



UNIVERSITAS TERBUKA

# Transformasi Sosial Menuju Masyarakat Informasi Yang Beretika Dan Demokratis

Editor:

M. Husni Arifin

Ridho Harta

Made Yudhi Setiani



## **Transformasi Sosial Menuju Masyarakat Informasi yang Beretika dan Demokratis**

Editor : 1. M. Husni Arifin, Ph.D.  
2. Ridho Harta, M.Si.  
3. Made Yudhi Setiani, Ph.D.

ISBN: 978-602-392-217-8  
e-ISBN: 978-602-392-218-5

Penyunting : Ridho Harta, M.Si.  
Perancang Kover dan Ilustrasi : Dra. Suparmi  
Penata Letak : Heru Junianto, S. Kom..

Penerbit:  
Universitas Terbuka  
Jalan Cabe Raya, Pondok Cabe, Pamulang, Tangerang Selatan - 15418  
Banten – Indonesia  
Telp.: (021) 7490941 (hunting); Fax.: (021) 7490147  
Laman: [www.ut.ac.id](http://www.ut.ac.id).

Edisi kesatu  
Cetakan pertama, November 2017

©2017 oleh Universitas Terbuka

Hak cipta dilindungi Undang-Undang ada pada Penerbit Universitas Terbuka  
Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi



*Buku ini dibawah lisensi \*Creative commons\* Atribut Nonkomersial  
Tanpa turunan 3.0 oleh Universitas Terbuka, Indonesia.  
Kondisi lisesi dapat dilihat pada [Http://creativecommons.or.id/](http://creativecommons.or.id/)*

### *Katalog Dalam Terbitan (KDT)*

Transformasi sosial menuju masyarakat informasi yang beretika dan demokratis  
(BNBB) / Tim FHSIP-UT, editor, M. Husni Arifin, Ridho Harta, Made Yudhi  
Setiani. – Cet. 1; ed. 1--. Tangerang Selatan : Universitas Terbuka, 2017.  
(251 hal: 21 cm).

Termasuk daftar referensi.

ISBN: 978-602-392-217-8 e-ISBN: 978-602-392-218-5

1. *perubahan sosial* 2. *etika sosial*

3. *masyarakat informasi*

I. Tim FHSIP-UT

II. Arifin, M. Husni (editor)

III. Harta, Ridho (editor)

IV. Setiani, Made Yudhi (editor)

303.4--ddc23

201700086

## KATA PENGANTAR

Saya mengucapkan terima kasih kepada Tim Editor buku ini yang diketuai oleh Muhammad Husni Arifin, PhD. Tanpa kerja keras tim editor, buku ini tidak dapat selesai dengan baik. Terima kasih juga saya sampaikan kepada para kontributor tulisan yang telah menyumbangkan ide, pemikiran dan gagasan dalam bentuk artikel sehingga dapat memungkinkan berbagi ilmu pengetahuan. Sebagai bagian dari komitmen untuk mendorong terwujudnya open educational resources, buku ini mengadopsi lisensi Creative Common Attribution yang memungkinkan terjadinya *reuse*, *repurpose* dan *remix* konten dalam buku ini oleh para pembaca.

Topik yang diangkat oleh buku ini sangat relevan dengan perubahan revolusioner masyarakat yang dipicu oleh perkembangan teknologi informasi dan komunikasi. Transformasi sosial menuju masyarakat informasi saat ini telah mendorong proses liberalisasi informasi yang secara fungsional meningkatkan akuntabilitas publik dan kapasitas masyarakat. Namun disisi lain kebebasan dalam memperoleh dan memproduksi informasi juga memiliki sisi negatif dari aspek etika dan hukum dimana proses produksi dan reproduksi informasi tidak didasarkan pada data yang benar dan bahkan menyembunyikan informasi yang benar. Hal ini tentunya dapat mengancam kehidupan masyarakat demokratis yang mendasarkan pada pilar kebenaran, persamaan hak dan kewajiban, akuntabilitas dan tanggungjawab. Oleh karena itu, kehadiran buku ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran atau gagasan konstruktif untuk menjadikan masyarakat Indonesia yang lebih maju baik secara kapasitas dalam menggunakan teknologi maupun ekonomi sebagai salah satu perwujudan dari cita cita Bangsa Indonesia menuju masyarakat adil dan makmur.

Akhirnya, sebagai bagian dari sumbangsih dari civitas akademika Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FHISIP) Universitas Terbuka terhadap transformasi masyarakat Indonesia yang lebih baik, buku ini diharapkan dapat mendorong terjadinya diskursus lebih lanjut dan menyumbangkan pemikiran kritis terhadap perkembangan masyarakat Indonesia di era kebebasan informasi.

Tangerang Selatan, November 2017

Dekan Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FHISIP)  
Universitas Terbuka

Ttd

Prof. Daryono, S.H., M.A., Ph.D.

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR GRAFIK .....</b>	<b>ix</b>
<b>BAGIAN I. POLITIK, KEBIJAKAN PUBLIK DAN KETIMPANGAN DIGITAL</b>	<b>1</b>
Internet, Ketimpangan Digital dan Kebijakan Inklusif <i>Muhammad Husni Arifin.....</i>	3
Inovasi Pelayanan Publik berbasis Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) berdasarkan Nilai-Nilai Kearifan Lokal Bali <i>I Wayan Gde Wiryawan, I Kt. Sukawati Lanang P Perbawa, Lis Julianti</i>	17
Membangun Partisipasi Publik Berbasis Perilaku: Studi Kasus di Provinsi Lampung <i>Dedy Hermawan, Simon Sumanjyo Hutagalung.....</i>	35
Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (Larasita): Upaya Tertib Administrasi dan Kepastian Hukum melalui Pendaftaran Tanah <i>Nurma Khusna Khanifa.....</i>	55
Dukungan Politik Anggota DPRD terhadap Kepala Daerah dari Jalur Perseorangan: Studi Kasus Di Kabupaten Kupang <i>Susanti.....</i>	71
<b>BAGIAN II. MEDIA SOSIAL DAN MULTILITERASI DI ERA DIGITAL</b>	<b>93</b>
Multiliterasi Pada Masyarakat Informasi Indonesia <i>Sri Suharmini Wahyuningsih.....</i>	95
Pengaruh Iklan Melalui Media Televisi Bandar Udara terhadap	107

peningkatan Brand Awareness Universitas Terbuka

**Ace Sriati Rachman, Ami Pujiwati, Olivia Idrus**.....

Analisis Pemahaman Kepo (Knowing Every Particular Object)

Di Kalangan Mahasiswa

**Pranajaya**..... 135

Sikap Kritis Mahasiswa terhadap Isi Berita di Media Sosial

**Syahaabul Huda**..... 149

### **BAGIAN III. ETIKA DAN HUKUM**

167

Fungsi Etika Profesi Hukum sebagai Upaya Penegakan Hukum Yang Berkeadilan

**Ika Atikah**..... 169

Etika Komunikasi dalam Pembelajaran Jarak Jauh

**Sri Sedyaningsih**..... 185

Etika Bisnis Transportasi *Online* Dalam Era Globalisasi

**Purwaningdyah Murti Wahyuni**..... 197

Globalisasi Informasi dan Pembelajaran Etika dalam Kurikulum Ilmu Pengetahuan Sosial pada Sekolah Menengah Pertama (SMP)

**Subkhan Rojuli**..... 209

Peran Lembaga Praperadilan Dengan Konsep Hakim Komisaris Dalam Melindungi Hak Asasi Tersangka Pada Proses Upaya Paksa (Dwang-Middelen) dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia

**Seno Wibowo Gumbira**..... 223

**Profil Penulis**..... 235

## DAFTAR TABEL

### BAGIAN I. POLITIK, KEBIJAKAN PUBLIK DAN KETIMPANGAN DIGITAL

Internet, Ketimpangan Digital dan Kebijakan Inklusif

**Muhammad Husni Arifin**

Tabel 1. Kelompok 20 Negara dengan Pengguna Internet Tertinggi..... 6

Tabel 2. Prediktor Ketimpangan Digital..... 7

Membangun Partisipasi Publik Berbasis Perilaku: Studi Kasus di Provinsi Lampung

**Dedy Hermawan, Simon Sumanjoyo Hutagalung**

Tabel 1. Identifikasi Faktor Penghambat atau Pendorong Keberhasilan Program Partisipasi Masyarakat di Provinsi Lampung..... 42

Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (Larasita): Upaya Tertib Administrasi dan Kepastian Hukum melalui Pendaftaran Tanah

**Nurma Khusna Khanifa**

Table 1: Stuktur Penguasaan dan Pemilikan Tanah Desa Mergosari Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Wonosobo.... 61

Tabel 2 Data Angket Keterterapan Inovasi *One Day Service*..... 66

Dukungan Politik Anggota DPRD terhadap Kepala Daerah dari Jalur Perseorangan: Studi Kasus Di Kabupaten Kupang

**Susanti**

Tabel 1. Pilkada dan Kemenangan Berdasar Jalur..... 73

Tabel 2. Pola Kemungkinan Eksekutif..... 76

Tabel 3. Pola Hubungan Eksekutif – Legislatif..... 77

Tabel 4. Perbandingan Perolehan Jumlah Kursi Parpol Pada DPRD Kab. Kupang. Periode 2009-2014 dan 2014-2019..... 79

### BAGIAN II. MEDIA SOSIAL DAN MULTILITERASI DI ERA DIGITAL

Pengaruh Iklan Melalui Media Televisi Bandar Udara terhadap peningkatan Brand Awareness Universitas Terbuka

**Ace Sriati Rachman, Ami Pujiwati, Olivia Idrus**

Tabel 1.	Variabel Operasional Penelitian.....	120
Tabel 2.	Kriteria dan Standarisasi dalam Evaluasi Outer Model – Refleksi.....	127
...		
Tabel 3.	Nilai <i>Loading Factor</i> pada Variabel Pesan Iklan, Brand awareness, dan Efektivitas Penayangan Iklan.....	128
Tabel 4.	Nilai AVE pesan iklan, brandawareness, dan efektivitas penayangan iklan.....	129
Tabel 5.	Nilai <i>Composite Reliability</i> Pesan Iklan, Brand awareness, dan Efektivitas Penayangan Iklan.....	130
Tabel 6.	Nilai Path Coefficients .....	130

Analisis Pemahaman Kepo (Knowing Every Particular Object)

Di Kalangan Mahasiswa

**Pranajaya**

Tabel	1.	Empat	Skala
Pengukuran.....			139

### **BAGIAN III. ETIKA DAN HUKUM**

Globalisasi Informasi dan Pembelajaran Etika dalam Kurikulum Ilmu Pengetahuan Sosial pada Sekolah Menengah Pertama (SMP)

**Subkhan Rojuli**

Tabel 1.	Kompetensi Inti (KI) dan Kompetensi Dasar (KD) IPS SMP yang Memuat Etika.....	215
----------	---	-----



## DAFTAR GAMBAR

### BAGIAN I. POLITIK, KEBIJAKAN PUBLIK DAN KETIMPANGAN DIGITAL

Membangun Partisipasi Publik Berbasis Perilaku: Studi Kasus di Provinsi Lampung

***Dedy Hermawan, Simon Sumanjoyo Hutagalung***

Gambar 1. Model Pengelolaan Program Partisipatif Berbasis Perilaku Masyarakat (Hermawan.et all, 2017)..... 49

Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (Larasita): Upaya Tertib Administrasi dan Kepastian Hukum melalui Pendaftaran Tanah

***Nurma Khusna Khanifa***

Gambar 1 Layanan ODS (draft 1)..... 64

Gambar 2 Prosedur Pelayanan Larasita (Draft 2)..... 65

### BAGIAN II. MEDIA SOSIAL DAN MULTILITERASI DI ERA DIGITAL

Pengaruh Iklan Melalui Media Televisi Bandar Udara terhadap peningkatan Brand Awareness Universitas Terbuka

***Ace Sriati Rachman, Ami Pujiwati, Olivia Idrus***

Gambar 1. Kerangka Penelitian..... 120

Gambar 2. Karakteristik Responden Berdasarkan Jenis Kelamin.....	123
Gambar 3. Karakteristik Responden Berdasarkan Usia.....	124
Gambar 4. Karakteristik Responden Berdasarkan Pekerjaan.....	124
Gambar 5. Karakteristik Responden Berdasarkan Pendidikan.....	125
Gambar 6. Model Pengaruh Pesan Iklan Dan Brandawareness Terhadap Efektifitas Penayangan Iklan Di TV Bandara Soeta .....	126



# Dukungan Politik Anggota DPRD terhadap Kepala Daerah dari Jalur Perseorangan: Studi Kasus Di Kabupaten Kupang

Susanti

Program Studi Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FHISIP)  
Universitas Terbuka

## PENDAHULUAN

Partisipasi masyarakat secara langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan modern sebagaimana masa Yunani Kuno (508 SM) dalam *polis* tidaklah memungkinkan. Perkembangan demografi, kondisi geografis, dan faktor lainnya menjadi pertimbangan sebuah negara menerapkan sistem perwakilan (*representative government*). Pada sistem perwakilan, rakyat memilih para wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan rakyat melalui mekanisme yang diatur secara konstitusional. Demokrasi perwakilan menurut Strong merupakan suatu sistem pemerintahan dimana mayoritas warga yang telah memenuhi persyaratan turut berpartisipasi melalui mekanisme tertentu untuk menjamin pertanggungjawaban semua tindakan pemerintahan kepada kelompok mayoritas (Strong, 2015:17). Artinya ada partisipasi rakyat dalam pergantian wakil rakyat melalui mekanisme tertentu serta jaminan pertanggungjawaban atas tindakan pemerintah kepada konstituen (masyarakat pemilih). Dengan demikian cara kerja demokrasi perwakilan dilandasi adanya kewenangan dan hubungan kedekatan dengan pemilih, sehingga diharapkan wakil dapat menyerap aspirasi rakyat.

Setelah Perang Dunia II (1939-1945), demokrasi mengalami perkembangan pesat dengan lahirnya negara-negara yang baru merdeka atau dikenal sebagai negara dunia ketiga. Hal ini terjadi karena demokrasi memberikan dukungan bagi desentralisasi pada dua tingkatan. *Pertama*, penguatan demokrasi nasional karena mendukung terciptanya stabilitas politik. Hal ini disebabkan karena dalam konsep otonomi mengandung adanya kebebasan untuk berprakarsa dan mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat tanpa adanya kontrol langsung dari pemerintah Pusat (Hoessein, 2004:63). *Kedua*, *local government* memberikan manfaat bagi

masyarakat setempat (*locality*) baik dalam hal *political equality*, *accountability* dan *responsiveness* (jurnal Hoessein, 2001). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa demokrasi – desentralisasi - otonomi merupakan satu kesatuan yang komprehensif.

Ide-ide demokrasi – desentralisasi – otonomi ini diterapkan di Indonesia. Secara horizontal dikenal adanya pembagian kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif; sedangkan secara vertikal dikenal adanya pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah. Sesuai bunyi Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945, maka hal ini menurut Kertapradja (2012) membawa konsekuensi teoritis. Konsekuensi tersebut adalah NKRI menjadi sebuah genus; dengan spesies desentralisasi, sentralisasi dan dekonsentrasi. Artinya desentralisasi yang berlaku di NKRI merupakan transfer kewenangan Pusat (dalam hal ini eksekutif atau presiden) ke Daerah sehingga kewenangan Daerah tergantung kemurahan Pusat. Secara normatif, hal ini nampak dalam undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku.

Setelah Reformasi di Indonesia tahun 1998 silih ganti peraturan tersebut dimulai dari berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014 dengan beberapa revisi. Salah satu faktor krusial dalam setiap undang-undang tersebut adalah menyangkut hak, kewajiban dan kewenangan penyelenggara pemerintahan di Daerah. Sebab hal ini berdampak pada konstelasi politik lokal terkait hubungan Kepala Daerah - DPRD maupun hubungan Pusat - Daerah.

Wakil rakyat di Indonesia dikenal dengan DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kab/Kota. Fokus pada DPRD Kab/Kota, kedudukan anggota DPRD ini sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah khususnya setelah masa Reformasi. Pada masa UU No. 22/1999 DPRD bukan saja berperan sebagai legislasi daerah yang cukup dominan dalam konteks politik lokal, tetapi juga kewenangan memilih, meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah serta mengajukan hak *impeach* kepada Presiden apabila pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD. Kewenangan DPRD yang besar ini melahirkan *stagnasi (kemandegan)* pemerintahan di daerah.

Selanjutnya masa UU No. 32/2004, kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dan salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada masa ini, hak DPRD untuk meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah dinetralisir dalam rumusan hak dan kewajiban DPRD (Pasal 43 dan 44 UU No. 32/2004). Perubahan penting

lainnya pada Pasal 59 ayat 2 UU No. 32/2004 yang mengatur bahwa: “rakyat memilih langsung pasangan kepala daerah/wakilnya dalam sistem paket yang diajukan oleh Parpol atau gabungan parpol yang memenuhi persyaratan”. Artinya dengan diberlakukannya UU No. 32/2004 maka Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan secara demokratis berdasarkan asas luber, jujur dan adil. Dengan demikian melalui UU No. 32/2004, Kepala Daerah dan DPRD dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme demokrasi.

Mekanisme demokrasi UU No. 32/2004 ini beberapa kali digugat publik ke Mahkamah Konstitusi (MK), dan salah satu putusan yang berdampak yuridis sangat signifikan adalah Putusan MK No. 005/PUU-V/2007 tanggal 23 Juli 2007 yang menghapus *frasa* pada Pasal 59 ayat 3 UU No. 32/2004 menjadi sbb.: “membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan”. Artinya sejak Putusan MK tersebut, maka membuka kesempatan bagi masyarakat untuk mencalonkan melalui jalur perseorangan (*independen*) atau jalur parpol sesuai ketentuan yang berlaku.

Jalur perseorangan pada Pilkada ini menunjukkan bahwa parpol bukan satu-satunya sarana rekrutmen politik, tetapi menunjukkan kegagalan parpol dalam melakukan kaderisasi kepemimpinan. Persyaratan dukungan masyarakat yang tidak terlalu *rigid* bagi bakal calon, membuka peluang rakyat untuk mendaftar melalui jalur perseorangan. Berdasar data pelaksanaan Pilkada dan kemenangan berdasar jalur dapat ditunjukkan sbb.

Tabel 1.  
Pilkada dan Kemenangan Berdasar Jalur

No.	Tahun	Jumlah Pilkada	Kemenangan Berdasar Jalur	
			Perseorangan	Parpol
1.	2005-2014	1027	10	1017
2.	2015	264	13	251
3.	2017	101	1	100
Total		1392	24	1368

Sumber: Diolah dari *otda.kemendagri.go.id* dan sumber lain.

Tabel 1 menunjukkan bahwa kemenangan jalur perseorangan pada Pilkada Serentak 2017 semakin kecil. Hal ini disinyalir kuantitas pendaftar jalur perseorangan menurun dibanding sebelumnya, mengingat ketentuan UU No. 10 Tahun 2016 semakin memperketat persyaratan tersebut al: peningkatan jumlah dukungan sebesar 3,5% dari sebelumnya baik untuk calon gubernur/bupati/walikota (Pasal 41 Ayat 1&2), “surat dukungan disertai fotokopi KTP Elektronik” atau surat keterangan domisili minimal 1 tahun di wilayah tsb. dari Dinas Dukcapil (Pasal 41 Ayat 3), dan verifikasi faktual pendukung calon dengan waktu yang terbatas (Pasal 48 Ayat 2). Artinya persyaratan calon perseorangan menjadi lebih mahal sebab surat dukungan harus sesuai format dan bermeterai. Waktu verifikasi faktual yang terbatas dan kesibukan pendukung, memungkinkan jumlah dukungan tidak memenuhi persyaratan. Meski secara kuantitas jumlahnya menurun pada Pilkada Serentak 2017, namun jalur perseorangan dapat mengatasi kebuntuan fungsi rekrutmen politik dan kaderisasi parpol yang lemah.

Secara yuridis, Undang-Undang No. 23/2014 mengatur bahwa unsur penyelenggara pemerintahan adalah Kepala Daerah bersama DPRD dibantu unsur pelaksana teknis Daerah. Kepala Daerah dan DPRD merupakan dua lembaga dalam satu kamar yang dipilih langsung oleh rakyat melalui Pilkada dan Pileg yang kewenangannya diatur secara normatif dalam undang-undang. Sedangkan secara empiris, kemenangan Kepala Daerah jalur perseorangan di beberapa daerah memicu aktivitas politik lokal bahkan tidak jarang menyebabkan *kemandegan* pembangunan di daerah tersebut. *Lokus* di Kab. Kupang menjadi menarik di antara beberapa Daerah yang memenangkan Pilkada jalur perseorangan, karena beberapa alasan. *Pertama, Incumbent* pada masa jabatan pertama (2009-2014) didukung oleh PDIP yang kemudian setelah pelantikan menarik dukungannya. Akibatnya selama masa jabatan pertama hubungan Kepala Daerah – DPRD penuh ketegangan dan konflik (Itta, 2014:174), bahkan secara signifikan meningkatkan kuantitas unjuk rasa yang dilakukan masyarakat dibanding masa sebelumnya. Namun hal tersebut tidak mengurangi minat *Incumbent* untuk mencalonkan kembali pada periode kedua (2014-2019) melalui jalur perseorangan bahkan memenangkan Pilkada. *Kedua*, tidak ada parpol dominan di DPRD Kab. Kupang hal ini ditunjukkan dengan indeks ENPP (*The effective Number of Parliamentary Parties*) tergolong tinggi (nilai 8,94). Artinya apabila kepala daerah melakukan pengambilan keputusan, maka terdapat sekitar 9 parpol yang memiliki kekuatan relevan untuk

mempengaruhinya (Sumber: Rumus Rae dalam Kartawidjaja & Aminuddin, 2015:35-36). Oleh karena itu Peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang Dukungan DPRD Periode 2014-2019 Pada Bupati Jalur Perseorangan Di Kab. Kupang.

Penelitian ini berusaha menjawab bagaimana dukungan DPRD pada Bupati Jalur perseorangan di Kab. Kupang? Adapun tujuan penelitian ini adalah menganalisis dukungan DPRD pada Bupati jalur perseorangan di Kab. Kupang. Sedangkan manfaat penelitian ini diharapkan dapat membangun pola hubungan Kepala Daerah – DPRD sesuai situasi dan kondisi Kab. Kupang.

### Tinjauan Pustaka

Sanit (1985:228-229) mengungkapkan adanya lima tipe perwakilan rakyat yaitu : tipe wali (*trustee*), tipe utusan (*delegate*), tipe *politico*, tipe partisipan dan orientasi pada pemerintah (eksekutif). Tipe wali (*trustee*) maka wakil rakyat bebas bertindak atas nama kepentingan dan pertimbangannya sendiri. Tipe utusan (*delegate*) maka wakil harus mengadakan konsultasi secara kontinu kepada pemilih, sehingga wakil hanya berperan sebagai penyalur aspirasi pemilih. Tipe *politico* adalah gabungan tipe wali dan utusan dimana orientasi wakil disesuaikan dengan isu yang dihadapi. Tipe partisipan, wakil lebih berorientasi pada organisasi politik yang menggerakkan dukungannya. Sedangkan tipe orientasi pemerintah maka wakil berorientasi pada pemerintah (eksekutif). Tipe perwakilan rakyat yang disandang wakil ini akan mempengaruhi proses penyelenggaraan pemerintahan.

Berkaitan proses penyelenggaraan pemerintahan, maka sebelum suatu program atau kebijakan pemerintah disahkan haruslah melewati proses perumusan kebijakan dalam lembaga DPRD sehingga terjadi *check and balances*. Proses politik ini digambarkan Easton (1987:5) dengan adanya Input (tuntutan dan dukungan) – Proses – Output (kebijakan atau keputusan) dan *feedback*. Dickerson & Flanagan (1998:316) serta Ndraha (2011:41) mengungkapkan dalam bahasa yang berbeda bahwa dukungan dalam sebuah proses politik di DPRD ini dapat berbentuk tuntutan, harapan dan dukungan (*support*). Dukungan DPRD ini mencerminkan sikap politik DPRD terhadap suatu program atau kebijakan Bupati.

Dukungan ini mempengaruhi hubungan Kepala Daerah – DPRD. Muttalib & Khan (1982:166) mengkategorikan eksekutif lokal berdasar



tiga kategori, yaitu: jumlah, *nature*, dan posisi. Berdasar jumlah dikenal ada dua bentuk yaitu mono (1) dan plural (2), berdasar *nature* dibedakan menjadi politis (3) dan non politis (4), dan berdasar posisi dikenal dalam dua kategori yaitu kuat (5) dan lemah (6). Klasifikasi tersebut menurut Muttalib & Khan menghasilkan delapan pola kemungkinan eksekutif sbb.

Tabel 2.  
Pola Kemungkinan Eksekutif

Pola Eksekutif	Kombinasi Bentuk yang Mungkin	Keterangan
A	1-3-5	Mono-politis-kuat
B	1-3-6	Mono-politis-lemah
C	1-4-5	Mono-non politis-kuat
D	1-4-6	Mono-non politis-lemah
E	2-3-5	Plural-politis-kuat
F	2-3-6	Plural-politis-lemah
G	2-4-5	Plural-non politis-kuat
H	2-4-6	Plural-non politis-lemah

Sumber: Diolah dari Muttalib & Khan (1982:166).

Merujuk pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; maka dapat dipastikan bahwa Indonesia menganut model mono dan politis. Politis dalam arti dipilih langsung masyarakat memang kuat, namun mengingat proses pembentukan regulasi di daerah yang dilakukan bersama antara DPRD dan Bupati, maka sifat politis ini sangat ditentukan juga oleh variabel kerjasama antara keduanya. Sedangkan dari posisi Kepala Daerah ada beberapa faktor yang mempengaruhi posisi tersebut. Bahkan lebih lanjut Pasal 57 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 mengatakan bahwa “Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah”. Dengan demikian ada tiga unsur utama yang berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu: Kepala Daerah dan DPRD, yang masing-masing didukung oleh birokrasi lokal. Keberadaan karir birokrasi lokal di Indonesia

diatur dalam Undang-Undang ASN dan di bawah pembinaan oleh Kepala Daerah.

Sistem *checks and balances* yang ideal, menurut Zuhro dalam jurnal (2013:60) menggambarkan bila DPRD dan Eksekutif memiliki kekuasaan seimbang sehingga memungkinkan kedua lembaga saling mengontrol, mengisi dan mengimbangi. Sebaliknya bila salah satu kuat atau lemah, maka tercipta demokrasi yang tidak sehat. Dengan demikian apabila kepala daerah berasal dari partai minoritas terlebih jalur perseorangan, maka posisi Kepala Daerah menjadi sangat rawan terhadap DPRD. Pola hubungan ini digambarkan sbb.

Tabel 3.  
Pola Hubungan Eksekutif – Legislatif

		Eksekutif	
		Lemah	Kuat
Legislatif	Lemah	Kolusi tersembunyi dan konflik tersembunyi.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Legislatif di komando eksekutif.</li> <li>2. Legislasi usulan eksekutif mudah diloloskan.</li> </ol>
	Kuat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Legislatif bisa dan mampu mencampuri urusan eksekutif.</li> <li>2. Legislatif bisa dengan mudah menurunkan eksekutif.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Saling mengimbangi dan saling mengontrol.</li> <li>2. Proses legislasi dan pemerintahan diawasi dan dijalankan seimbang.</li> </ol>

Sumber: Jurnal Zuhro (2013:60).

Pola hubungan ini digunakan untuk menganalisis permasalahan yang ada di Kab. Kupang.

### Metodologi

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang menggunakan berbagai metode (wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi) yang didukung oleh lingkungan alamiah (*natural settings*) serta melibatkan pendekatan interpretasi naturalistik yang diharapkan dapat menjawab tujuan penelitian (Denzin&Lincoln, 1994:2). Wawancara mendalam dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara yang tidak terstruktur dan terbuka pada informan yang ditetapkan secara *purposive*. Informan tersebut adalah: anggota DPRD, Bupati, Sekda, dan Partisipan. Interpretasi naturalistik ini bertujuan untuk memahami, memaknai, atau menafsirkan fenomena yang terjadi.

Kedekatan partisipan dengan peneliti perlu dibangun dengan tujuan agar *natural setting* yang terbangun akan mempermudah akses pengumpulan data. Selanjutnya, peneliti juga membangun pola-pola, kategori-kategori, dan tema-temanya dari hal-hal khusus ke umum (induktif) dengan mengolah data menjadi informasi yang lebih abstrak. Oleh karena itu untuk memahami partisipan (*partisipants meaning*), Peneliti harus fokus pada makna yang disampaikan partisipan terkait dengan permasalahan. Dengan demikian peneliti harus berusaha untuk memahami makna dari para partisipan, bukan hubungan sebab akibat dari variabel.

Pengolahan dan analisis data dalam penelitian ini mengacu pada langkah sebagaimana dikemukakan Creswell (2014:247) yaitu: (1) mengelola dan menyiapkan semua data untuk analisis, (2) membaca keseluruhan data, (3) melakukan koding data, (4) memilah data berdasarkan tema dan deskripsi, (5) menghubungkan tema/deskripsi dengan teori, (6) menginterpretasikan makna dari tema/deskripsi sehingga ada validasi dan akurasi informasi dalam laporan.

## **Pembahasan**

Pada prinsipnya DPRD merupakan lembaga politik meski keberadaannya dalam UU No. 23/2014 merupakan satu kamar dengan Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan. Artinya kedua lembaga ini dipilih oleh rakyat melalui proses pemilihan, dengan hubungan kemitraan yang sejajar sebagai kepanjangan tangan kekuasaan eksekutif. Keanggotaan DPRD Kab. Kupang Periode 2014-2019 berjumlah 35 orang, dengan sebelas orang (31%) merupakan anggota periode sebelumnya yang terpilih kembali. Berbeda dengan periode 2009-2014 dimana Partai Gerindra hanya memperoleh dua kursi, pada Pileg 2014 mendapat kursi terbanyak

(lima kursi) bersama PDI Perjuangan. Perbedaan konteslasi politik pada DPRD Kab.Kupang ini dapat dilihat dari sudut perolehan jumlah kursi partai politik periode 2014-2019 dan 2009-2014 sbb.

Tabel 4.  
Perbandingan Perolehan Jumlah Kursi Parpol Pada DPRD Kab. Kupang  
Periode 2009-2014 dan 2014-2019

No.	Nama Parpol	Perolehan Jumlah Kursi Periode	
		2014-2019	2009-2014
1	2	3	4
1	Gerindra	5	2
2	PDIP	5	6
3	Golkar	4	8
4	NasDem	4	-
5	Demokrat	4	4
6	Hanura	4	4
7	PAN	3	-
8	PKPI	3	-
9	PKB	2	-
10	PBB	1	-
12	PDS*	-	3
13	Partai Karya Perjuangan*	-	3
14	Partai Karya Peduli Bangsa*	-	2
15	Partai Demokrasi Kebangsaan*	-	1
16	Partai Republik Nusantara*	-	1
17	Partai Pelopor*	-	1
Jumlah		35	35

Sumber : KPUD Kab. Kupang, 2016.

Catatan: \* Sesuai ketentuan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, tidak memenuhi angka ambang batas (*parliamentary threshold*) 3,5% suara sah nasional.

Sepuluh parpol yang mendapat kursi di DPRD tersebut membentuk sembilan fraksi, yaitu (Sumber: DPRD Kab. Kupang 2016):

1. Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya (F- Gerindra);
2. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F- PDI Perjuangan);
3. Fraksi Partai Golkar (F- PG);
4. Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (F- Partai Hanura);
5. Fraksi Partai Demokrat (F-Demokrat);
6. Fraksi Partai Nasdem (F-Nasdem);
7. Fraksi Partai Keadilan dan Persatuan (F-PKPI);
8. Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN); dan
9. Fraksi Gabungan Bintang Kebangkitan Bangsa (F-GBKB).

Fraksi adalah kepanjangan parpol, sehingga berkewajiban membahas dan memperjuangkan segala sesuatu yang berkaitan dengan penjarangan aspirasi konstituen, menyusun langkah dan strategi secara efektif dan efisien serta memperjuangkannya dalam forum DPRD melalui anggotanya yang duduk dalam komisi, badan, kepanitiaan serta merumuskan kata akhir fraksi dalam Rapat Paripurna DPRD.

Semua fraksi DPRD dalam bahasa yang berbeda sepakat bahwa Program Bupati sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Program Bupati yang menjawab permasalahan masyarakat ini menjadi tuntutan utama wakil rakyat. Permasalahan kebutuhan masyarakat ini menurut F-Demokrat dilakukan melalui penelitian dan uji kelayakan bersama pemerintah dengan 'turun langsung lapangan dan bersentuhan langsung' dengan masyarakat dalam rangka kunjungan kerja. Fraksi lainnya mengungkapkan memperolehnya melalui berbagai cara seperti: penelitian yang dilakukan parpol, masukan dari rapat internal Parpol dengan semua DPC, kunjungan ke konstituen pada masa reses, membangun hubungan baik dengan kepala desa. Dengan demikian program yang diusulkan Bupati merupakan permasalahan masyarakat yang diangkat dan ditanggapi oleh Pemerintah dan DPRD melalui alokasi anggaran dalam bentuk program atau kegiatan.

Program-program yang bersentuhan langsung dengan masyarakat ini, antara lain: Tanam Paksa-Paksa Tanam (TP2T), pemberdayaan masyarakat dalam bentuk dana bergulir, pembangunan infrastruktur jalan dan bendungan, program peningkatan penerapan teknologi pertanian/perkebunan dan program pemberdayaan peternak dalam bentuk dana bergulir hewan ternak. Permasalahan masyarakat dan program Bupati yang relevan menjadi acuan utama tuntutan DPRD pada program bupati. Artinya ketika ada program yang menurut pandangan fraksi tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka fraksi dapat menolak program tersebut. Dengan demikian kesepakatan semua fraksi ini, tidak berarti mengurangi sikap kritis DPRD terhadap program yang ada.

Berkaitan dengan program bupati tersebut, F-Hanura berpendapat perlunya dibangun koneksitas antarprogram. Segmen-segmen prioritas perlu ditentukan untuk mendukung program prioritas, minimal hal ini disesuaikan dengan mata pencaharian sebagian besar masyarakat. Namun belum ada ketentuan yang mengatur tentang koneksitas ataupun sinkronisasi antara prosentase anggaran yang dibelanjakan dengan matapencaharian masyarakat. Fakta empiris menunjukkan meski selama T.A. 2014-2016 DPRD tidak pernah secara frontal menolak program Bupati, tetapi pasti memberikan catatan perbaikan. Misalnya: besarnya anggaran perlu disesuaikan dengan keterbatasan dana, penempatan Program TP2T yang tidak sesuai dengan nomenklatur dan belum tersinkronisasi antar SKPD, dll. Masukan DPRD tersebut ditindaklanjuti, namun menyangkut program yang memerlukan sinkronisasi antar SKPD belum sepenuhnya dapat diakomodasi meski diusahakan terus menerus oleh pemerintah.

Selain tuntutan di atas, DPRD juga menuntut agar pemerintah bekerja keras menghilangkan predikat *disclaimer* dari BPK serta menindaklanjuti rekomendasi catatan strategis Pansus dan masukan dalam rapat bersama antara Pemerintah dan DPRD. Sejumlah tuntutan tersebut mewajibkan kerjasama kemitraan yang baik antara Pemerintah dengan DPRD yang kemudian membuahkan hasil, antara lain: predikat WDP dari BPK, peningkatan kinerja pemerintah dalam menindaklanjuti rekomendasi Pansus, serta adanya penjadwalan program yang berjalan dengan baik.

Menghasilkan program yang sejalan dengan aspirasi masyarakat ini memerlukan sejumlah kiat khusus baik oleh Pemerintah ataupun DPRD. Kiat khusus tersebut antara lain: DPRD melalui fraksi mendapat masukan dari Parpol masing-masing, penelitian yang dilakukan parpol, kunjungan kerja

DPRD, penjaringan aspirasi konstituen dalam masa reses, dan masukan dari para kepala desa. Sedangkan Pemerintah sendiri al. melalui: musrembang, turun langsung ke masyarakat melalui SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah), atau masyarakat sendiri yang aktif menyampaikan permasalahan. Melalui kiat-kiat tersebut, maka program-program pemerintah menjadi relevan dengan kebutuhan masyarakat. Kemitraan yang baik antara Pemerintah dan DPRD ini diungkapkan sbb.: “menyebutkan SKPD sebagai teman” (F-PAN) atau “hubungan kemitraan yang saling menopang dan mengisi” (F-Nasdem). Dengan demikian koordinasi dan komunikasi antara kedua lembaga tersebut menjadi awal proses tersusunnya program-program pemerintah.

Tuntutan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat ini menurut Ndraha (2011) merupakan hak bawaan yang disebut hak eksistensial yang terkait dengan kewajiban DPRD dan Pemerintah sebagai lembaga yang dipilih masyarakat. Dalam tuntutan ini terkandung juga harapan dan dukungan. Apabila dibandingkan dengan kepemimpinan Petahana periode sebelumnya; maka hubungan kemitraan yang baik dengan saling menopang dan mengisi ini menjadi acuan utama untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat. Komunikasi informal ini dilakukan dalam bentuk diskusi dan *sharing* sebelum pembahasan dalam forum formal berhasil membangun persepsi yang sama terhadap permasalahan masyarakat dan penyelesaiannya dalam bentuk program, kegiatan dan penganggarannya. Beberapa fraksi dan pimpinan DPRD mengakui bahwa ide-ide Bupati sangat bagus seperti TP2T, namun dalam implementasinya tidak dapat diterjemahkan dengan baik antar SKPD sebagai program yang utuh. Dengan demikian faktor kompetensi birokrasi sangat menentukan keberhasilan dalam menterjemahkan program Bupati.

Berkaitan dengan harapan ke depan terhadap program Bupati informan F-Gerindra mengungkapkan sbb.:

“...kemampuan pengelolaan anggaran...lemah,... tolong ini diperhatikan. Supaya Kepala SKPD punya keseriusan...dalam pengelolaan anggaran. Karena percuma sudah anggarkan ratusan miliar, kalau faktanya dia berjalan lambat, kita yang rugi”.

Hal senada juga diungkapkan oleh Ketua F-PDIP sbb.:

“...tidak seluruh SKPD mampu menangkap pikiran-pikiran Pak Bupati, kalau kita lihat ada sebagian... Dari guru angkat jadi camat, kemudian dari camat dipaksakan untuk menjabat Kepala Dinas. Ini saya rasa sikap Pak Bupati yang mencederai Pak Bupati sendiri”.

Ungkapan senada juga dinyatakan oleh informan lainnya dalam bahasa berbeda, seperti:

“penempatan birokrasi ini harus pas pada *basic*-nya, kalau tentu tidak pas.. berdampak baik pengetahuan dan lain-lain karena dia baru mau belajar” (F-PG).

“... penyerapan anggaran rendah itu menunjukkan kinerja yang buruk dan Beliau melakukan ... nonjob bagi beberapa pejabat” (F-Nasdem).

“Program TP2T...perlu ada satu kebersamaan dalam menyamakan pikiran....jangan sampai kita paksa taruh anggaran di sana, kemudian tidak dapat direalisasikan, itu yang terjadi” (F-Hanura).

“Tidak saja SKPD saja yang datang...Kepala Daerah juga turun langsung ke lapangan untuk melihat secara langsung, sehingga akhir masa jabatan dari seorang Kepala Daerah itu juga ada nilai tambah” (F-Demokrat).

“...*mentoknya* di SKPD, ini kadang agak sulit untuk mereka menterjemahkan secara baik kata Pak Bupati...Artinya mereka tidak terlalu patuh dengan yang sudah disusun. Semacam ada persoalan takut salah atau takut nanti berhadapan dengan kasus hukum” (F-PAN).

“...hampir 60% para Kadis di Kab. Kupang ini berasal dari guru,... para camat itu hampir 90% itu guru” (F-GBKB).

Berdasar data empiris maka dapat diungkapkan bahwa faktor penempatan birokrasi, kompetensi dan profesionalitas birokrasi menjadi harapan utama semua fraksi DPRD agar program Bupati berjalan dengan baik. Hal tersebut disebabkan karena sebagian besar birokrasi diisi oleh guru yang kemudian menjadi pejabat struktural di pemerintahan. Penempatan birokrat tidak didasarkan pada basic kompetensi sesuai bidang tugas. Kendala birokrasi dirasakan menjadi penghambat utama penterjemahan visi-misi Bupati ke dalam program/kegiatan dan anggaran. Sebaik apapun visi-misi ini bila tidak dapat diterjemahkan dengan baik, maka tidak akan dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.



Kelemahan SKPD ini sebenarnya dapat diatasi melalui berbagai cara antara lain: pelatihan dan koordinasi yang baik antara Bupati – Wakil Bupati – Sekda. Pelatihan tanpa pengalaman yang memadai memerlukan proses yang panjang agar hasilnya nampak nyata. Sedangkan koordinasi Bupati – Wakil Bupati – Sekda ini penting, sebab Sekda merupakan perantara Bupati/Wakil Bupati dengan SKPD. Hubungan ketiganya ini digambarkan informan F-PKPI sbb.”...ya mau dibilang harmonis ya tidak, mau dibilang baik ya tidak. Adem-adem saja begitu...ini yang perlu diperhatikan. Komunikasi ketiganya harus baik sebab bagaimanapun ketiganya sebagai penggerak birokrasi”. Artinya kendala birokrasi tidak dapat diatasi secara cepat melalui pelatihan tanpa pengalaman, sedangkan Sekda sebagai perantara birokrasi tidak dapat menjalankan perannya sebagai penggerak birokrasi. Dengan demikian Bupati dari jalur perseorangan seharusnya didukung oleh birokrasi yang kuat, koordinasi dan kepemimpinan yang kuat sebagai jembatan komunikasi pengganti tugas parpol. Namun jembatan komunikasi ini meski terlihat harmonis, tidaklah substantif sebab program/kegiatan tidak dapat diterjemahkan dengan baik oleh birokrasi.

Berdasarkan pembahasan di atas maka dapat disimpulkan ada dua hal penting yang menjadi harapan DPRD agar program-program Pemerintah dapat berjalan sesuai yang sudah ditetapkan dalam Perda, yaitu: (1) Bupati tetap melakukan komunikasi dan koordinasi yang baik dengan DPRD, dan (2) Penataan birokrasi sesuai kompetensi agar program Bupati dapat terealisasi dengan baik. Kendala di lapangan terjadi manakala penempatan birokrasi atau Kepala SKPD tidak sesuai kompetensi bidang tugas dan pengalaman. Menurut informan hampir 60% Kepala SKPD dan 90% Camat adalah mantan guru. Meski tidak ada data resmi dari BKD yang menggambarkan perpindahan tenaga fungsional guru ke struktural, namun berdasarkan masa pelantikan dapat diidentifikasi data tsb. Misalnya: berdasarkan Surat Pelantikan No.:800/468.2/BKD.KAB. KPG/2015 tercatat seorang Guru Muda pada SDN dilantik menjadi Pj. Camat; Lampiran Keputusan Bupati No. 821.21/06/BKD.Kab.KPG/ 2015 tentang mutasi beberapa Guru Madya diberi tugas tambahan sebagai kepala sekolah, pengawas, Kabid di SKPD PPO.

Terkait dengan hal ini, Bupati menyatakan bahwa: “visi-misi itu harus betul-betul satu sebagai kriteria utama dalam menentukan Kepala SKPD di samping faktor loyalitas”. Lebih lanjut Bupati mengungkapkan bahwa “kompetensi dapat diajarkan, tetapi kalau kepandaiannya untuk menipu rakyat maka hal tersebut tidak ada artinya. Orang yang kurang dapat belajar,

tetapi kalau moral jelek susah untuk diperbaiki”. Lelang jabatan dengan uji kompetensi yang pernah dilakukan September 2014 untuk mengisi jabatan struktural eselon II, hanyalah salah satu indikator. Sebab menurut Sekda masih ada indikator lain yang perlu dipertimbangkan, yaitu: integritas, kepribadian, dan pengalaman. Bahkan pada masa jabatan pertama Bupati (2009-2014) beralihnya tenaga fungsional ke struktural didasarkan pertimbangan tertentu oleh Bupati terutama soal pengkaderan. Hal ini diungkapkan Informan sbb.:

“...Kab. Kupang ini kan hampir 75% itu di dominasi oleh orang-orang Timor dan selama ini yang jadi pemimpin itu kan, orang Timor tidak pernah naik jadi Bupati. Jadi ketika ada Pak Bupati yang sekarang ini duduk jabatan dari 2009 sampai sekarang, Beliau bagaimanapun harus melihat kader di belakangnya”.

Kewenangan penataan birokrasi daerah menjadi kewenangan sepenuhnya Bupati, namun harapan DPRD adalah Bupati melakukan penataan birokrasi berdasar kompetensi dan bebas dari kepentingan politik. Menjadi hal dilemmatis, sebab data empiris menunjukkan bahwa faktor loyalitas, integritas, sukuisme, titipan politik dan balas jasa menjadi pertimbangan utama penempatan birokrasi.

Adanya dukungan DPRD pada Program Bupati jalur perseorangan ini tidak berarti semua program yang dihasilkan bermanfaat langsung untuk rakyat. Informan birokrat mengungkapkan sbb.

“Bagaimanapun juga DPRD lembaga politik dan kita (baca: birokrasi) harus menjaga komunikasi... segala informasi yang masuk, kita sadar mekanisme dan sistemnya, dan kita punya kewajiban untuk menterjemahkan dalam bahasa program. Rujukan kita jaring asmara (baca: penjangkaran aspirasi masyarakat), ada kebijakan pusat, ada RPJMP, dsb.”

Oleh karena itu menjadi dilemma birokrasi ketika di satu sisi harus bekerja sesuai mekanisme dan sistem yang berlaku, namun di satu sisi lain juga harus mengakomodasi kepentingan politik baik yang berasal dari DPRD ataupun Bupati. Sayangnya kewenangan birokrasi yang besar ini tidak ditunjang dengan profesionalitas dan kompetensi yang memadai. Faktor loyalitas, integritas, sukuisme, titipan politik, dan balas jasa dalam penempatan sumber daya aparatur lebih menjadi pertimbangan utama.

Akibatnya birokrasi tidak netral, dalam arti tetap menjaga loyalitas kepada DPRD maupun Bupati. Bahkan melalui program atau kegiatan yang dirancang, birokrasi justru melakukan kolusi dengan DPRD tanpa sepengetahuan Bupati dalam rangka membangun komunikasi yang baik di antara keduanya.

Birokrasi mengisi kekosongan peran yang dijalankan oleh parpol, sehingga informasi yang diberikan kepada Bupati penuh dengan *conflict of interest*. Hal ini sebagaimana diungkapkan Informan Tim Sukses ATEK sbb.

“...birokrasi sendiri diisi oleh orang-orang yang penuh dengan konflik kepentingan, artinya orang-orang yang berseberangan dengan Pak Bupati sendiri dari awal...Sekda seharusnya membantu Bupati menegakkan aturan namun kenyataannya diisi oleh orang-orang titipan DPRD.... pada posisi-posisi strategis....birokrasi tidak dapat menterjemahkan visi dan misi Bupati”.

Dengan demikian birokrasi sebagai *dual agents* yaitu agen politik dan agen pemerintah yang sarat kepentingan, tidak ditunjang profesionalitas dan kompetensi yang memadai. Implikasinya tidak mampu menterjemahkan visi dan misi Bupati menjadi sebuah program/kegiatan.

Birokrasi mengisi kekosongan peran yang dijalankan Parpol dan mengamankan posisinya ini melalui kolusi program dengan DPRD, pembelokan administrasi, dan pelemahan sistem. Pembelokan administrasi dilakukan birokrasi melalui pemindahan lokasi program/kegiatan sehingga tidak sesuai rencana. Komunikasi internal birokrasi yang lambat dan tidak profesional mengakibatkan target capaian program tidak tercapai. Bupati menyebutnya sebagai pelemahan proses dalam sistem (atau pelemahan sistem), padahal seharusnya birokrasi berprestasi dan melayani rakyat, bukan melayani DPRD.

Penelusuran lebih lanjut dukungan DPRD pada Bupati ini didasari oleh beberapa fakta empiris adanya balas jasa parpol dan beberapa anggota DPRD. Hal ini terjadi karena jaringan-aktor Petahana membantu anggota DPRD untuk memenangkan Pileg 2014. Informan Relawan Bupati mengungkapkan sbb.: “Saya punya massa dan mereka (baca: DPRD) datang...*Dorang* bilang, sudah kita tidak usah bikin perjanjian, tetapi nanti kita upayakan supaya searah dengan Pak Bupati”. Artinya relawan Petahana ini menuntut balas jasa anggota DPRD untuk sejalan dengan visi-

misi bupati dan menjaga hubungan harmonis dengan Bupati. Dengan demikian faktor kepentingan menjadi alasan dukungan DPRD bagi program Bupati jalur perseorangan.

### Diskusi

Tuntutan, harapan dan dukungan wakil rakyat ini seolah mengatasnamakan aspirasi masyarakat. Namun dengan adanya faktor balas jasa dari DPRD karena pernah dibantu oleh relawan Bupati dalam Pileg, dan 'ketakutan pada ancaman relawan' maka tipe keterwakilan DPRD ini sebagaimana tipologi termasuk pada tipe orientasi pada pemerintah. Tipe orientasi pada pemerintah ini dilakukan bukan hanya semata-mata untuk mendukung program eksekutif, tetapi juga untuk menyelamatkan posisi keterwakilannya di masa mendatang dengan cara mengakomodasi kepentingan konstituen dalam program sambil memanfaatkan kelemahan birokrasi. Akibatnya terjadi kolusi program antara birokrasi dan DPRD (Sanit, 1985:228-229).

Birokrasi yang seharusnya berperan menindaklanjuti program/kebijakan Bupati, namun faktor kepentingan untuk 'menyelamatkan' posisi jabatannya maka birokrasi melakukan kompromi dengan DPRD. Kebijakan bupati yang seharusnya ditindaklanjuti, ternyata mengalami pembelokan administrasi atau pelemahan sistem. Pembelokan administrasi atau pelemahan sistem ini tergolong sebagai penyimpangan perilaku birokrasi atau lebih tepat disebut sebagai patologi birokrasi atau gejala penyimpangan birokrasi (*Dysfunction of bureaucracy*).” Perilaku birokrasi merupakan fungsi interaksi antara individu dengan lingkungannya, sedangkan “setiap individu mempunyai karakteristik tersendiri yang akan dibawanya ketika memasuki lingkungan tertentu (Thoah, 2005:138). Jika karakteristik individu dalam diri aparat dan karakteristik organisasi (birokrasi) berinteraksi, maka terbentuklah perilaku individu (aparat) dalam organisasi (birokrasi). Akibatnya meskipun hubungan DPRD dan Bupati sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah berjalan harmonis, tetapi keharmonisan ini diwarnai oleh ketidakloyalan birokrasi dalam menjalankan visi-misi Bupati. Menjadi bahan evaluasi bagi aparat, manakala rakyat secara langsung melaporkan kinerjanya kepada Bupati, sehingga laporan birokrasi yang diberikan kepada Bupati cenderung menyenangkan Bupati atau berperilaku asal bapak senang (ABS). Akibatnya program-program pembangunan yang berjalan tidak mendukung ke arah pencapaian

visi-misi Bupati, selanjutnya manfaat pembangunan tidak dapat dirasakan masyarakat.

Birokrasi paternalistik yang dibangun atas dasar ikatan primordial seperti loyalitas dan sukuisme (Timor) dalam penyelenggaraan pemerintahan Kab. Kupang belum tentu membangun kekuatan birokrasi untuk menghadapi DPRD. Faktor loyalitas birokrasi sebagai individu ketika mendukung Bupati dalam Pilkada belum tentu berlangsung kekal manakala menghadapi tekanan DPRD. Ketika birokrasi tidak ditunjang kompetensi dan kinerja yang mendukung, maka yang terjadi adalah kompromi politik. Kompromi politik antara birokrasi dengan DPRD untuk mengamankan kepentingan birokrasi serta menjaga hubungan harmonis antara Bupati dan DPRD. Akibatnya terjadi pembelokan administrasi sebagai bentuk penyimpangan perilaku birokrasi, yang selanjutnya berdampak tidak tercapainya visi-misi Bupati. Lebih lanjut berdampak pada tidak tercapai program atau target pembangunan. Dengan demikian meskipun Bupati berperan sebagai pelindung birokrat dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana hubungan patron-klien, namun ketika klien (birokrat) tidak mempunyai kompetensi dan kinerja yang memadai sebagaimana tuntutan birokrasi modern dan harus menghadapi DPRD; maka terjadilah penyimpangan perilaku birokrasi melalui pembelokan administrasi atau pelemahan sistem.

Secara teoritis, pola kemungkinan eksekutif yang terjadi sebagai dampak adanya Pilkada jalur perseorangan di Kab. Kupang melahirkan Pola B. Pola B ini berciri: Mono – Politis – Lemah. Berada pada posisi lemah, sebab tidak didukung oleh faktor kepemimpinan Bupati yang kuat dan birokrasi yang tidak profesional. Implikasinya, pola eksekutif yang mengungkapkan bahwa Pilkada menghasilkan pemerintahan yang Mono – Politis – Kuat belum tentu tepat. Kuat atau lemahnya pola eksekutif tergantung pada kepemimpinan Bupati dan birokrasi sebagai penggerak penyelenggara pemerintahan di Daerah (Muttalib&Khan, 1982). Kuat ketika kepemimpinan Bupati dapat memberdayakan profesionalitas birokrasi, dan lemah ketika kepemimpinan Bupati tidak dapat menggerakkan dan mengontrol kinerja birokrasi sesuai target yang direncanakan sesuai visi-misi.

Pola kemungkinan eksekutif ini akan melahirkan pola hubungan Kepala Daerah – DPRD. Adanya kolusi program antara Birokrasi dengan DPRD, pembelokan administrasi, dan pelemahan sistem menunjukkan bahwa keduanya berada pada posisi lemah. Apalagi hal tersebut dilakukan tanpa

sepengetahuan Bupati, meski koordinasi dan komunikasi yang baik terjadi antara Kepala Daerah dengan DPRD. DPRD yang secara kompetensi lemah ketika bertemu dengan eksekutif yang lemah, maka yang terjadi adalah kolusi tersembunyi dan konflik tersembunyi (jurnal Zuhro, 2013). Kelemahan ini dapat diatasi dengan meningkatkan profesionalitas Kepala Daerah dan DPRD yang dilandasi dengan kesamaan nilai untuk mengutamakan kepentingan masyarakat.

## Penutup

Sebagai penutup studi ini menyimpulkan beberapa poin, antara lain:

1. Dukungan Bupati pada program bupati jalur perseorangan cukup kuat, karena dilandasi komunikasi dan koordinasi yang terbuka di antara keduanya. Hal ini menjadi awal tersusunnya program-program pemerintahan, meskipun dalam praktik ada kendala birokrasi yang menjembatani komunikasi namun sarat kepentingan. Tuntutan DPRD pada Bupati untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat melalui dukungan pada Program Bupati, tidak semata-mata menjadikan wakil berpihak pada rakyat. Faktor balas jasa, kolusi program, dan 'ketakutan pada ancaman relawan' menjadikan DPRD Kab. Kupang berada pada tipe orientasi pemerintah. Harapan DPRD pada profesionalitas dan kompetensi birokrasi dalam penempatan sumber daya aparatur birokrasi tidak dapat dilaksanakan oleh Pemerintah. Hal ini terjadi karena faktor loyalitas, integritas, sukuisme, titipan politik dan balas jasa menjadi pertimbangan utama penempatan birokrasi.
2. Implikasi teoritis dari penelitian ini adalah : (a) Faktor kepentingan sangat mempengaruhi tipe wakil terhadap aspirasi konstituen, (2) Kepemimpinan dan profesionalitas birokrasi mempengaruhi kuat/lemahnya pola kemungkinan eksekutif yang terjadi (Muttalib& Khan,1982); (3) Birokrasi yang tidak profesional tidak akan mampu mengatasi kelemahan Kepala Daerah dan DPRD.

3. Rekomendasi penelitian ini adalah perlunya penelitian lebih lanjut tentang upaya membangun profesionalitas DPRD merumuskan program pembangunan yang substantif sesuai kebutuhan publik.

## Referensi

- Creswell, J.W. (2014). *Research Design : Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Fourth Edition. USA: Sage Publications.
- Denzin, N.K., & Lincoln, Y.S. (1994). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Dickerson, M.O., & Flanagan, T. (1998). *An Introduction to Government and Politics: A Conceptual Approach* (4<sup>th</sup> ed.). Ontario: International Thomson Publishing.
- Ditjen Otda Kemendagri. (2015, Maret 31). Rekap Pilkada 2005 sd. 2014. [http://otda.kemendagri.go.id/images/file/data\\_dan\\_informasi/seputar\\_otda/4.%20Rekap%20Pilkada%202005%20s.d%202014.pdf](http://otda.kemendagri.go.id/images/file/data_dan_informasi/seputar_otda/4.%20Rekap%20Pilkada%202005%20s.d%202014.pdf).
- Easton, D. (1987). "Analisis Sistem Politik". Dalam Mas'ood, M. & MacAndrews, C. *Perbandingan Sistem Politik*, hlm.3-20. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Hoessein, B. (2004). *Desentralisasi & Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Universitas Terbuka.

- Hoessein, B. (2001). Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara. Makalah dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dalam Kerangka Good Governance yang diselenggarakan Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah Lembaga Administrasi Negara. Jakarta: 30 Oktober.
- Kartawidjaja, P.R. & Aminuddin, M.F. (2015). Demokrasi Elektoral (Bagian I). Surabaya: Sindikasi Indonesia.
- Kertapraja, E.K. (2014). Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Jakarta: Yayasan Damandiri.
- Muttalib, M.A., & Khan, M.A.A. (1982). Theory of Local Government. New Delhi: Sterling Publishers PVT, Ltd.
- Ndraha, T. (2011). Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) Jilid 1. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sanit, A. (1985). Perwakilan Politik di Indonesia. Jakarta: Rajawali.
- Strong, C.F. (2015). Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk. Terj. Derta Sri Widowatie. Bandung: Nusa Media.
- Toha, M. (2005). Perilaku Organisasi Konsep dan Aplikasinya. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Zuhro, S. (2013). Relasi Antara DPRD dan Kepala Daerah Era Pilkada. Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 40 Tahun 2013, 51-71. Jakarta: MIPI.