

**RESIKO KONFLIK EKSEKUTIF - LEGISLATIF DI ERA OTONOMI  
DAERAH TERHADAP MASYARAKAT DI KABUPATEN SELUMA  
PROVINSI BENGKULU**

**Iqbal M. Mujtahid**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Terbuka  
UPBJJ-UT Bengkulu  
iqbal@ut.ac.id

**ABSTRAK**

*Hubungan eksekutif dan legislatif di era otonomi daerah sarat dengan konflik kepentingan masing-masing dengan kekuatan politiknya bersaing untuk merealisasikan kepentingan-kepentingannya. Dengan menggunakan kasus di Kabupaten Seluma Provinsi Bengkulu, makalah ini memaparkan peta kekuatan konflik antara eksekutif dan legislatif melalui konsep modal politik. Dengan pemanfaatan modal politik oleh elit-elit yang bersaing berpengaruh dalam upaya mewujudkan tujuan politik dengan dalih pemanfaatan APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) diperuntukkan sepenuhnya oleh masyarakat melalui pembangunan infrastruktur dan sebagainya, bahkan melegalkan segala cara untuk percepatan pembangunan melalui pro yek multiyers. Namun demikian, lingkungan ekonomi politik di tingkat makro juga menentukan efektifitas pemanfaatan modal politik di tingkat lokal.*

**Kata kunci:** modal politik, otonomi daerah

**PENDAHULUAN**

Isu pemekaran Kabupaten Seluma yang bergulir sekitar awal tahun 2004 telah menjadi sebuah tren pembicaraan publik. Perhatian publik tersengat setelah muncul kelompok penggagas (proponent) dan penentang (opponent) atas rencana pemekaran tersebut. Di pihak penggagas, pemekaran wilayah Kabupaten Bengkulu Selatan menjadi dua daerah otonom (Pemerintah Kabupaten Bengkulu Selatan dan Pemerintah Kabupaten Seluma) diharapkan dapat meningkatkan pemerataan pembangunan. Pihak penggagas berdalih bahwa selama

ini aktivitas dan manfaat pembangunan masih terkonsentrasi di sekitar Manna, sementara daerah lainnya masih jauh tertinggal. Kontras dengan pihak penggagas, pihak penentang rencana pemekaran berargumentasi bahwa rencana pemekaran hingga saat ini masih berupa wacana dan belum layak direalisasikan. Selain menghabiskan banyak biaya, waktu dan tenaga, rencana pemekaran belum ditopang dengan fondasi ekonomi yang kokoh bagi tumbuhnya sebuah pemerintahan baru yang kuat. Apabila dipaksakan, justru akan menjadi beban pemerintah kabupaten dan tentu saja masyarakat Seluma secara umum.

Yang menarik dari kasus pro-kontra pemekaran ini adalah pihak legislatif dan beberapa aktor elit local aktif sekali untuk mewujudkan rencana pemekaran tersebut. Meskipun beberapa hasil Penelitian terkini telah menunjukkan belum layaknya rencana pemekaran ini bila dilakukan saat ini (lihat Hasil Kajian Tim MAP Undip, 2003; Ansori, 2000), pihak penggagas tampak tidak puas sehingga mendorong mereka untuk menggelar rencana studi lanjutan mengenai pemekaran. Penelitian ini akan memfokuskan pada pertanyaan-pertanyaan tentang bagaimana kekuatan masing-masing pihak? Dan siapa yang memenangkan kepentingannya? Sebagai dasar teoritik dari analisis tulisan ini, konsep modal politik (*political capital*) yang diperoleh dari teori sumber daya politik (Birner dan Wittmer, 2003) digunakan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis strategi-strategi yang digunakan oleh kelompok penggagas dan penolak rencana pemekaran Kabupaten Seluma. Sedangkan manfaat penelitian ini adalah untuk mengembangkan konsep modal politik khususnya dalam memahami dinamika konflik antara eksekutif dan legislatif di era otonomi daerah.

Menurut Booth dan Richard (1997), untuk menjelaskan hubungan organisasi sosial dan hasil politik tidak cukup hanya mengandalkan konsep modal sosial. Oleh karena itu, tulisan ini mengenalkan konsep modal politik dan mendefinisikannya sebagai beragam sikap dan aktivitas yang dapat mempengaruhi rezim penguasa. Dalam sebuah studi tentang peran kepercayaan politik dalam sistem-sistem

demokrasi, Newton (2002) juga menyimpulkan bahwa, adalah bermanfaat untuk menggabungkan modal sosial dan politik untuk tujuan analisis. Fuchs et A (1999) menggunakan konsep modal politik untuk menjelaskan partisipasi politik yang merosot di Amerika Serikat Untuk menganalisis bagaimana masyarakat lokal dapat meraih pengaruh dalam proses perumusan kebijakan di nasional, Birner dan Wittmer (2003) mendefinisikan modal politik sebagai berbagai sumber daya yang dapat digunakan seorang aktor untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan dan mencapai hasil-hasil yang mendukung kepentingan aktor tersebut. Kajian mereka menunjukkan bahwa bentuk-bentuk modal politik yang relevan dalam menjelaskan hasil-hasil politik adalah: kekuasaan pengambilan keputusan oleh pejabat publik di tingkat lokal, penguasaan pemilih (seperti mobilisasi pemilih suara), partisipasi langsung dalam proses legislasi (seperti petisi hukum), protes masyarakat (seperti unjuk rasa), melakukan lobi terhadap pengambil kebijakan administrasi dan politik, penggunaan berbagai sumber daya ideologis dan pengetahuan ilmiah dalam wacana publik, dan pengaruh internasional (seperti pendanaan dari donor asing/investor).

Untuk menjelaskan hasil proses politik yang kontroversi, Birner dan Wittmer (2003) menyarankan untuk mengidentifikasi jenis-jenis modal politik yang digunakan oleh penggagas (proponent) dan penentang (opponent) dan menganalisis bagaimana kedua pihak tersebut secara efektif menggunakan modal politiknya untuk meraih kepentingan-kepentingannya. Pihak-pihak tersebut menggabungkan berbagai modal lain yang mereka miliki dengan sumber-sumber daya lainnya, seperti modal ekonomi untuk menciptakan modal politik. Hasil politik yang dicapai mungkin memberikan pengaruh umpan balik terhadap modal politik. Berbagai kemungkinan untuk menggunakan modal politik dipengaruhi oleh sejumlah kondisi seperti jenis rezim penguasa, sistem kepartaian dan system pemilihan, cakupan untuk elemen partisipasi dalam pembuatan kebijakan politik, beragam kemungkinan untuk mencapai tujuan-tujuan dengan memanfaatkan lobi, peran birokrasi, kebebasan media, budaya politik dan cakupan pengaruh internasional (Birner dan Wittmer, 2003)

## **METODE PENELITIAN**

Subyek penelitian adalah surat kabar atau harian umum yang mempublikasikan polemik rencana pemekaran Seluma seperti: Rakyat Bengkulu dan Bengkulu ekspress. Pemilihan surat kabar tersebut didasarkan atas pertimbangan intensitas dalam peliputan atas kasus rencana pemekaran Kabupaten Seluma. Sedangkan obyek penelitian adalah berita politik mengenai rencana pemekaran Kabupaten Seluma. Populasi penelitian ini adalah seluruh berita rencana pemekaran Seluma yang dimuat di Rakyat Bengkulu dan Bengkulu ekspress yang muncul pada akhir tahun 2004 hingga awal tahun 2005.

Sampel diambil secara purposive dengan dasar obyek penelitian. Pengumpulan data dilakukan dengan jalan mendokumentasikan terlebih dahulu semua berita rencana pemekaran Seluma baik yang menjadi headline maupun tidak di Rakyat Bengkulu dan Bengkulu ekspress. Setelah semuanya terkumpul, kemudian data dikodrag untuk diidentifikasi menurut strategi-strategi yang digunakan oleh pihak penggagas dan penentang. Data dianalisis dengan pendekatan kualitatif dengan model analisis interaktif (Miles dan Huberman, 1990).

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Modal Politik Penggagas**

#### **1. Kekuasaan Legislatif di Parlemen**

Implementasi UU No. 32/2002 tentang Pemerintahan Daerah memberikan perubahan yang besar terhadap peran wakil rakyat di tingkat kabupaten/kotamadya. Jika dulu lembaga eksekutif berperan sangat kuat dalam membuat kebijakan-kebijakan di daerah, tetapi saat ini pola kekuasaan bergeser ke lembaga legislatif. Bahkan pihak legislatif dapat memecat bupati bila laporan pertanggung jawabannya dua kali mendapatkan penolakan. Hanya saja, pelaksanaan undang-undang otonomi daerah tersebut dalam perkembangannya mengalami perluasan bukan pada lokus kewenangan daerah yang bertambah, tetapi

justru perluasan wewenang elit daerah. Dalam kasus rencana pemekaran, terkonsentrasinya kekuasaan di tangan legislatif telah menyebabkan ruang gerak elit politik lepas dari kontrol.

Beberapa kebijakan yang dibuat memiliki tendensi hanya mencerminkan kepentingan elit dan kelompoknya. "Pemaksaan" pihak legislatif terhadap pihak eksekutif atas rencana pemekaran, misalnya, hanya mencerminkan kepentingan segelintir elit karena pada dasarnya rencana tersebut tidak didukung oleh beberapa kajian yang telah dilakukan sebelumnya (lihat Hasil Kajian Tim MAP Undip, 2003; Ansori, 2000). Namun demikian, instrumen kekuasaan yang dimiliki pihak legislatif terbukti efektif untuk mendapatkan dukungan dan beberapa pihak atas rencana proses pemekaran.

Salah satu instrumen kekuasaan yang ditemukan dalam kasus pemekaran adalah terbitnya Surat Keputusan DPRD Kabupaten Bengkulu Selatan Nomor 146.1/1/2004 Tentang Proses Pemekaran Seluma. Melalui surat keputusan tersebut, dewan berdalih bahwa pemekaran akan dapat mengatasi masalah percepatan dan peningkatan pembangunan dan pelayanan publik serta kesejahteraan masyarakat. Sebagai suatu instrumen politik, surat keputusan tersebut memberikan tekanan kepada pihak eksekutif (bupati) untuk segera membentuk Tim Mediasi Pemekaran Kabupaten Seluma dan menghendaki agar proses pelaksanaan pemekaran dapat diselesaikan paling lambat pada Februari 2005. Bahkan dalam suatu saresehan yang digelar, Ketua DPRD Murman Efendi menegaskan bahwa pihaknya akan mendesak bupati untuk sama-sama menuntaskan rencana pemekaran tersebut. "Kalau pihak eksekutif belum menerima atau terkesan menghambat, kami (DPRD) akan nekat jalan terus. Toh ini untuk kepentingan Seluma ke depan. Tim independen juga harus bekerja secara optimal dan objektif. Kalau tidak, akan saya pecat dan diganti tim dari Jakarta" (Rakyat Bengkulu, 4 Oktober 2004).

Beberapa rekomendasi yang dihasilkan dalam sarasehan tersebut disampaikan dukungan secara nyata. Bukti dukungan itu diwujudkan pula lewat tanda tangan mereka yang hadir.

## **2. Pemanfaatan Institusi akademik**

Menurut PP No. 129/2000 yang mengatur persyaratan pemekaran, studi kelayakan perlu dilakukan untuk menjadi dasar pertimbangan pemerintah pusat dalam mengambil keputusan. Atas dasar hal ini, pihak penggagas rencana pemekaran melakukan berbagai kegiatan yang melibatkan akademisi dari beberapa perguruan tinggi lokal seperti sarasehan dan diskusi publik. Salah satu sarasehan yang digelar mengangkat isu tentang tinjauan komprehensif rencana pemekaran Bengkulu Selatan menjadi daerah otonom, yakni Kabupaten Seluma. Tujuan dari kegiatan ini adalah untuk mendapatkan masukan dari para pakar sehingga dapat menjadi justifikasi yang kuat bagi pihak penggagas kepada pemerintah pusat bahwa rencana pemekaran telah mendapatkan dukungan dari kalangan masyarakat ilmiah.

Menurut Murman, ada beberapa pertimbangan untuk mewujudkan pemekaran.

Pertama, secara faktual Seluma punya banyak potensi, baik SDA, SDM, maupun kesiapan infrastruktur. Kedua, kalau dimekarkan akan menjadi pemacu kalangan birokrat, pejabat, dan masyarakat. Sebab, mereka lebih terkonsentrasi dan punya pegangan kuat untuk memajukan daerah. Ketiga, rencana tersebut harus lepas dari kepentingan pribadi/kelompok, yakni sama-sama ingin memajukan wilayah dan harus didukung political will, dan yang terakhir harus menghindari sikap skeptis atau keragu-raguan. Kalau ragu terus, kapan akan berani memulai (Rakyat Bengkulu, 4 Oktober 2004).

Merespon persoalan masalah keminiman PAD, Murman Efendi, yang berpengalaman mengelola Manna semasa menjabat sebagai Ketua DPRD, memaparkan bahwa PAD bukan menjadi

ukuran utama suatu daerah layak atau tidak untuk dipecah. "Misalnya PAD Manna sekarang Rp 35 miliar, untuk Seluma bisa dialokasikan Rp 7 miliar, sisanya 28 miliar untuk Kabupaten Manna. PAD kita itu hanya 10% dari bantuan pemerintah lewat DAU, yang sekitar Rp 360 miliar ataupun DAK. DAU-nya juga bisa dibagi dua, besarnya disesuaikan dengan kondisi masing-masing wilayah" (Rakyat Bengkulu , 4 Oktober2004).

Dukungan lain dikemukakan oleh Rosnaini Abidin bahwa dari studi banding ke sejumlah daerah, sebenarnya Seluma dinilai lebih siap. Sekarang tinggal menunggu keputusan dari pemrov dan pemerintah pusat, setelah melihat hasil tim pengkaji yang menurut rencana diumumkan akhir Desember mendatang (Red: Desember 2004).

Salah satu bentuk lain dari pemanfaatan institusi akademik untuk mendukung kelompok penggagas pemekaran adalah penelitian lanjutan yang dilakukan oleh tim mediasi pemekaran yang beranggotakan staf akademik dari UNIB dan UMB (Rakyat Bengkulu, 23 Januari 2005). Penelitian ini sendiri dimaksudkan untuk menjadi bahan penyeimbang dari hasil penelitian sebelumnya yang juga dilakukan oleh tim akademik UNIB dengan hasil yang kontradiktif dengan harapan kalangan dewan.

**Tabel 1. Skor Seluruh Indikator**

Indikator	Skor Minimal Kelulusan	Skor	
		Kabupaten Induk	Calon kota
A.Kemampuan Ekonomi	450	375	500
B. Potensi Daerah	1.380	1.480	1,940
C. Sosial Budaya	120	140	150
D. Sosial Politik	60	70	90
E. Jumlah Penduduk	60	90	90
F. Luas Daerah	90	120	60

G. Lain-lain	75	90	80
Total Skor	2.235	2.365	2.910

**Tabel 2. Hasil Perhitungan Skor Kota**

Indikator	Hasil skor	Skor minimal	Keterangan
A. Kemampuan Ekonomi	10,83	20,83	Tidak Lulus
B. Potensi Daerah	10,72	16,66	Tidak Lulus
C. Sosial Budaya	2,50	8,33	Tidak Lulus
D Sosial Politik	5	8,33	Tidak Lulus
E. Jumlah Penduduk	7,5	12,50	Tidak Lulus
F. Luas Daerah	5,83	12,50	Tidak Lulus
G. Lain-lain	2,83	4,16	Tidak Lulus
Total Skor	45,21	83,31	Tidak Lulus

*Sumber: Studi Kelayakan Pemekaran Kabupaten Seluma, Program Studi Administrasi Negara, UNIB, 2004).*

Menariknya, hasil penelitian Tim Mediasi Pemekaran Seluma menyatakan bahwa Seluma memenuhi standar kelulusan untuk dimekarkan. Hasil rekomendasi tersebut didasarkan pada nilai skor pada sejumlah indikator sosial, ekonomi, politik, budaya dan geografis yang dijadikan obyek penelitian (Rakyat Bengkulu, 4 Maret 2005) dimana skor calon kota lebih besar dibandingkan skor kabupaten induk (lihat tabel satu).

## **MODAL POLITIK PENENTANG**

### **1. Pemanfaatan Institusi Akademis**

Sama halnya dengan pihak penggagas, pihak penentangpun menggunakan peran lembaga akademis untuk memberikan justifikasi ilmiah dan rasional atas rencana pemekaran. Yang menarik, pembentukan tim kajian tersebut merupakan hasil kesepakatan pihak penggagas dan penentang pemekaran.

Tetapi, hasil kajian justru merekomendasikan bahwa rencana pemekaran belum layak untuk dilakukan. Rekomendasi ini didasarkan atas hasil perhitungan tujuh variabel/kriteria pemekaran untuk wilayah kota yaitu 46,98. Angka itu lebih kecil dari persyaratan minimal untuk pemekaran wilayah, yaitu 83,31. Dengan hasil tersebut, hasil penelitian menyimpulkan bahwa wilayah seluma belum laik/lulus untuk menjadi wilayah/daerah pemerintahan tersendiri. Hasil lengkap dari penelitian tersebut dapat dilihat pada tabel dua berikut (Executive Summary, Studi Kelayakan Pemekaran Kabupaten Seluma, Program Studi Administrasi Negara, UNIB, 2005).

Rekomendasi di atas jelas memberikan kekuatan moral yang efektif kepada pihak penentang, sementara pihak penggagas mengalami kekecewaan atas hasil tersebut (Rakyat Bengkulu, 23 Maret 2005) sehingga mendorong untuk melakukan studi lanjutan.

Tentangan terhadap rencana pemekaran juga datang dari kalangan akademisi FISIP UNIB dalam sebuah dialog inklusif yang diselenggarakan oleh Laboratorium FISIP (Rakyat Bengkulu, 23 Maret 2005). Dalam dialog tersebut, salah satu pembicara yang telah melakukan penelitian empirik mengenai kelayakan pemekaran Kabupaten Seluma memaparkan bahwa ada beberapa persyaratan yang harus dipertimbangkan jika suatu wilayah hendak dimekarkan. Beberapa diantaranya adalah PAD, kinerja aparat, partisipasi masyarakat, sarana-prasarana, dukungan politik penguasa serta kondisi sosial budaya masyarakat. Dari sisi PAD, rencana pemekaran dinilai belum memenuhi. Sementara itu, dari sisi kualitas aparatur 50 persen aparatur di Seluma masih berpendidikan SLTA. Dalam kondisi demikian, rencana pemekaran dinilai tidak layak.

## **2. Lobi dengan birokrasi Provinsi dan pusat**

Meskipun terjadi konsentrasi kekuasaan di tangan legislatif, bukan berarti pihak eksekutif lemah begitu saja. Peluang untuk melakukan lobi dengan eksekutif di tingkat Provinsi (Gubernur)

dan di tingkat pusat (Mendagri dan Presiden) merupakan modal politik yang sangat efektif. Bagaimanapun juga, proses pemekaran menurut PP No. 129/2000 telah menetapkan prosedur yang demikian rinci dan sangat melibatkan birokrasi Provinsi dan pusat. Dengan kata lain, keputusan final apakah pemekaran layak dilakukan atau tidak sangat dipengaruhi oleh pandangan dan kebijakan birokrasi Provinsi dan pusat. Pihak penggagas dalam hal ini birokrasi kabupaten jelas memiliki lingkungan yang kuat dengan birokrasi di jenjang yang lebih tinggi.

### **Kondisi Politik Makro**

Meskipun UU No. 32/2002 menyebabkan terjadinya konsentrasi kekuasaan di tangan legislatif, hal ini bukan berarti pemerintah pusat berdiam diri terhadap berbagai persoalan di daerah. Beban fiskal yang terlalu besar yang harus ditanggung pemerintah pusat menjadi indikasi bahwa proses pemekaran mungkin tidak akan disetujui oleh pemerintah pusat, bahkan sebenarnya berdasarkan Keppres No. 3 tahun 2001, beberapa kota administratif telah dihapus. Atas dasar hal tersebut, pemerintah pusat tidak lagi menaruh perhatian terhadap upaya pemekaran, kecuali Kepres tersebut ditarik, tetapi hal ini merupakan sesuatu yang hampir mustahil.

Di samping itu, upaya untuk menjaga stabilitas politik dalam Pemilu 2004 memberikan sinyal bahwa fokus pemerintah pusat akan ditujukan pada bagaimana semaksimal mungkin menyukseskan Pemilu 2004. Berbagai konflik yang muncul akibat proses seleksi calon legislatif dan adanya indikasi kegagalan Pemilu 2004 menjadi skala prioritas dibandingkan dengan upaya untuk memekarkan wilayah.

### **SIMPULAN**

Ada beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari pelajaran di atas. Pertama, pelaksanaan kebijakan otonomi daerah ternyata mengalami gejala kontra produktif terhadap upaya untuk mewujudkan good governance. Alih-alih, konflik atau perseteruan antara eksekutif dan

legislatif semakin menjadi fenomena tidak hanya di Kabupaten Seluma, tetapi di daerah lain seperti Kabupaten Mukomuko. Kekuasaan yang semestinya dimaknai sebagai amanah dan harus dipertanggungjawabkan kepada publik dan untuk kebaikan publik ternyata mengalami pergeseran makna yang melenceng yaitu sebagai instrumen untuk saling menekan pihak lain yang tidak berada dalam satu kepentingan. Kedua, pihak legislatif atau penggagas seringkali lupa bahwa mereka hidup dalam konteks negara kesatuan sehingga wajib mematuhi berbagai undang-undang dan produk peraturan lainnya. Kenyataan yang terjadi justru seringkali elit di daerah tidak konsisten terhadap peraturan yang ada. PP No 129/2000 menyebutkan bahwa kriteria pemekaran harus mencakup kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, social politik, jumlah penduduk, dan luas daerah, tetapi setelah dikaji dan hasilnya tidak memuaskan pihak penentang, hasil kajian tersebut dianggap kurang kredibel. Padahal kalau moralitas yang dipakai, penulis yakin dalam hati nurani yang terdalam bahwa pemekaran belum didukung oleh fondasi sosial dan budaya yang kuat.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Birner, R., and H. Wittmer. 2003. *Using Social Capital to Create Political Capital: How Do Local Communities Gain Political Influence? A Theoretical Approach and Empirical Evidence from Thailand*. In: Dolsak, N., dan E. Ostrom (Eds.), *The Commons in the New Millenium, Challenge and Adaptation*. MIT Press, Cambridge and London, pp. 291-334,

Newton, K., 2001. *Trust, social capital, civil society and democracy*. *International Political Science Review* 22 (2),201214.

Anonim, 2003, *Studi Kelayakan Pemekaran Kabupaten Seluma, Executive Summary, Kerjasama Pemerintah Kabupaten Bengkulu Selatan dengan Program Studi Ilmu Administrasi Negara UNIB Bengkulu*.

#### **Sumber Surat Kabar**

Rakyat Bengkulu, *Wacana Pemekaran Belum Menyentuh Masyarakat*, 23 Januari 2004.

Bengkulu Ekspres, *Seluma Layak Jadi Kabupaten*, 4 Maret 2005.

Rakyat Bengkulu, *Soal Pemekaran Seluma*:

Rakyat Bengkulu, *Ketua DPRD Manna Kecewa Penelitian UNIB*, 23 Maret 2005.

Bengkulu Eksspress, *Dukungan Pemekaran Seluma Menguat*, 4 Oktober 2004.