dengan melakukan taktik ancaman terhadap Korea Utara, namun disisi lain taktik persuasi dan penawaran serta pemberian hadiah pun tetap dilakukan untuk membujuk Korea Utara untuk menghentikan dan meninggalkan aksi-aksi provokasi, terutama nuklir, di masa depan.

Namun memasuki tahun 2010, aksi provokasi Korea Utara justru semakin meningkat dengan dilakukannya provokasi militer, penyerangan kapal Cheonan dan Pulau Yeonpyeong. Menghadapi aksi provokasi Korea Utara yang tidak dapat diubah dengan menggunakan taktik lain, Korea Selatan pun akhirnya menggunakan taktik penalti hukuman non-kekerasan, yakni dengan dikeluarkannya *the May 24 Countermeasures against North Korea*, yang didalamnya termasuk pula penggunaan secara terbatas taktik kekerasan atau militer, yakni latihan militer bersama US-ROK.

Dalam upayanya tersebut, Korea Selatan juga menggunakan sejumlah sumber daya yang ia miliki untuk mendukung kebijakannya atau memobilisasi aksi-aksinya dalam mencegah provokasi Korea Utara, mulai dari –utamanya– kapabilitas ekonomi, militer dan jaringan diplomasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J & Jeffery A.L. (2013). *Extended Deterrence and Allied Assurance: Key Concepts and Current Challenges for U.S. Policy*. Dalam USAF Institute for National Security Studies Occasional Paper Vol. 69. Colorado: USAF. Diakses dari: <www.usafa.edu/df/inss/OCP/OCP69.pdf> [23 Februari 2015]
- Astrom, A. (2013). *The Korean Peninsula: Where the Cold War Never Ended: The Foreign Policy of the Republic Korea on a Peaceful Reunification with the Democratic People's Republic of Korea*. Diakses dari: <www.diva-portal.org/smash/get/diva2:634395/FULLTEXT01.pdf> [6 November 2014]
- Australia DFAT. (2014). Republic of Korea Country Brief. Australia Government Department of Foreign Affairs and Trade. Diakses dari: <<http://dfat.gov.au/geo/republic-of-korea/pages/republic-of-korea-south-korea-country-brief.aspx>> [13 Agustus 2015]
- Brighi, E & Hill, C. (2008). *Implementation and Behaviour*. Dalam Steve Smith, et al. *Foreign Policy: Theories, Actors and Cases*. New York: Oxford University Press.
- Bechtol, B.E. Jr. (2010). *The Implications of the Cheonan Sinking: A Security Studies Perspective*. International Journal of Korea Unification Studies. Diakses dari: <https://kinu.or.kr/eng/pub/pub_03_01.jsp?bid=DATA03...> [5 November 2014]
- Bush, J. (2014). *South Korea*. Oxford Economics. Diakses dari: www.oxfordeconomics.com/Media/Default/.../SKORDB290114.pdf [26 Agustus 2015] BBC. 2010. *North Korea 'trading nuclear technology' says UN panel*. BBC News. Diakses dari: <http://www.bbc.com/news/10180497> [26 Agustus 2015]
- Chosunilbo. (2010). *Int'l Experts Agree on Cheonan Findings*. The Chosun Ilbo. Diakses dari: <http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2010/05/21/2010052100466.html> [12 Februari 2015]

- Carlraes, W. (2002). Foreign Policy. Dalam *Hanbook of International Relations. Selected Reading*, p. 430-452. London: SAGE Publications Ltd.
- Cha, D.H. (2010). *Lessons from the Cheonan Incident and South Korea's Response*. Dalam The East Asian Institute Security Net Commentary No. 6. Diakses dari: <www.eai.or.kr/data/bbs/eng_report/201005271219030.pdf> [7 Maret 2015]
- CIA. (2015). *East and South East Asia: North Korea*. The World Factbook. Diakses dari: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html>> [6 Juni 2015]
- Cummings, B. (2004). North Korea: Another Country. Dalam Astrom, Alexander. 2013. *The Korean Peninsula: Where the Cold War Never Ended: The Foreign Policy of the Republic Korea on a Peaceful Reunification with the Democratic People's Republic of Korea*. Diakses dari: <www.diva-portal.org/smash/get/diva2:634395/FULLTEXT01.pdf> [6 November 2014]
- Denmark, A.M. (2011). *Proactive Deterrence: the Challenge of Escalation Control on the Korean Peninsula*. Dalam *Seri Paper Akademik Korean Economic Institute*. Diakses dari: <www.keia.org/sites/default/files/.../proactive_deterrence_paper.pdf> [3 maret 2015]
- Fazio, D. (2011). *The Korean Security Threat: An Historical Context and Current Policy Options*. Dalam ERAS edisi 12. Diakses dari: <artsonline.monash.edu.au/eras/files/2014/.../dfazio.pdf> [3 Maret 2015]
- Fisher, H. (2007). *CRS Report for Congress: North Korea Provocative Actions 1950-2007*. Diakses dari: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30004.pdf> [13 Agustus 2015]
- Holsti, K.J. (1995). *International Politics: A Framework for Analysis. Seventh Edition*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Holsti, K.J. (1967). *International Politics: A Framework for Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Hyun, A.K. (2004). Korea's Development under Park Chung Hee. Google Books. Diakses dari: https://books.google.co.id/books?id=loDCS-JEF78C&printsec=frontcover&source=gbs_ge_cad=0#v=onepage&q=peacefull%20coexistence&f=false [26 Agustus 2015]
- Hassig, R.C. & Kongdan O. (2003). *North Korea: Harder Nut*. Dalam Astrom, Alexander. 2013. *The Korean Peninsula: Where the Cold War Never Ended: The Foreign Policy of the Republic Korea on a Peaceful Reunification with the Democratic People's Republic of Korea*. Diakses dari: <www.diva-portal.org/smash/get/diva2:634395/FULLTEXT01.pdf> [6 November 2014]
- Institute for Unification Education. (2012). Understanding North Korea. ROK Ministry of Unification. Diakses dari: <<http://eng.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1820>> [13 Agustus 2015]
- Jervis, R. (1970). *The Logic of Images in International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Jaquith, C. (2010). *Washington, Seoul threaten N. Korea: S. Korea Gov't Impose Trade Sanctions*. The Militan. Diakses dari: <<http://www.themilitant.com/2010/7422/742201.html>> [12 Febuari 2015]
- Kirk, D. (2010). *South Korea Dial Back Tough Talk Over Cheonan Sinking*. The Christian Science Monitor. Diakses dari: <<http://www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2010/0531/South-Korea-dials-back-tough-talk-over-Cheonan-sinking>> [12 Febuari 2015]
- Kim H. (2013). Environment in Northeast Asia: Implication for South Korea. Dalam Weston S. Konishi. *Rowing Together: Developing Parallel Paths to Stability, Denuclearization, and a Peace Regime on the Korean Peninsula*. New York: Institute for Foreign Analysis, Inc.
- Konishi, W.S. (2011). *Denuclearizing North Korea: Exploring Multilateral Approaches to Riskn Reduction and Peace Regime Building*. New York: Institute for Foreign Policy Analysis, Inc.

- Khamidov, A. (2008). *The Lee Myung-bak Revolution: Explaining Continuity and Change in South Korea's Foreign Policy*. Dalam SAIS U.S.-Korea Year book 2008 John Hopkins University. *Selected Reading*, p. 23-38. Diakses dari: <uskoreainstitute.org/wp-content/uploads/2010/05/Khamidov.pdf> [30 September 2014]
- Kim, H.N. (2011). *The Lee Government's Policy toward the Denuclearization of North Korea and its Implications for South-North Korea Relations*. International Journal of Korean Studies Vol. XV No. 2 Fall Edition. Diakses dari: <www.icks.org/publication/pdf/2011-FALL-WINTER/4.pdf> [10 Februari 2015]
- Lee, G. (2003). *The Political Philosophy of Juche*. Standford Journal of East Asian Affairs Vol. 3. Dalam Astrom, Alexander. 2013. *The Korean Peninsula: Where the Cold War Never Ended: The Foreign Policy of the Republic Korea on a Peaceful Reunification with the Democratic People's Republic of Korea*. Diakses dari: <www.diva-portal.org/smash/get/diva2:634395/FULLTEXT01.pdf> [6 November 2014]
- MOU Special Office of Inter-Korean Dialogue. 2009. *South-North Dialogue in Korea: Fabuary 2008-December 2009*. Ministry of Unification. Diakses dari: <http://eng.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1821> [26 Agustus 2015]
- Mosher, S.W. (1992). *Korea in the 1990s: Prospect of Unification*. Dalam Astrom, Alexander. 2013. *The Korean Peninsula: Where the Cold War Never Ended: The Foreign Policy of the Republic Korea on a Peaceful Reunification with the Democratic People's Republic of Korea*. Diakses dari: <www.diva-portal.org/smash/get/diva2:634395/FULLTEXT01.pdf> [6 November 2014]
- Office of the President. (2009). *The Lee Myung Bak Administration's Foreign Policy and National Security Vision: Global Korea the National Security Strategy of the Republic of Korea*. ROK Ministry of Unification. Diakses dari: <eng.unikorea.go.kr/cwsboard/board.do?mode=download..> [13 Agustus 2015]
- Pomfret, J. (2010). *South Korea to Halt All Trade with North Korea Over Sinking of Cheonan Warship*. Washington Post. Diakses dari: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/23/AR2010052301712.html>> [12 Februari 2015]
- PSI-online. (2015). *Proliferation Security Initiative: Who are we?*. Diakses dari: <http://www.psi-online.info/Vertretung/psi/en/01-about-psi/0-about-us.html> [5 September 2015]
- Richburg, K.B. (2010). *South Korean President Takes Responsibility for Failing to Protect Country, Signals Hardened Military Stance toward North*. Washington Post. Diakses dari: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/28/AR2010112804537.html?wpisrc=nl_headline> [12 Februari 2015]
- ROK Ccourth. (1987). *The Constitution of the Republic of Korea*. Diakses dari: <english.ccourt.go.kr/.../eng/.../Constitution_of_the_Republic_of_Korea.p...> [13 Agustus 2015]
- ROK Ministry of Defense. (2010). *ROK Defense White Paper*. Diakses dari: <http://www.mnd.go.kr/cop/pblictnt/selectPublicationUser.do?siteId=mnd_ionSeq=583&pageIndex=1&id=mnd_eng_021400000000> [29 Januari 2015]
- ROK MOFA. (2010). *Korea Refers the Cheonan Issue to the Security Council*. ROK Ministry of Foreign Affairs. Diakses dari: <http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/engreadboard.pagenum=1&tableName=TYPE_pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=>> [12 Februari 2015]
- ROK MOFA. (2008). *ROK Diplomatic White Paper 2008*. Diakses dari: <http://www.mofa.go.kr/ENG/policy/whitepaper/index.jsp?menu=m_20_160> [1 Agustus 2015]
- ROK MOFA. (2011). *ROK Diplomatic White Paper 2011*. Diakses dari: <http://www.mofa.go.kr/ENG/policy/whitepaper/index.jsp?menu=m_20_160> [1 Agustus 2015]

- ROK MOU. (2012). *The Republic of Korea's Policy toward North Korea*. ROK MOU Brochure. Diakses dari: <<http://eng.unikorea.go.kr/content.ode=view&page=&cid=32794>> [10 Februari 2015]
- ROK MOU. (2010). White Paper on Korean Unification. Diakses dari: <<http://eng.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1819>> [31 Juli 2015]
- ROK MOU. (2013). Unification Policy in preparation for unified Korea: Lee Administration's North Korea Policy 2008-2012). ROK MOU Brochure. Diakses dari: <<http://eng.unikorea.go.kr/content.mode=view&page=&cid=32798>> [3 Agustus 2015]
- ROK MOU. (2015). Korean National Unification Formula. Diakses dari: <<http://eng.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1786>> [13 Agustus 2015]
- Stake, R.E. (2010). *Qualitative Research: Studying How Things Work*. New York: The Guilford Press.
- Savada, A.M and Shaw, W. (editor). (1990). *South Korea: A Country Study*. *Countrystudies.us*. Diakses dari: <<http://countrystudies.us/south-korea/27.htm>> [13 Agustus 2015]
- The Financial Times*. (2009). *Transcript: FT interview with Lee Myung Bak*. Diakses dari: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b199dc66-1c43-11de-977c-00144feabdc0.html#axzz311eM7O71> [26 Agustus 2015]
- The International Institute of Strategic Studies. (2013). *Military Balance 2013*. Diakses dari: <<http://www.iiss.org/en/publications/military%20balance/issues/the-military-balance-2013-2003/mb2013-06-asia-b6cf>> [7 September 2015]
- Wallace, R.D. (2014). *The Determinants of Conflict: North Korea's Foreign Policy Choices 1960-2011*. Diakses dari: <<https://krex.k-state.edu/dspace/bitstream/.../RobertWallace2014.pdf?...1>>
- Yonhap. (2010). *S. Korean Navy Ship Sinking in Yellow Sea: Officials*. Yonhap News Agency. Diakses dari: <<http://english.yonhapnews.co.kr/nal/2010/03/27/13/0301000000AEN20100327000100315F.HTML>> [12 Februari 2015]