

## KATA PENGANTAR

Faktor-faktor demografis merupakan bagian penting dalam strategi pencalonan kepala daerah dan memobilisasi dukungan politik untuk memenangi kompetisi politik di tingkat lokal. Menurut Kuskridho, isu yang berkaitan dengan status migran, agama, kesukuan, dan kedaerahan adalah isu yang kerap dieksplorasi dan dieksploitasi. Isu-isu primordial lebih banyak tampil di gelanggang pilkada ketimbang isu-isu kebijakan. Dalam jangka pendek, pemetaan politik konvensional yang berbasis pada klasifikasi demografi akan terus berjalan. Namun, untuk jangka panjang, pemetaan dan analisis *post-demographic* akan menjadi saingan dalam bisnis jasa pemetaan politik di pilkada.

Masih tentang isu pilkada, Aulia Hadi dan Riwanto Tirtosudarmo meneliti interaksi antara migrasi, etnisitas, dan politik lokal di DKI Jakarta dari tahun 1960-an sampai dengan tahun 2000-an. Fokusnya terletak pada perkembangan terakhir, yaitu fenomena 'Ahok', julukan Basuki Tjahaja Purnama, seorang Cina-Kristen dari kota kecil Belitung, yang menjadi Gubernur Jakarta dengan popularitasnya yang melesat. Mereka berpendapat bahwa perkembangan terkini menunjukkan kondisi politik Jakarta yang lebih bersifat kewargaan daripada politik etnik. Kondisi Jakarta sebagai sebuah kota migran yang terus berkembang mengubah identitas budaya yang sempit dan partai politik yang konvensional menjadi politik kewargaan yang semakin aktif dengan meluasnya penggunaan media sosial.

Selain isu pilkada seperti di atas, Muhadjir tertarik menyoroti isu yang menyoroti pembangunan daerah supaya lebih partisipatif sebagai jaminan bahwa hak warga negara sepenuhnya. Dalam hal ini, akuntabilitas sosial adalah kunci yang harus diperbaiki dari sisi penawaran dan permintaan secara bersamaan. Dari sisi penawaran, perlu adanya reformasi tata pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan kualitas peraturan daerah, perencanaan daerah, penganggaran daerah, dan penyediaan layanan publik daerah. Sementara itu, dari sisi permintaan, ada kebutuhan untuk memberdayakan warga setempat sehingga mereka terlibat dalam lima aspek pembangunan daerah: perumusan peraturan daerah, perencanaan pembangunan daerah, penganggaran daerah, pengembangan berbasis masyarakat, dan penyediaan layanan publik.

Lebih lanjut, Lely Indrawati, Dwi Hapsari, dan Olwin Nainggolan menyatakan bahwa TFR (Total Fertility Rate) merupakan salah satu indikator ukuran kemajuan kesehatan, khususnya kesehatan ibu dalam satu negara. Oleh karenanya, target RPJMN 2015-2019 adalah menurunkan angka kelahiran. Hasil perhitungan Lely, dkk. menggunakan Riskesdas 2013 menunjukkan bahwa TFR di Indonesia lebih tinggi (3,2) dibandingkan dengan hasil perhitungan dengan sumber data yang lain. Jika dilihat dari pola ASFR (Age Specific Fertility Rate), angka kelahiran tertinggi tercatat pada usia 20-24 kemudian usia 15-19. Oleh karena itu, fokus program keluarga berencana harus diberikan pada kelompok umur tersebut, salah satunya adalah dengan peningkatan usia kawin pertama.

Artikel terakhir dari Heryanah meneliti kondisi ketahanan pangan rumah tangga di Provinsi Jawa Barat tahun 2012 dengan data Susenas dan menggunakan regresi order logistik. Heryanah juga mencoba mencari faktor-faktor yang memengaruhi ketahanan pangan rumah tangga di Jawa Barat dengan sepuluh variabel independen (*dummy* perkotaan, *dummy* jenis kelamin, *dummy* status perkawinan, umur kepala rumah tangga, banyaknya jumlah anggota rumah tangga, rata-rata lama sekolah dari kepala rumah tangga, *dummy* kerja atau tidak, pengeluaran per kapita rumah tangga, *dummy* kelayakan sanitasi, dan *dummy* kondisi kumuh). Kesepuluh variabel independen tersebut secara statistik signifikan memengaruhi ketahanan pangan rumah tangga di Jawa Barat.

**FAKTOR DEMOGRAFI DALAM STRATEGI ELEKTORAL PILKADA:  
PERSPEKTIF DARI LAPANGAN**

Kuskridho Ambardi

Departemen Ilmu Komunikasi dan Departemen Politik dan Pemerintahan, Fisipol, Universitas Gadjah Mada dan Lembaga Survei Indonesia

Korespondensi: Kuskridho Ambardi (e-mail: ambardi5000@yahoo.com)

**Abstrak**

Di tengah merebaknya analisis *post-demographics* lima tahun terakhir di Indonesia, analisis demografi tetap menjadi potongan penting untuk memahami politik pilkada. Artikel ini akan mendemonstrasikan bahwa di gelanggang pilkada, para kandidat secara intuitif memanfaatkan faktor-faktor demografis dalam strategi pencalonan kepala daerah dan memobilisasi dukungan politik untuk memenangi kompetisi politik di tingkat lokal. Namun, tidak semua faktor demografi dan isu-isu yang berbasis demografi dimanfaatkan dalam penyusunan strategi elektoral tersebut. Isu yang berkaitan dengan status migran, agama, kesukuan, dan kedaerahan adalah isu yang kerap dieksplorasi dan dieksploitasi. Untuk memobilisasi kelompok-kelompok demografis ini, para kandidat lebih banyak melakukan kampanye yang tidak berbasis isu kebijakan. Akibatnya, isu-isu primordial lebih banyak tampil di gelanggang pilkada ketimbang isu-isu kebijakan. Dalam jangka pendek, pemetaan politik konvensional yang berbasis pada klasifikasi demografi akan tetap berjalan. Akan tetapi, untuk jangka panjang, pemetaan dan analisis *post-demographic* akan menjadi saingan dalam bisnis jasa pemetaan politik di pilkada.

**Kata kunci:** demografi, strategi kampanye, primordialisme

**DEMOGRAPHIC ANALYSIS IN INDONESIAN LOCAL ELECTIONS:  
A VIEW FROM THE BATTLEFIELDS**

**Abstract**

Demographic analysis is an important part of electoral strategies. This paper will show that electoral candidates in Indonesian local elections intuitively make use of demographic mapping for formulating their electoral strategies to win the elections. However, they purposefully and selectively target only a set of particular demographic groups that provide them electoral gains while ignoring others. Religious, ethnic, and migrant divisions are seen as more important electorally than gender and rural-urban divisions. To mobilize these groups, they tend to develop non-policy-based or symbolic campaigns instead of formulating policy-based campaigns. As a result, in local elections, primordial issues are more prominent than policy issues. In the short run, demographic analysis will stay as the main strategic electoral tool for these candidates. In the long run, however, this mode of analysis will have to compete against post-demographic modes of analysis that have started to gain traction among national and local politicians.

**Keywords:** demography, campaign strategy, primordialism

## **Pengantar**

Data demografi adalah jantung pemilu dan pilkada. Dari sudut penyelenggara pemilu, data demografi tentang jumlah populasi dan jumlah pemilih hak suara adalah isu yang sangat penting, sebab perhitungan jumlah populasi itu akan menjadi basis pendataan administrasi dan perencanaan logistik penyelenggaraan sebuah pemilu. Selain itu, isu demografi juga memiliki nilai strategis secara politik. Data demografi yang akurat dan terpercaya akan memberikan legitimasi politik yang kuat pada para pemimpin politik yang memenangkan kompetisi politik melalui pemilu.<sup>1</sup>

Dari sudut para peserta pemilu, data demografis memiliki nilai strategis lain. Informasi demografis akan memberikan basis pemetaan politik dalam merancang strategi elektoral untuk memenangi pemilu. Tanpa data komposisi demografi pemilih, partai politik dan para kandidat peserta pemilu akan memboroskan dana karena kesulitan mengidentifikasi target kampanye secara efisien. Tanpa tersedianya data komposisi demografis pemilih, para peserta pemilu akan gagal menggali isu-isu permasalahan sosial yang dihadapi berbagai kelompok sosial yang ada dalam masyarakat. Tanpa data-data tersebut, mustahil bagi mereka merumuskan isu-isu kebijakan spesifik yang cocok untuk berbagai kelompok pemilih yang akan memberikan suara dalam pilkada.

Di lapangan, sejauh mana isu-isu yang berbasis demografi menjadi isu penting dalam pertarungan di politik pemilu Indonesia? Bagaimana para kandidat dan tim kampanye di berbagai gelanggang pilkada menggunakan data demografis untuk memenangi pilkada?

---

<sup>1</sup> Permasalahan yang bersumber dari rendahnya kualitas DPT yang disediakan KPU atau KPUD sering memunculkan gugatan dari kandidat dan publik. Contoh penting muncul pada kasus DPT Pemilu Presiden 2009 ketika dua pasangan kandidat yang kalah pemilu mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi atas tuduhan keteledoran KPU dalam menyiapkan DPT. Lihat bagian selanjutnya.

Bagaimana mereka mengidentifikasi target kampanye untuk menggali peta permasalahan sosial yang menjadi perhatian berbagai kelompok sosial dan untuk merumuskan isu-isu kebijakan spesifik yang berbasis kepentingan kolektif kelompok-kelompok demografis? Bagaimana implikasi teoretis dari strategi elektoral dan taktik kampanye yang dijalankan para kandidat di gelanggang pilkada? Tidak kalah penting, pola-pola apa saja yang muncul dalam strategi kampanye yang berbasis demografi di pilkada-pilkada itu dan bagaimana implikasi etisnya terhadap kualitas praktik demokrasi di tingkat lokal? Terakhir, sejauh mana analisis demografis ini tetap bermanfaat di tengah-tengah munculnya *faddism* baru, yakni analisis *post-demographics*?

Artikel ini akan mengeksplorasi jawaban atas sejumlah pertanyaan di atas dengan mendemonstrasikan beberapa hal. Pertama, isu demografis masih menyisakan pekerjaan rumah bagi Pemerintah Indonesia meskipun sensus kependudukan telah dilakukan secara reguler dalam siklus sepuluh tahunan. Kedua, banyak elite lokal memiliki kesadaran dan kepekaan untuk memanfaatkan data-data demografis dalam merancang strategi elektoralnya. Ketiga, dengan cerdas, sejumlah elite lokal memanfaatkan dan memilih isu-isu berbasis demografi yang memiliki dampak elektoral lebih besar dalam kampanye mereka, sedangkan pada saat yang sama mereka mengabaikan isu-isu demografis yang kecil efek elektoralnya atau bahkan mengabaikannya sama sekali. Keempat, mode pemanfaatan isu-isu demografis secara selektif tidak selalu membawa efek yang bagus bagi peningkatan kualitas demokrasi di tingkat lokal, khususnya dalam upaya meluaskan jumlah pemilih rasional di berbagai wilayah.

Sebuah catatan perlu disampaikan di sini. Artikel ini tidak menyajikan dan menguji serangkaian tesis tentang efek faktor demografi terhadap preferensi politik pemilih dalam pilkada meskipun isu-isu ini tidak

dapat dihindari dalam diskusi nanti. Artikel ini memberikan tinjauan dari lapangan, yakni sebuah upaya untuk memahami cara kerja faktor-faktor demografis dari sudut pandang para aktor politik dalam gelanggang riil pilkada. Kemudian pada bagian epilog artikel ini akan menimbang implikasi teoretis dan etis dari strategi elektoral para kandidat di pilkada terhadap peningkatan atau penurunan kualitas demokrasi di tingkat lokal.

### **Politik Demografi**

Secara umum, studi demografi sering didefinisikan sebagai studi tentang ukuran, struktur, dan distribusi populasi di sebuah wilayah serta perubahan-perubahannya yang disebabkan oleh peristiwa kelahiran dan kematian, proses penuaan, dan peristiwa migrasi.<sup>2</sup> Metode yang digunakan untuk melakukan pengukuran dan analisis pun melibatkan istilah dan kerja teknis yang rumit dan kompleks. Jika melihat definisi standar tersebut, demografi memberikan sebuah anasir yang netral dan terkesan teknokratis yang jauh dari hingar-bingar politik.

Gambaran sebaliknya justru tampak pada ilustrasi kasus Myanmar. Sensus kependudukan Myanmar tahun 2014 yang penyelenggaraannya ditopang UN Population Fund dan memakan dana besar sarat dengan bobot politik. Sensus tersebut memperbarui data kependudukan Myanmar yang telah kedaluwarsa sejak sensus terakhir pada 1983. Untuk satu hal, sensus tersebut memperbaiki akurasi jumlah populasi Myanmar. Semula populasi Myanmar diperkirakan dapat mencapai 70 juta, tetapi setelah sensus dilakukan, jumlah tersebut terkoreksi menjadi 51,5 juta penduduk saja. Dalam proses pelaksanaan sensus, kontroversi berputar pada pertanyaan yang berkaitan dengan identitas kesukuan para warga.

<sup>2</sup> Lihat, antara lain, Dudley Poston Jr, Dudley and Leon Bouvier. 2010. *Population and Society: An Introduction to Demography*. New York: Cambridge University Press.

Petugas sensus membawa sebuah daftar yang berisi jenis suku di Myanmar yang terdiri atas 135 kelompok suku dan meminta setiap wajib sensus untuk memilih satu kategori identifikasi keanggotaan kesukuan. Daftar ini bermasalah karena tidak melewati proses konsultasi dengan suku-suku minoritas yang totalnya mencapai proporsi 40 persen dan mereka merasa dirugikan (The Economist, <http://www.economist.com/news/asia/21599404-ill-considered-headcount-stirs-anger-and-mistrust-too-much-information>). Suku Chin, misalnya, dibelah dalam sejumlah subetnis yang lebih kecil sehingga secara numerik, kelak suku ini akan lemah ketika melakukan tekanan politik karena suku itu menjadi terpecah dalam jumlah yang kecil-kecil. Sementara itu, pertanyaan tentang identitas suku ini membawa permasalahannya tersendiri dalam konteks politik etnis di Myanmar. Sejumlah warga tidak merasa nyaman untuk membuka identitas kesukuannya karena takut kelak hak-hak politik mereka akan terpangkas yang disebabkan oleh status mereka yang minoritas (The Economist, <http://www.economist.com/news/asia/21599404-ill-considered-headcount-stirs-anger-and-mistrust-too-much-information>). Lebih jauh lagi, bahkan mereka mengkhawatirkan akan diperlakukan sebagai “orang asing” yang tidak memiliki hak suara karena jenis etnisitas mereka tidak berada dalam daftar sensus. Ini terjadi pada para warga Myanmar keturunan Asia Selatan. Eksklusivitas ini pun dialami oleh kelompok etnis Rohingya yang tinggal di wilayah yang berdekatan dengan Bangladesh.

Problem ini bertemu dengan praktik *mal-apportionment* atau praktik penjataan kursi yang diperebutkan untuk memasuki majelis rendah parlemen (*lower house*) melalui pemilu. Penjataan kursi di majelis itu didasarkan pada unit *township* atau unit kota ketimbang unit populasi. Akibatnya, pemilih yang tinggal jauh dari perkotaan mengalami proses penghilangan hak suara - mereka tidak dapat menggunakan suaranya.

Celakanya, banyak etnis minoritas yang tinggal di daerah-daerah pinggiran sehingga mereka tidak mendapatkan kursi perwakilan di majelis rendah parlemen.<sup>3</sup>

Dalam perbandingan, Indonesia tidaklah memiliki dan mengalami problem seburuk Myanmar dalam urusan data demografi. Hal ini mengingat sensus kependudukan di Indonesia dijalankan secara reguler setiap sepuluh tahun. Pemutakhiran data pemilih yang berbasis populasi dilakukan setiap menjelang pemilu, bahkan proses ini dijalankan di tingkat lokal menjelang berlangsungnya pilkada. Namun, sejumlah persoalan yang mirip juga bermunculan di Indonesia, baik pemilu nasional maupun pemilihan kepala daerah (pilkada).

Tahun 2009 gugatan publik dan peserta pemilu presiden menjadi tajuk berita di media massa untuk waktu yang panjang, bahkan sebelum dan sesudah pilpres diselenggarakan. Inti gugatannya adalah kualitas Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang disusun oleh Komisi Pemilihan Umum menjelang pemilu presiden dianggap begitu buruk sehingga banyak pemilih (berpotensi) kehilangan hak suaranya. Lebih spesifik lagi, gugatan publik yang dikirimkan ke Mahkamah Konstitusi menyoal banyaknya pemilih yang tercatat dua kali dalam DPT, sedangkan masih banyak yang tidak tercantum di daftar tersebut. Untuk itu, pihak penggugat memohon kepada MK agar membatalkan Pasal 111 (1) UU No. 42/2008 tentang Pemilu Presiden yang menyatakan bahwa pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS) adalah pemilih yang terdaftar di DPT asli dan/atau DPT tambahan (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b3c5d4990d94/kisruh-dpt->

noda-tercecer-di-pemilu-2009). Kalau pasal ini tidak dihapus atau direvisi, maka banyak pemilih yang akan kehilangan hak suaranya karena waktu perbaikan DPT terlalu pendek.

Setelah pilpres, Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto mengajukan gugatan berikutnya ke MK. Isi gugatannya terhadap KPU merujuk pada problem kualitas DPT yang sama, yakni menganggap KPU secara “sengaja atau setidak-tidaknya lalai dalam penyusunan DPT” dan KPU “sengaja atau setidak-tidaknya lalai menindaklanjuti temuan pasangan calon ataupun masyarakat, bahkan Banwaslu terkait penyusunan DPT.”<sup>4</sup> Dua poin gugatan ini masih ditambah dengan gugatan lain, yakni KPU dianggap sengaja menghilangkan 69 ribu TPS yang berpotensi pula menghilangkan sekitar 34,5 juta suara pemilih. Dengan itu, pemohon atau pihak penggugat mengimplikasikan bahwa hasil penghitungan suara Pemilu Presiden 2009 tidak sah.

Untuk gugatan yang pertama, MK mengabulkan sebagian dengan mengeluarkan putusan bahwa para pemilih dapat dan boleh menggunakan kartu identitas pribadi ketika memberikan suaranya di TPS. Dengan demikian, para pemilih tidak lagi semata tergantung pada DPT untuk memberikan suaranya. Sementara itu, untuk gugatan kedua, MK membuat putusan yang bersisi ganda. Di satu sisi, MK menyatakan bahwa hasil penghitungan KPU adalah sah, tetapi pada saat yang sama MK juga menyatakan perlunya perbaikan DPT dan perbaikan regulasi yang menjadi dasar penyusunan DPT. (Putusan MK Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009). Implikasi dari kontroversi DPT dan putusan MK yang menyertainya secara tidak langsung membenarkan adanya problem DPT dan sedikit mengoyak legitimasi hasil Pilpres

<sup>3</sup> Lihat, <http://foreignaffairsreview.co.uk/2015/11/democracy-in-myanmar/>. Lihat juga sumber domestik di Myanmar di <http://www.irrawaddy.com/election/feature/in-burma-not-all-votes-are-created-equal>. Judul analisis yang tajam “In Myanmar, Not All Votes Are Created Equal” merefleksikan cacat bawaan data demografis dan pilihan sistem elektoral Myanmar yang sulit diterima untuk sebuah kualitas praktik demokrasi yang standar.

<sup>4</sup> Gugatan terhadap KPU ini tercantum dalam Putusan MK Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009. Tiga poin gugatan terhadap KPU ini masih ditambah dengan gugatan keempat yang tidak berkaitan dengan data DPT yang berbasis data demografi, yakni soal campur tangannya pihak asing (IFES) dalam proses tabulasi nasional penghitungan suara Pemilu Presiden 2009.



*FAKTOR DEMOGRAFI DALAM STRATEGI ELEKTORAL PILKADA:  
PERSPEKTIF DARI LAPANGAN*

2009. Kenyataannya, isu perekrutan dan politisasi DPT tetap hidup jauh setelah pemilu usai.<sup>5</sup>

Kedua gugatan tersebut pada permukaannya terlihat bersifat teknis dan keputusan yang dihasilkan MK dapat dianggap menyelesaikan masalah. Akan tetapi, ketika berbicara tentang DPT, sesungguhnya yang dibahas adalah pemenuhan dan penghilangan hak suara sekaligus. Hanya saja, bungkus bahasa hukum dalam gugatan, sidang, dan putusan MK tidak memberikan informasi yang lebih spesifik untuk sebuah pertanyaan: sejauh mana potensi *disenfranchisement* itu memiliki bias pada kelompok demografis tertentu?

Pertanyaan ini hampir mustahil untuk dijawab, sebab berbagai pemberitaan media maupun berkas perkara gugatan yang diajukan ke MK tersebut tidak memuat profil demografis para pemilih yang tidak terdaftar di DPT. Tidak tersedianya data demografis yang tersusun secara sistematis tentang potensi *disenfranchisement* ini menutup kemungkinan studi perbandingan problem Indonesia dengan Myanmar atau negara-negara lain. Namun, jika melihat luasnya liputan media massa tentang ketidakberesan penyusunan DPT di tingkat nasional, provinsi, kabupaten, dan kota pada pemilu 2009, besaran masalahnya terasa sangat luas.

Di tingkat provinsi, misalnya, problem ketidakberesan DPT ini ditemui di lima belas provinsi, seperti Sumatera Utara, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur (<https://koran.tempo.co/konten/2009/06/03/166937/Daftar-Pemilih-Bermasalah-di-15-Provinsi>). Demikian juga kasus-kasus yang sama terjadi muncul di tingkat kabupaten/kota di provinsi-provinsi tersebut. Sebagai contoh adalah

<sup>5</sup> Sebagian kalangan masih meyakini sampai beberapa tahun setelahnya bahwa kemenangan pasangan capres dan cawapres Susilo Bambang Yudhoyono dan Budiono dalam Pemilu Presiden 2009 dengan melalui rekayasa DPT. Lihat misalnya, Pan Mohamad Faiz (2016), "Dimensions of Judicial Activism in the Constitutional Decisions," <https://ejournal.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php/jk/issue/download/32/62>.

wilayah yang mengalami ketidakberesan DPT di Jawa Tengah, antara lain, adalah Kabupaten Boyolali, Semarang, Banyumas, dan Kota Salatiga (<http://nasional.kompas.com/read/2009/04/01/20572617/puluhan.ribu.dpt.bermasalah.di.jateng>).

Tahun 2014 kasus-kasus yang sama juga muncul di tingkat nasional dan lokal sehingga KPU menunda pengumuman DPT ke publik ([http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2013/10/131023\\_kpu\\_tunda\\_penetapan\\_dpt](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2013/10/131023_kpu_tunda_penetapan_dpt)).

Belajar dari pengalaman ini, persoalan lama tentang DPT itu dapat muncul lagi pada pilkada yang diselenggarakan secara serentak tahun 2013 dan 2017. Jika di tingkat nasional besaran ketidakberesan DPT dapat mencapai akumulasi jutaan pemilih, maka di tingkat provinsi besaran itu lazimnya menurun dan hanya melibatkan ratusan atau puluhan ribu saja. Demikian juga besaran masalahnya menurun lagi di tingkat kabupaten dan kota yang hanya sampai jumlah ribuan atau bahkan ratusan saja. Namun, dari perspektif yang berbeda, bilangan ribuan, bahkan ratusan dapat menjadi penting dalam proses pilkada, terutama di wilayah-wilayah yang perolehan suara para kandidat hanya berselisih ribuan atau ratusan. Selisih suara yang tipis yang hanya berkisar ratusan suara ini terjadi, misalnya, di Kabupaten Bangka Barat, Kabupaten Kuantan Singingi, Kota Binjai, dan Konawe Utara (<http://nasional.kompas.com/read/2015/12/15/17023981/Selisih.Tipis.Hasil.Pilkada.di.13.Daerah.Berpotensi.Sengketa>).

Dengan melihat dua kasus tersebut, yakni kasus gugatan ke MK dan ketidakberesan DPT di pilkada, nilai akurasi DPT menjadi penting dalam dua konteks. Pertama, kecilnya jumlah populasi sebuah wilayah pilkada dan semakin kecilnya jumlah pemilih di wilayah tersebut akan semakin penting pula akurasi dalam menentukan pemenang pilkada. Kedua, semakin kompetitif sebuah pilkada – dengan dua pasangan atau lebih hanya

memiliki selisih suara sedikit – akan semakin penting pula tingkat keakurasian DPT. Jamak bahwa para kandidat dan partai pengusung pasangan kandidat kepala daerah selalu mempersoalkan keakurasian DPT.<sup>6</sup>

Sampai di sini terlihat bahwa isu demografi dan DPT tidak hanya penting dalam urusan legitimasi dan penerimaan hasil pemilu, tetapi isu-isu tersebut juga penting dilihat dari nilai strategis elektoralnya. Pada akhirnya, pilkada harus berjalan dan DPT mau tidak mau para kandidat di gelanggang pilkada harus segera menyiapkan strategi elektoralnya untuk memenangi pilkada dengan kualitas DPT yang ada. Peta dukungan pemilih yang berbasis analisis demografis harus dilakukan.

### **Parameter Demografi: Mana yang Lebih Penting?**

Di berbagai literatur standar yang menyajikan panduan kampanye, analisis demografis menjadi basis dalam merancang strategi pemenangan pemilu.<sup>7</sup> Analisis demografis yang memilah pemilih dalam berbagai pengelompokan sosial menjadi basis penentuan target pemilih dan perumusan pesan kampanye.

Lazimnya pengelompokan dengan basis karakteristik demografi didasarkan pada sejumlah kriteria: jenis kelamin, usia, suku, agama, tingkat pendidikan, lokasi tempat tinggal, jenis pekerjaan, dan tingkat penghasilan. Sensus BPS mencatat semua komposisi demografis di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten atau kota. Akan tetapi, dalam konteks pilkada, tidak semua

karakteristik demografi itu sama di setiap wilayah dan dianggap memiliki bobot politik yang sama bagi para kandidat, khususnya ketika dikaitkan dengan tujuan pemenangan pemilu.

Misalnya, perbedaan lokasi tempat tinggal desa-kota tidak berlaku untuk Provinsi DKI Jakarta, sebab seluruh wilayah Jakarta termasuk kategori perkotaan. Di Kota Bontang, proporsi penduduk yang tinggal di perdesaan hanya 2,2 persen. Sementara itu, untuk sejumlah kabupaten lain, proporsi pemilih yang tinggal di perkotaan terlalu sedikit sehingga pengelompokan desa-kota menjadi kurang penting secara elektoral. Strategi pesan kampanye yang khusus dirancang untuk pemilih perkotaan hanya akan menyumbangkan sedikit saja penambahan suara dukungan.

Hal yang sama juga terjadi pada bobot suara pemilih perempuan. Data sensus terakhir BPS tahun 2010 menunjukkan bahwa proporsi laki-laki perempuan di Indonesia mendekati seimbang 50:50.<sup>8</sup> Di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, variasinya sangat minimal. Oleh karena itu, secara numerik, jumlah 50 persen pemilih perempuan itu dapat mengantarkan seorang kandidat kepala daerah untuk memenangkan pilkada. Sebagaimana diketahui, ambang batas pemenangan pilkada dalam satu putaran hanyalah 30 persen, kecuali untuk DKI Jakarta yang memiliki *threshold* 50 persen. Persoalannya adalah kandidat perempuan dan isu-isu perempuan ternyata tidak menjamin kemenangan dalam pemilu, baik pemilu presiden maupun pilkada.

Pemilu Presiden 2004 dan 2009 diikuti oleh kandidat presiden perempuan, yakni Megawati Soekarnoputri. Namun, di dua pilpres tersebut, Megawati dan pasangan cawapresnya hanya mampu meraih proporsi

---

<sup>6</sup> Antara lain, contohnya, protes yang dilakukan oleh Malkan Amin dalam pilkada 2010 di Kabupaten Barru yang mempersoalkan keakurasian DPT sejak awal sebelum pilkada dilakukan (lihat <http://www.tribunnews.com/election/2010/06/21/kisruh-dpt-di-samalewa>).

<sup>7</sup> Lihat misalnya, Michael Burton and Daniel Shea (2010, 4<sup>th</sup> edition), *Campaign Craft: The Strategies, Tactics, and Art of Political Management*. Santa Barbara, California: Praeger.

---

<sup>8</sup> Secara makro, komposisi laki-perempuan ini tidak berubah banyak sejak sensus 2000. Tercatat perubahan kecil, tetapi perubahan ini dapat diabaikan. Lihat data BPS dalam Penduduk Indonesia Hasil SP 2010 (BPS, 2010).

*FAKTOR DEMOGRAFI DALAM STRATEGI ELEKTORAL PILKADA:  
PERSPEKTIF DARI LAPANGAN*

suara sebesar 26,6 persen dan 26,8 persen saja, yang jauh di bawah proporsi jumlah perempuan yang sebesar 50 persen, bahkan jumlah pemilih perempuan yang memberikan suara pada kandidat perempuan jauh lebih kecil lagi. Sementara itu, dalam pilkada serentak yang diselenggarakan tahun 2015, dari 123 calon kepala daerah atau wakil kepala daerah, terdapat 123 kandidat perempuan. Akan tetapi, hanya 35 calon yang terpilih atau hanya 28 persen saja dari jumlah keseluruhan calon (<http://www.rappler.com/indonesia/115543-perempuan-menang-di-pilkada-2015>). Alasan terpilihnya mereka bukan karena mereka mengusung isu-isu perempuan dalam kampanye, tetapi karena mereka adalah bagian dari dinasti politik atau yang kuat sumber dananya. Pada pilkada serentak 2017, jumlah calon kepala daerah atau wakil kepala daerah perempuan hanya mencapai proporsi 7 persen saja. (<http://perludem.org/2016/11/30/keterlibatan-perempuan-di-pilkada-menurun/>).

Dengan demikian, meskipun secara etis, kampanye afirmasi terhadap kandidat perempuan dilakukan, kenyataan keras di lapangan tidak memberi bukti kokoh bahwa kandidat perempuan dan isu-isu perempuan dapat mendongkrak dukungan elektoral. Dari berbagai kriteria pengelompokan demografis, dalam kasus-kasus pilkada, tampaknya kriteria status suku, kedaerahan, agama, dan migran/transmigran jauh lebih memiliki nilai strategis secara elektoral – setidaknya di mata para elite politik nasional, terlebih lagi elite politik lokal. Berikut adalah penjelasannya satu per satu.

**Suku.** Populasi Indonesia tersusun dari banyak suku, tetapi komposisi sukunya tidaklah seimbang. Sensus Indonesia tahun 2010 mencatat 31 kategori suku atau etnis yang ada di Indonesia<sup>9</sup> dan ini adalah pengelompokan yang besar saja. Di

dalamnya, beberapa kelompok suku yang sebenarnya merupakan penggabungan dari beberapa suku dan subsuku. Papua, Maluku, dan Nusa Tenggara Timur (NTT), misalnya, merangkum semua kelompok suku atau subsuku di setiap wilayah tersebut.

Secara nasional, suku Jawa menyumbang sebesar sebesar 40,2 persen dari seluruh populasi Indonesia diikuti oleh suku Sunda 15,5 persen, Batak 3,8 persen, dan Madura 3 persen. Meskipun nama suku-suku lain cukup populer, sesungguhnya secara numerik jumlah mereka tidaklah besar karena berada di bawah ambang 3 persen. Suku-suku yang termasuk di sini adalah Minang, Melayu, Aceh, Bugis, dan Betawi. Di luar suku-suku ini, jumlah suku lain secara tersendiri jauh lebih sedikit lagi. Namun, jika semuanya dijumlahkan, berbagai suku selain yang telah disebutkan itu mencapai jumlah cukup besar, yaitu 27,1 persen dari total populasi.

Gambaran komposisi suku di tingkat nasional tidaklah paralel dengan komposisi di tingkat lokal. Di tingkat lokal, suku Jawa hanya dominan di dua provinsi: Jawa Tengah dan Jawa Timur. Di DKI Jakarta, suku Jawa tidaklah dominan, tetapi Jawa adalah suku yang jumlahnya paling besar, yakni 36,2 persen, dan jumlah itu melampaui suku Betawi yang berada di urutan kedua dengan proporsi 28,4 persen. Di provinsi-provinsi lainnya, suku Jawa adalah minoritas yang secara elektoral tidak penting.

Nilai strategis suku dan isu kesukuan dalam politik elektoral dapat muncul dalam tiga situasi. Pertama, hanya jika ketika komposisi kesukuan di sebuah unit atau wilayah elektoral bersifat heterogen. Kedua, secara numerik, ukuran populasi suku di luar suku mayoritas cukup besar. Ketiga, jika kompetisi pilkada berlangsung ketat, yakni ketika selisih suara dukungan antara

<sup>9</sup> “Kewarganegaraan, Bangsa, Agama, dan Bahasa Sehari-hari Penduduk Indonesia” (BPS, 2011). Dalam kerjanya mengoleksi data, para surveyor BPS sesungguhnya memegang kode 1.331 kategori suku, subsuku, dan sub-subsuku di Indonesia. Setelah

sensus baru, BPS melakukan pengelompokan lagi sehingga keluar profil suku yang jumlahnya lebih kecil. Sebenarnya masih terbuka bagi para peneliti untuk membuat pengelompokan yang dimungkinkan oleh BPS. Lihat di <https://www.bps.go.id/KegiatanLain/view/id/127>.



pasangan kandidat yang bersaing tidak terlalu besar, terutama antara pasangan yang mendapat dukungan suara terbanyak dengan pesaing terdekatnya. Contoh penting yang disebutkan di sini adalah Provinsi Kalimantan Selatan (Kalsel) yang merupakan contoh kasus yang mendemonstrasikan bekerjanya faktor kesukuan pada pilkada 2010.

Populasi Kalsel relatif heterogen jika komposisi populasi dilihat dari segi suku yang berdiam di sana. Jumlah mayoritas tetap dipegang suku Banjar yang proporsinya mencapai 76 persen kemudian suku Jawa berada di urutan kedua dengan proporsi 13 persen dan Bugis 2,5 persen, sedangkan sisanya adalah berbagai suku lain yang kecil secara numerik. Kasus pilkada Kalsel memenuhi kriteria pertama yang telah disebutkan di atas. Ada derajat heterogenitas suku, yaitu proporsi Jawa cukup memiliki harga elektoral, begitu juga dengan Bugis meskipun dengan harga elektoral yang minimal. Namun, isu kesukuan tidak muncul pada lima bulan sebelum hari-H pemilihan.

Sembilan bulan sebelum pilkada berlangsung, calon atau pasangan inkumben jauh mengungguli dibandingkan dengan empat pasangan penantang. Gubernur inkumben adalah Rudy Arifin yang berpasangan dengan Rudy Resnawan. Sementara itu, penantangannya adalah Zairullah Azhar-Aboe Bakar Al-Habsyi, Rosehan NB-Saiful Rasyid, Sjachrani Mataja-Gusti Farid Hasan Aman, serta Khairil Wahyuni-Alwi Syahlan. Sejak awal terlihat bahwa salah satu penantang adalah pasangan Zairullah-Aboe Bakar Al-Habsyi. Jarak jumlah dukungan dua pasangan ini pada Agustus 2009 atau delapan bulan menjelang hari-H pilkada lebih dari 30 persen.<sup>10</sup> Pada survei Oktober 2009, jarak dukungan elektoral keduanya

<sup>10</sup> Data survei ini diambil dari laporan lima rangkaian survei yang dijalankan oleh Lembaga Survei Indonesia sejak Agustus 2009 sampai dengan April 2010. Catatannya adalah pada survei Agustus 2009, penantang terkuat sesungguhnya adalah pasangan Rosehan NB dan Saiful Rasyid. Akan tetapi, pada survei-survei setelahnya, pasangan ini semakin tertinggal dalam jajak pendapat di tingkat pemilih.

menyempit dan tersisa 24 persen. Kompetisi di antara kedua pasangan ini semakin ketat sebagaimana terekam dalam survei Januari 2010 ketika jarak dukungan elektoral mereka tinggal satu digit, yaitu 7 persen. Rangkaian survei ini memberikan informasi bahwa tren dukungan pada pasangan Rudy Arifin-Rudy Resnawan terus menurun, sedangkan tren dukungan suara untuk pasangan Zairullah-Aboe Bakar Al-Habsyi terus meningkat. Jika rerata kenaikan dukungan pasangan penantang setiap bulan adalah 9 persen, maka dalam rentang lima bulan menuju hari-H pilkada dapat diperkirakan bahwa pasangan penantang ini akan memenangi Pilkada Kalsel 2010. Informasi tentang penurunan dan kenaikan ini telah beredar di kalangan elite politik Kalsel saat itu. Dalam situasi seperti ini, opsi strategis apa saja yang tersedia bagi pasangan inkumben dalam upaya memenangi pemilu: mengangkat isu agama, isu etnis, atau isu migran dan migrasi dalam kampanye demi mendongkrak dukungan?

Opsi isu agama relatif sulit dimainkan oleh pasangan inkumben karena semua pasangan kandidat beragama sama, yakni Islam, agama yang dipeluk oleh mayoritas pemilih. Salah satu pasangan penantang, bahkan terlihat memiliki kredensial Islam yang lebih tebal. Zairullah berasal dari Bugis dan Aboe Bakar Al-Habsyi adalah keturunan Arab dengan afiliasi ke Parai Keadilan Sejahtera (PKS). Dengan latar belakang penantang seperti ini, pemanfaatan isu agama justru dapat menjadi bumerang secara elektoral bagi pasangan inkumben. Oleh karena itu, pilihan strategi elektoral Rudy Arifin dan Rudy Resnawan hanyalah memanfaatkan dua opsi sisanya, yakni isu etnis atau isu migran, atau kombinasi keduanya.

Memasuki Januari 2010, pasangan inkumben telah memilih opsinya. Rudy Arifin dan Rudy Resnawan adalah suku Banjar asli, sedangkan pasangan penantangannya jelas bukan asli Banjar. Zairullah adalah orang Bugis, sedangkan Aboe Bakar Al-Habsyi adalah keturunan Arab. Bagaimana pasangan

inkumben memanfaatkan perbedaan suku ini? Kemudian mereka mengangkat isu etnis dan mulai menyebarkan slogan dalam kampanye bertema etnis: Asli Banua dan Asli *Urang* Banua, yang berarti asli suku Banjar.

Seberapa efektif mobilisasi elektoral berbasis etnis ini? Seorang surveyor dari Jaringan Suara Indonesia (JSI) dan Rizal Mallarangeng dari Fox Indonesia selaku konsultan politik mengatakan bahwa kampanye berisu etnis itulah yang menjadi modal pemulihan dukungan politik pemilih terhadap pasangan inkumben dan kunci kemenangan pilkada.<sup>11</sup> AR Ansyari, Direktur Eksekutif Lembaga Kajian Pembangunan Banua (LKPB), secara retrospektif mengevaluasi, “Kita tahu dahulu Rudy Arifin bisa mengalahkan Zairullah Azhar karena mendorong isu asli *Urang* Banua (asli dari Kalsel). Zairullah Azhar yang asli Sulawesi bersama pasangannya, Habib Aboebakar Alhabsyi dari Jakarta, kalah telak.” (<http://politik.rmol.co/read/2015/07/19/210463/Pengusaha-Tambang-Versus-Urang-Banua->). Hasil pilkada gubernur tersebut diumumkan pada Juni 2010. Pasangan inkumben Rudy Arifin dan Rudy Resnawan mendapatkan 46,8 persen suara, sedangkan pasangan Zairullah dan Aboe Bakar Al-Habsyi sebagai pesaing terdekatnya meraih 22,7 persen suara. Sisa suara terbagi untuk tiga pasangan lainnya.

Titik balik redistribusi dukungan suara terjadi menjelang Januari 2010 setelah pasangan inkumben memobilisasi isu etnis melalui slogan dan kampanye politik mereka. Melalui rekaman data survei, terlihat jelas bahwa sebelum Januari 2010 dukungan suara terhadap pasangan inkumben terus menurun, sedangkan dukungan suara pada

<sup>11</sup> Lihat, <http://www.antarakalsel.com/berita/88/asli-urang-banua-dongkrak-suara>. Surveyor dari Jaringan Suara Indonesia (JSI) dalam berita tersebut dikesankan sebagai surveyor yang merangkap sebagai konsultan politik salah satu pasangan calon. Sementara itu, pendapat dari Rizal Mallarangeng dinyatakan dalam diskusi informal dengan penulis pada September 2010 ketika menceritakan pengalamannya sebagai konsultan politik pasangan penantang dalam pilkada tersebut.

pasangan penantang terus naik. Jarak elektoral yang lebar di antara kedua pasangan tersebut menyempit hanya 7 persen saat itu. Namun, setelah Januari dan setelah slogan Asli Banua merambah publik pemilih, jarak elektoral keduanya melebar lagi dan tren yang berkebalikan berlangsung sampai pada hari-H pilkada. Pendeknya, isu etnisitas ternyata berperan besar dalam kasus Pilkada Kalsel. Oleh karena itu, bukan hal yang mustahil jika di beberapa pilkada lain, isu etnis juga memiliki efek yang sama. Berikut ini adalah peran isu demografis lainnya dalam pilkada.

**Putra Daerah.** Ini adalah salah satu isu yang kerap muncul dalam gelanggang pilkada. Dalam derajat tertentu, istilah ini merujuk pada etnisitas. Namun, isu putra daerah masih dapat dibedakan dengan etnisitas ketika yang dibicarakan adalah penyelenggaraan sebuah pilkada di wilayah yang berkarakter multietnis: sebagian adalah suku asli dan sebagian lainnya adalah suku pendatang. Isu putra daerah dapat melampaui sekat kelompok etnis lokal yang asli dan mampu menyatukan etnis-etnis asli yang lokal. Akan tetapi, pada saat yang sama isu ini membelah populasi pemilih ke dalam kubu etnis-etnis lokal dan pendatang. Mobilisasi pemilih melalui isu putra daerah ini memuat kontroversi.

Secara formal, undang-undang tentang pemilu dan undang-undang tentang otonomi daerah tidak memberikan basis normatif yang memberikan keistimewaan bagi putra daerah untuk menjadi kepala daerah. Hal ini juga dinyatakan oleh mantan Ketua Pansus RUU Pemilu DPR RI, Ferry Mursyidan Baldan: “Tidak ada satu pun norma yang mengatur hanya putra daerah yang boleh mencalonkan diri sebagai kepala daerah.” (<http://www.antaranews.com/berita/177697/isu-putra-daerah-dalam-pilkada-koyak-kebangsaan>). Di waktu yang sama, saat memberikan penjelasan itu pada wartawan, politikus Golkar yang kemudian berpindah ke Nasdem tersebut melanjutkan bahwa “[p] engaturan tentang norma yang kemudian diartikan keliru sebagai “Putra Daerah”

sebenarnya dalam konteks *affirmative policy*.” (<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4f7b13d0c46aa/apakah-calon-kepala-daerah-harus-putra-asli-daerah-pemilihan->)

Konteks politik di sini adalah ketika undang-undang sedang dirumuskan. Ketika undang-undang tentang pemilu didiskusikan, tuntutan keadilan disuarakan dari berbagai daerah yang merasa kecilnya kesempatan politik mereka untuk menjadi kepala daerah. Sepanjang era Orde Baru banyak kepala daerah yang ditunjuk dari Jakarta dan calon yang ditunjuk umumnya bukan berasal dari daerah yang bersangkutan. Jika pun ada mekanisme pemilihan di level DPRD, sesungguhnya paket kepala daerah dan wakilnya telah lebih dulu ditentukan, sedangkan proses pemilihan di DPRD hanyalah bersifat seremonial belaka. Dalam konteks ini, sebagaimana dinyatakan oleh Ferry Mursyidan Baldan, isu putra daerah bermakna terbukanya kesempatan setara bagi putra daerah untuk menjadi kepala daerah. Dengan kata lain, basis penentuannya bukan berdasarkan pada loyalitas politik atau asal/suku daerah, tetapi atas dasar kualitas dan prestasi sama atau lebih baik. Dengan penyetaraan peluang politik itu, para putra daerah memiliki kesempatan yang sama dengan kandidat yang nonputra daerah.

Namun, di lapangan konteks normatif tersebut tidak otomatis berjalan serta menjadi pedoman perilaku elite dan pemilih di gelanggang pilkada. Oleh karena itu, isu putra daerah di pemilu lokal dapat memiliki empat kemungkinan berikut. (1) Isu putra daerah dianggap penting oleh elite politik lokal dan publik pemilih. (2) Isu ini dianggap penting oleh elite, tetapi tidak dianggap penting oleh pemilih. (3) Sebaliknya, elite tidak menganggapnya penting, sedangkan publik menganggapnya penting. (4) Keduanya, baik elite maupun publik, tidak menganggap isu putra daerah sebagai isu penting dalam pilkada.

Dengan sekitar 538 pilkada di seluruh Indonesia yang mencakup pilkada provinsi, kabupaten, dan kota, kemunculan isu putra daerah pastilah akan bervariasi. Di provinsi baru Kalimantan Utara (Kaltara), misalnya, sekitar separuh pemilih mengatakan bahwa mereka menginginkan putra daerah yang menjadi gubernur.<sup>12</sup> Dengan kata lain, satu dari dua pemilih Kaltara menganggap bahwa isu putra daerah adalah isu penting. Sementara itu, dalam derajat yang lebih rendah, di Kabupaten Malinau dan Bontang, isu putra daerah juga menjadi alasan sebagian pemilih memberikan suaranya kepada kandidat yang asli warga di wilayah tersebut.<sup>13</sup>

Di Lampung, isu putra daerah jelas dianggap penting, setidaknya di tingkat elite. Pakem politik yang berkembang di sana adalah pakem memasang calon dengan latar belakang pendatang dengan putra daerah.<sup>14</sup> Demografi etnis di Lampung yang berpenduduk 7,6 juta jiwa terdiri atas tiga suku besar: Jawa 61 persen, penduduk asli 25 persen, dan Sunda 11 persen. Sisanya terbagi dalam berbagai suku lainnya. Dalam percakapan populer, dominasi Jawa membuat Lampung sering dijuluki sebagai “Jawa Utara”. Komposisi seperti itu pada gilirannya membangkitkan sentimen kedaerahan di kalangan warga asli.

Sentimen kedaerahan mulai merebak di kalangan warga Lampung sejak era otonomi daerah, yaitu ketika sejumlah tokoh asli daerah, seperti Sjachrudin ZP dan Dianis Thabrani, mulai tampil dalam gelanggang

<sup>12</sup> Survei Indikator Politik Indonesia, Mei 2015 untuk Provinsi Kaltara.

<sup>13</sup> Survei Indikator Politik Indonesia, Mei 2015 untuk Kabupaten Malinau dan Bontang.

<sup>14</sup> Pemilu kepala daerah (pilkada) 30 Juni 2010 yang berlangsung serentak di lima kabupaten/kota di Lampung banyak memakai pakem kombinasi Jawa-Lampung. Ini terjadi di Bandar Lampung, Lampung Timur, Metro, Lampung Selatan, dan Pesawaran. Lihat di <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/10/29/03123960/putra.daerah.dan.aristokrasi.politik>

politik lokal Lampung. Sjachroedin ZP yang menjabat sebagai Gubernur Lampung tahun 2004–2008 membuat sejumlah langkah “pribumisasi”. Nama bangunan dan ruang-ruang kantor dinas yang semula bernuansa Jawa diubah dan diganti menjadi nama-nama Lampung. Pendapa gubernuran, misalnya, sejak saat itu disebut dengan *mahan agung* (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/10/29/03123960/putra.daerah.dan.aristokrasi.politik>). Saat itu gubernur belum dipilih langsung, tetapi dipilih melalui DPRD dan saat itu citra Sjachroedin yang mantan perwira polisi telah dikenal sebagai seorang putra daerah.<sup>15</sup> Dengan demikian, terpilihnya Sjachroedin ZP tahun 2004 hanya dapat membuka perilaku elite DPRD, bukan perilaku pemilih. Baru pada 2009 putra daerah ini terpilih kembali melalui pemilihan langsung gubernur. Pertanyaannya adalah sejauh mana isu putra daerah ini penting bagi pemilih Lampung?

Beberapa ilustrasi kualitatif memberikan informasi bahwa isu putra daerah ini penting bagi warga asli Lampung. Pertama, kalau pasangan kombinasi sebagai pakem politik lokal di Lampung itu dapat dijadikan indikasi, dalam derajat tertentu dapat ditafsirkan bahwa pembelahan dan penonjolan isu putra daerah memiliki resonansi di tingkat pemilih, baik di tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota, pada pemilu serentak di enam kabupaten/kota tahun 2010. Kedua, isu putra daerah ini masih bertahan sampai sekarang ketika gelombang pemilu serentak tahun 2017 juga akan berlangsung di kabupaten/kota di wilayah Provinsi Lampung. Partai politik pengusung kandidat, selain memperhitungkan peluang kandidat yang diajukannya, mereka juga menimbang atribut putra daerah sebagai kriteria pemberian dukungan atau

<sup>15</sup> Ketika bursa menteri sedang ramai di media setelah Joko Widodo dan Jusuf Kalla memenangi Pemilu Presiden 2014, bahkan Sjachroedin disorongan Seknas Jokowi-JK Lampung sebagai salah seorang calon menteri dengan emblem putra daerah. Lihat, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/10/29/03123960/putra.daerah.dan.aristokrasi.politik>

pencalonan diri seperti yang terjadi di Kabupaten Pringsewu (<http://harianlampung.com/index.php?k=politik&i=20151-golkar-usung-tiga-petahana-pada-pilkada-2017>). Hal yang sama juga terjadi untuk calon-calon di Kabupaten Tubabar (<https://www.harianfokus.com/2016/05/08/pkb-target-wakil-di-pilkada-tubabar/>), Lampung Barat (<http://www.haluanlampung.com/index.php/politik/10507-parosil-mabsus-serahkan-berkas>), Lambar (<http://www.jpnn.com/news/kakak-andi-arief-siap-maju>), dan kabupaten/kota lainnya.

Sejumlah ilustrasi ini tidak secara langsung memberikan bukti dan gambaran perilaku pemilih. Namun, dapat ditafsirkan bahwa penonjolan atribut putra daerah oleh elite politik mengimplikasikan sebagian pemilih juga menganggap faktor kedaerahan tersebut sebagai hal penting. Yang pasti, di tingkat elite lokal, isu kedaerahan atau putra daerah menjadi faktor penting dalam berstrategi mencari kombinasi pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang cocok, yaitu salah satunya haruslah putra daerah.

**Agama.** Selain isu etnis dan kedaerahan, isu agama adalah isu demografis yang juga sering menjadi faktor penting dalam berbagai pilkada. Akan tetapi, komposisi demografi penduduk Indonesia berdasarkan pemeluk agama ini perlu dicermati dengan seksama.

Proporsi pemeluk agama Islam di Indonesia, menurut Sensus BPS 2010, mencapai 87,3 persen, sedangkan gabungan antara pemeluk agama Kristen Protestan dan Katolik sebesar 9,8 persen. Selebihnya, gabungan pemeluk agama Budha, Hindu, dan Konfusianisme hanya sebesar 3 persen. Dengan melihat komposisi populasi yang bermayoritas Islam tersebut, isu agama mestinya bukanlah isu penting secara elektoral setidaknya di tingkat nasional. Karena pemilu adalah soal jumlah, maka jumlah pemeluk agama terbesar akan selalu memenangkan pemilu. Namun, telah menjadi pengetahuan umum bahwa kenyataan di lapangan jauh lebih kompleks.



Clifford Geertz (1976) adalah seorang antropologis yang sejak awal melihat nuansa perbedaan di antara pemeluk agama Islam di sebuah kota kecil di Jawa Timur: Mojokuto (Pare). Secara formal, mereka adalah muslim, tetapi Geertz membedakan mereka menjadi yang menjalankan rukun Islam (santri) dan yang tidak menjalankannya (abangan atau priayi). Sejumlah ahli politik kemudian memakai kategorisasi kelompok keagamaan ini untuk memprediksi perilaku dan preferensi politik para muslim ini.<sup>16</sup>

Untuk masa sekarang, kategorisasi muslim sebagaimana dilakukan Geertz perlu dimodifikasi. Basis idenya sama bahwa muslim bukanlah sebuah kelompok homogen, tetapi ekspresi dan implikasinya terhadap preferensi politik mereka yang perlu dimodifikasi. Isu-isu tentang Islam transnasional, terorisme, dan pendidikan terpadu belum muncul saat Geertz mempublikasikan hasil studinya. Namun, kini isu-isu itu membelah muslim dalam sejumlah kubu. Demikian juga ekspresi-ekspresi politik dan preferensi politik mereka.

Sejumlah media merekam yang disebut sebagai *conservative turn* atau titik belok konservatisme di kalangan Muslim di Indonesia.<sup>17</sup> Konservatisme ini mengambil bentuk yang bervariasi mulai dari yang lunak sampai dengan ekspresi yang memuat kekerasan. Contoh konservatisme lunak adalah ekspresi perubahan cara berpakaian yang ditandai dengan merebaknya pemakaian jilbab dan baju koko, pendirian sekolah-sekolah Islam terpadu, serta ramainya pengajian

<sup>16</sup> Lihat, antara lain, Afan Gaffar (1992), *Javanese Voters: A Study of Election Under a Hegemonic Party System*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press dan Dwight King (2003), *Half-hearted Reform: Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*. Westport, CT: Praeger.

<sup>17</sup> Lihat, misalnya, di Rappler <http://www.rappler.com/world/regions/asia-pacific/indonesia/english/155485-conservatives-muslims-ahok-opinion> atau The Wall Street Journal <http://www.wsj.com/articles/hard-line-strain-of-islam-gains-ground-in-worlds-largest-muslim-country-1478248172> dan The Jakarta Post, <http://www.thejakartapost.com/news/2015/11/05/rising-conservatism-asia.html>.

dan majelis-majelis taklim di kalangan kelas menengah.<sup>18</sup> Sementara itu, konservatisme yang memuat kekerasan adalah, seperti ekspresi dalam bentuk penyegelan gereja, pembubaran diskusi-diskusi yang bertema kiri, bahkan sampai pada peledakan bom terorisme. Di banyak provinsi atau kabupaten/kota, syariah diadopsi menjadi peraturan daerah sebagai basis kebijakan dan tindakan aparat pemerintahan lokal. Pertanyaannya adalah sejauh mana perubahan di tingkat individu dan sosial ini diterjemahkan di wilayah politik? Dirumuskan secara berbeda, sejauh mana isu dan tren konservatisme ini dimobilisasi oleh para elite lokal dalam pilkada dan sejauh mana pula konservatisme ini membentuk pilihan politik pemilih?

Pengadopsian perda syariah adalah sebuah cerminan konservatisme dalam keberagaman meskipun konservatisme agama tidak secara otomatis akan diterjemahkan ke dunia politik. Dapat saja terjadi, konservatisme dalam arti kesalehan meningkat memang membentuk pilihan politik. Namun, dapat juga terjadi bahwa konservatisme itu hanya terekspresikan di ruang pribadi atau sosial, tidak membentuk pilihan politik. Dengan kata lain, sikap individual dan sikap sosial pemilih berkarakter konservatif, tetapi sikap politiknya tetap sekuler. Contoh menarik yang dapat ditampilkan di sini adalah kasus Pilkada Jakarta 2012.

Pada putaran pertama, semua isu muncul secara serentak, mulai dari isu kebijakan dan kinerja inkumben dalam menangani berbagai permasalahan sosial ekonomi Jakarta, isu etnis, dan agama. Isu agama berkembang menjadi isu dominan di putaran kedua yang mempertandingkan dua pasangan teratas: Foke-Nara (Fauzi Bowo dan Nachrowi Ramli) dan Jokowi-Ahok (Joko Widodo dan Basuki Tjahaja Purnama).

<sup>18</sup> Sebuah gambaran riil di lapangan yang mencerminkan meningkatnya konservatisme di kalangan elite dapat dibaca pada artikel penelitian yang ditulis oleh Colm Fox dan Jeremy Menchik, yang dipresentasikan pada pertemuan tahunan APSA 2011.

*FAKTOR DEMOGRAFI DALAM STRATEGI ELEKTORAL PILKADA:  
PERSPEKTIF DARI LAPANGAN*

Dalam kampanye, sejumlah selebritas dan tokoh masyarakat mengangkat isu agama untuk membantu peningkatan elektabilitas pasangan Foke-Nara. Rhoma Irama, misalnya, menyuarakan potongan ayat kitab suci yang melarang pemilih memilih pemimpin kafir pada awal Agustus 2012 (<http://fokus.news.viva.co.id/news/read/343144-pertarungan-pilkada-dki-putaran-ii-memanas>). Jelas kampanye ini dialamatkan ke pasangan Jokowi-Ahok karena Ahok bukanlah seorang muslim. Seruan yang sama dilakukan oleh Habib Abdurrahman Al Habsyi untuk jemaat majelis taklim di Islamic Center Kwitang, Jakarta Pusat pada 13 Agustus 2012 (<http://www.beritasatu.com/megapolitan/65942-lagi-isu-sara-diangkat-supaya-dukung-foke.html>). Yang menjadi masalahnya adalah kedua tokoh ini, menurut Tim Advokasi Foke-Nara, bukanlah bagian dari tim kampanye resmi pasangan tersebut (<http://fokus.news.viva.co.id/news/read/343144-pertarungan-pilkada-dki-putaran-ii-memanas>). Namun, dalam kampanye putaran kedua di Kuningan Barat, Fauzi Bowo juga memanfaatkan isu agama untuk memobilisasi pemilih agar mendongkrak suara di putaran kedua pilkada (<http://www.antarane.ws.com/berita/333023/foke-kampanye-di-kuningan-barat>). Sampai di sini jelas bahwa isu agama diaktivasi oleh elite pada Pilkada Jakarta 2012. Sejauh mana aktivasi isu agama ini membawa efek pada pilihan politik pemilih di Jakarta?

Dari analisis data survei yang dikerjakan oleh Lembaga Survei Indonesia (bekerja sama dengan majalah *Tempo*), efek kampanye berbasis agama terhadap pilihan politik pemilih adalah signifikan.<sup>19</sup> Dalam dunia sosial riil yang jauh lebih kompleks, efek agama atas pilihan politik pemilih tentunya tidak bekerja sendirian sebagai faktor tunggal untuk memformat pilihan

<sup>19</sup> Faktor lain yang diukur dan dimasukkan dalam analisis multivariat LSI adalah kinerja petahana, persepsi pemilih terhadap kondisi ekonomi, etnisitas, tingkat pendidikan, tingkat penghasilan, jenis kelamin dan usia (Laporan Survei DKI Jakarta, LSI-Tempo, September 2012).

politik pemilih. Bersama dengan faktor-faktor lainnya, agama membentuk preferensi politik pemilih. Pertanyaan yang secara teknis dan strategis lebih relevan adalah seberapa besar kontribusi faktor itu menentukan proses pemberian suara pemilih kepada para kandidat di pilkada dan seberapa besar variasi yang dapat dijelaskan oleh sebuah model statistik regresi ketika variabel agama dimasukkan di dalamnya.

Akan tetapi, di luar isu teknis uji statistik, secara intuitif dapat diidentifikasi peran faktor dan isu agama dalam Pilkada Jakarta. Sampai hari ini pun, bahkan dalam Pilkada Jakarta tahun 2017, isu yang sama muncul lagi dengan desakan yang jauh lebih kuat. Tuduhan bahwa Basuki Tjahaja Purnama, sang petahana yang berlaga kembali pada Pilkada Jakarta kali ini, melakukan penistaan agama dalam kunjungan dan pertemuannya dengan warga Kepulauan Seribu telah menyulut demonstrasi besar-besaran di Jakarta pada 4 November dan 2 Desember 2016. Efek faktor dan isu agama ini direkam dengan baik dalam survei opini publik yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia sepanjang tahun 2016. Jika pada paruh awal 2016 dukungan publik terhadap petahana sangat tinggi karena alasan kinerjanya yang bagus, dukungan itu secara drastis melorot pada akhir tahun. Salah satu alasan yang disebut pemilih dalam memberikan suaranya adalah alasan agama.<sup>20</sup>

Sampai di sini kasus Pilkada Jakarta membuktikan bahwa faktor agama adalah faktor penting dalam pilkada. Letak penting faktor ini berada di dua level, yakni level elite dan level pemilih. Elite dapat memilih untuk mengaktivasi isu-sisu agama dalam pilkada atau membiarkannya *dormant* atau terpendam. Demikian juga pemilih dapat merespons aktivasi tersebut dengan dua cara, yaitu merespons aktivasi isu agama sebagai dasar untuk memilih atau membiarkan saja proses aktivasi itu dan memilih secara

<sup>20</sup> Rilis survei LSI "Likeability is Electability?" Laporan Survei 3-11 Desember 2016.

mandiri. Variasi kemungkinan ini dapat terjadi di berbagai pilkada.

**Transmigrasi dan transmigran.** Ini adalah pengelompokan demografis lain lagi yang dapat menjadi faktor penting dalam pilkada. Faktor ini dengan sendirinya hanya akan muncul dan berdampak di wilayah-wilayah yang terdapat transmigran dalam jumlah yang cukup signifikan. Di wilayah-wilayah yang tidak terkena atau tidak menjadi daerah tujuan transmigrasi, isu ini sama sekali tidak relevan dalam pembicaraan tentang strategi elektoral di pilkada.

Data tentang program transmigrasi yang dikeluarkan tahun 2015 oleh BPS yang memberikan sedikit gambaran tentang persebarannya. Pada 2013 dari 25 provinsi yang menjadi tujuan transmigrasi, hanya 7 provinsi yang tidak menjadi daerah penempatan, yakni Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Lampung, Bangka-Belitung, dan Kalimantan Selatan. Dalam hitungan jumlah kartu keluarga (KK), Provinsi Sulawesi Utara dan Maluku Utara menerima jumlah yang paling sedikit, yakni 10 KK. Sementara itu, penerima transmigran paling banyak adalah Kalimantan Utara (449 KK).

Untuk jumlah transmigran yang terbesar pun, angka itu tidak penting secara elektoral, tetapi angka itu hanyalah untuk satu tahun. Kenyataannya, program transmigrasi telah berlangsung sejak zaman kolonial dan berlanjut sampai sekarang. Sebagaimana contoh Provinsi Lampung, sekitar 60 persen warga Lampung adalah warga keturunan Jawa yang merupakan sumber transmigran terbesar. Dari 60 persen ini, sebagian besar mereka adalah para transmigran yang didatangkan melalui program pemerintah. Jumlah transmigran yang besar ini pasti memiliki efek pada politik pilkada. Variasi jumlah transmigran ini memerlukan pengolahan tersendiri sebelum peran transmigran dalam politik pilkada dilihat. Akan tetapi, artikel ini membatasi diri hanya pada

sejumlah kasus pilkada yang di dalamnya kelompok transmigran dan isu-isu yang berkaitan dengan kepentingan transmigran menjadi isu penting dalam pilkada.

Sebuah pernyataan yang dikeluarkan tahun 2012 oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi saat itu, Muhaimin Iskandar, berisi imbauan agar para kandidat yang bertarung dalam pilkada tidak membawa isu transmigrasi dan transmigran dalam kampanye mereka (<http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/11/26/me3hcn-politik-pilkada-jangan-dibawa-ke-kawasan-transmigrasi>). Pernyataan ini merefleksikan besaran transmigrasi (dari segi jumlah dan keluasan cakupan wilayah), sebab sang menteri memerlukan diri untuk membuat sebuah pernyataan. Namun, sebagaimana terjadi pada isu kesukuan dan agama, para kandidat yang bertarung di gelanggang pilkada memiliki pertimbangan sendiri. Sejauh perhitungan mereka, isu transmigrasi dapat memberikan tambahan dukungan elektoral, bahkan mungkin menentukan sehingga peran transmigran dan isu transmigrasi ini menyelinap dalam beberapa format.

Di Kabupaten Rokan Hulu, Riau, para transmigran memiliki organisasi PATRI (Perhimpunan Anak Transmigran Republik Indonesia) yang cukup aktif. Tahun 2015 organisasi ini sempat akan mencalonkan ketua organisasinya untuk maju dalam kandidasi bupati di sana. Berdasarkan perkiraan mereka, proporsi warga transmigran di Rokan Hulu mencapai 67 persen. Namun, sang ketua batal mencalonkan diri dan memilih untuk menyalurkan kepentingan kolektif para transmigran kepada kandidat bupati yang akan berlaga (<http://riaumandiri.co/mobile/detailberita/15858/warga-eks-transmigrasi-diperhatikan.html>). Model pencalonan diri atau kanalisasi kepentingan kelompok transmigran melalui kandidat lain di pilkada-pilkada juga terjadi di daerah-daerah lainnya. Warga Sentani di Kabupaten Jayapura, Papua, juga menggunakan kedua cara ini. Bupati petahana, Mathius Awaitouw, mengambil

pasangan yang berlatar belakang transmigran, Giri Wijyantoro. Sementara itu, sejumlah warga transmigran di Distrik Namblong dan Distrik Nimbokrang (dua distrik di Kabupaten Jayapura) menyampaikan keluhan secara publik tentang kesulitan mereka menggarap lahan pertanian karena tanah mereka diblok warga asli yang mengklaim tanah garapan transmigran sebagai tanah ulayat (<http://news.okezone.com/read/2016/10/25/340/1523611/transmigran-minta-paslon-peserta-pilkada-kabupaten-jayapura-tak-umbar-janji>). Oleh karena itu, mereka ingin para kandidat bupati yang berlaga di Pilkada Kabupaten Jayapura tidak hanya mengumbar janji, tetapi menangani persoalan warga transmigran dengan kebijakan. Pendeknya, isu-isu identitas dan kebijakan yang menyangkut kepentingan transmigran kerap muncul di berbagai pilkada.

Dengan melihat sejumlah kasus ilustratif ini, maka pembelahan demografis antara warga pendatang (transmigrasi dan/atau migran) dengan warga asli adalah isu politik yang dapat menentukan hasil sebuah pilkada. Selanjutnya akan dilihat hubungan antara pembelahan dan pengelompokan demografis ini dengan pilihan politik pemilih pada bagian berikut ini.

### **Kampanye dan Target Demografi**

Pembelahan dan pengelompokan demografis dalam pilkada – dan pemilu pada umumnya – memiliki dua tujuan. Pertama adalah efisiensi dalam manajemen pemenangan pilkada. Tanpa pemetaan politik dan penentuan target pemilih yang diprioritaskan, kegiatan kampanye hanya akan berujung pada pemborosan sumber daya sang kandidat, mulai dari sumber daya keuangan, waktu, dan personel. Semakin besar ukuran populasi akan semakin luas sebaran populasi. Semakin heterogen populasinya akan semakin penting dan mendesak pula kebutuhan pemetaan politik dan menentukan

target pemilih, bahkan untuk calon yang memiliki sumber daya finansial besar. Kedua, arti penting pemetaan politik berkaitan dengan isi dan format pesan kampanye yang hendak disampaikan ke publik pemilih. Percuma belaka jika tim kampanye merancang dan membuat sebuah pesan kampanye tanpa mengetahui target pemilihnya. Pendeknya, pemetaan dan pengelompokan demografis bersifat wajib dalam setiap perumusan strategi pemenangan elektoral bagi kandidat di pilkada. Sebelumnya akan dilihat tautan antara faktor-faktor demografis dengan pilihan politik.

Kampanye adalah dasar yang menghubungkan faktor demografis dengan pilihan politik. Akan tetapi, model tautan melalui kampanye ini terbagi dalam dua jenis: tautan programatik atau tautan substantif yang berbasis isu kebijakan dan tautan primordial atau simbolis yang berbasis kesamaan atribut demografis. Kasus terakhir yang menyajikan pembelahan dan pengelompokan yang membagi warga transmigran (pendatang) dengan warga asli dapat adalah contoh tautan kedua yang berbasis pada kesamaan atribut demografis yang bersifat primordia. Ketika warga transmigran memilih calon gubernur atau bupati/wali kota karena melihat kesamaan atribut sebagai sesama transmigran (seperti kasus di kabupaten di Jayapura) sebagai titik tolak menentukan pilihan kandidatnya, yang berkembang atau dikembangkan adalah tautan simbolis. Baik pemilih maupun kandidat, keduanya tidak membicarakan program. Pemilih tidak mengajukan tuntutan agar kepentingan kolektifnya dapat dipenuhi melalui kebijakan, sedangkan kandidat tidak menawarkan kebijakan apapun untuk menjawab tuntutan tersebut. Hal ini dapat terjadi dan berlaku untuk pengelompokan demografis lainnya.

Slogan “jangan memilih calon kepala daerah pemimpin kafir”, misalnya, tidak menuntut kandidat untuk membuat program dan merumuskan sebuah kebijakan publik. Slogan ini mengimplikasikan kepada pemilih



bahwa alasan kesamaan agama antara kandidat dan pemilih adalah alasan yang cukup bagi pemilih untuk memberikan suara mereka tanpa perlu sang kandidat merumuskan sebuah program kebijakan. Secara visual, untuk memperoleh dukungan politik dengan cara ini, kandidat caleg dan kepala daerah tampil dalam fotonya dengan baju religius atau baju daerah. Jika kandidatnya laki-laki, maka ia memakai peci atau sorban dan memakai baju koko; sedangkan kandidat perempuan memakai penutup kepala longgar atau jilbab. Dengan penampilan seperti itu, pesan yang mereka sampaikan melalui media kampanyenya adalah pesan simbolis bahwa pemilih yang seagama akan memilih kandidat yang seagama (atau sesama orang saleh) dan pemilih yang memiliki latar belakang etnis memilih kandidat yang berlatar belakang etnis yang sama. Kesamaan identitas agama dan etnisitas ini justru jauh lebih kuat ketimbang kesamaan status transmigran.

Tautan programatik lebih bersifat substantif karena hubungan antara pemilih dengan kandidat dibangun melalui program dan isu kebijakan publik. Kelompok pemilih yang memiliki kesamaan karakteristik demografis mengajukan tuntutan agar permasalahan yang mereka hadapi dijawab dengan sebuah tawaran kebijakan oleh (para) kandidat. Secara bersama, para anggota kelompok demografis ini memiliki kepentingan kolektif yang sama. Dalam kasus empiris, para transmigran di Kabupaten Jayapura yang dikutip di bagian sebelumnya memiliki kepentingan kolektif berupa hak pemilikan tanah garapan dan keleluasaan untuk membudidayakannya. Klaim para transmigran ini bertabrakan dengan klaim tanah ulayat yang diajukan penduduk lokal. Para kandidat yang sedang berlaga di pilkada diminta untuk memberikan opsi penyelesaian sebagai janji yang kelak akan dipenuhinya jika memenangkan pilkada. Pada kasus lain, kepentingan kolektif para transmigran berbentuk tuntutan agar anak-anak mereka diberi peluang untuk menjadi pegawai – kontrak atau PNS – di kawasan pemekaran di Kabupaten

Kuansing, Riau (<http://www.riauterkini.com/politik.php?arr=99404&judul=Pilkada%20Kuansing,%20Warga%20eks%20Transmigran%20Yaman%20dengan%20Kepemimpinan%20MH>).

Dari sisi transmigran sebagai kelompok kolektif dan sebagai pemilik hak suara dalam pilkada, mereka dapat mengembangkan tautan simbolis maupun tautan substantif dengan para kandidat. Pada sisi lainnya, kandidat dapat pula memilih melakukan aktivasi isu identitas transmigran sehingga ia mengembangkan tautan simbolis. Namun, dapat juga sang kandidat memilih mengaktivasi isu-isu kepentingan kolektif dari kelompok pemilih transmigran dengan menawarkan kebijakan yang bersifat substantif.

Kemungkinan-kemungkinan yang sama juga berlaku untuk kelompok-kelompok demografis yang berbasis agama, etnisitas, dan kedaerahan. Kedua belah pihak dapat memilih mengembangkan tautan simbolis atau memilih mengembangkan tautan substantif.

Berbagai kebijakan afirmatif di tingkat lokal yang berbasis pengelompokan demografis yang dipraktikkan di daerah-daerah dapat dijadikan contoh kasus. Kebijakan afirmatif adalah kebijakan pemerintah (daerah) yang bersifat emansipatoris dengan tujuan untuk memajukan kehidupan ekonomi atau politik kelompok demografis tertentu. Misalnya, kebijakan yang diberi slogan *Bela-beli Kulon Progo*, Yogyakarta, bertujuan untuk memajukan kehidupan ekonomi warga Kulon Progo saja dengan menganjurkan penduduk di sana membeli produk-produk Kulonprogo sendiri – terutama produk pertanian (<http://news.detik.com/berita/3102031/bela-beli-kulonprogo-spirit-dan-sukses-bupati-hasto-angkat-produk-lokal>). Sekadar perbandingan, prinsip kebijakan ini mirip dengan, misalnya, kebijakan afirmatif di sektor pendidikan di Amerika Serikat yang ditujukan pada suku-suku minoritas yang secara sosial ekonomi tertinggal dibandingkan dengan kelompok-

kelompok etnis lainnya (Anderson, 2005). Kebijakan afirmatif juga lazim juga terjadi pada daerah-daerah yang perkembangan sosial ekonominya dibandingkan dengan daerah lainnya. Contoh lain lagi adalah perkreditan syariah mungkin dapat juga dijadikan contoh eksperimen untuk sebuah kebijakan afirmatif yang dapat ditawarkan untuk mengembangkan tautan substantif pada kelompok muslim.

Dalam banyak kasus pilkada, contoh-contoh empiris yang muncul sebagaimana dikutip pada bagian sebelumnya lebih menunjukkan maraknya kampanye yang bersifat simbolis ketimbang substantif. Namun, pada titik ini tidak dapat digambarkan seberapa ekstensif mode kampanye simbolis ini terjadi di berbagai pilkada, sebab ini memerlukan penelitian dan data tersendiri.

## **Epilog**

Artikel ini telah memberikan gambaran empiris tentang bekerjanya faktor-faktor demografis dalam pilkada dan penilaian normatif yang berkaitan dengan penggunaan isu-isu simbolis. Penekanan pada isu-isu simbolis ini pada gilirannya membangkitkan sentimen primordial dalam kampanye pilkada serta efeknya terhadap kualitas praktik demokrasi di tingkat lokal. Bagian ini mendiskusikan implikasi teoretis dan normatif dari berbagai kasus yang disampaikan di atas.

Gambaran empiris itu mendedahkan informasi tentang cara para elite lokal – atau lebih spesifik lagi para kandidat di pilkada – memanfaatkan pemetaan politik yang bertumpu pada pengklasifikasian pemilih ke dalam kelompok-kelompok demografis dan pengidentifikasian kecenderungan preferensi politik yang muncul pada tiap-tiap kelompok sosial. Secara intuitif, para kandidat tersebut meyakini bahwa kesamaan atribut sosial yang dimiliki para pemilih membentuk pilihan politik mereka. Pengetahuan intuitif tersebut

berkembang dan mendapatkan penguatan dalam praktik kampanye dengan hadirnya lembaga-lembaga survei dan bisnis-bisnis konsultasi politik yang menjangkau seluruh wilayah Indonesia. Dalam praktiknya, strategi elektoral para kandidat menyasar kelompok-kelompok sosial yang diprioritaskan dan memobilisasi mereka melalui pembangkitan sentimen primordial dan/atau pembangkitan rasionalitas mereka. Dari serangkaian faktor-faktor demografis yang dianggap berpengaruh, para kandidat lebih mengutamakan sejumlah faktor demografi ketimbang yang lainnya. Faktor demografis agama, suku, dan kedaerahan lebih sering dieksploitasi para kandidat dalam kampanye pilkada ketimbang faktor jenis kelamin, usia, dan kelas sosial.

Sesungguhnya, ini adalah praktik lazim, baik di negara-negara demokrasi maju maupun negara-negara demokrasi baru.<sup>21</sup> Dalam literatur tentang perilaku pemilih, efek faktor-faktor demografis yang dipercaya membentuk preferensi politik pemilih dikenal dalam model sosiologis perilaku pemilih, yakni model penjelasan perilaku pemilih yang paling awal muncul dalam studi di wilayah ini (Dalton, 2013). Pertanyaan empirisnya adalah sejauh mana model ini ditopang bukti empiris serta faktor-faktor demografis itu berpengaruh dan membentuk pilihan politik para pemilih? Tanpa topangan pembuktian empiris, efek faktor demografis terhadap preferensi politik hanyalah sekadar mitos.

Pada kenyataannya, dunia nyata panggung politik pilkada tidak memberikan kemewahan dan keleluasaan untuk semua proses pengujian secara akademis yang lebih rinci dan lebih dapat dipertanggungjawabkan, baik karena alasan ketersediaan waktu maupun karena alasan kepraktisan belaka. Hal ini karena klien-klien politik calon kepala daerah jarang memiliki pengetahuan dan menguasai teknik uji statistik regresi, misalnya. Oleh

<sup>21</sup> Misalnya, Russell Dalton (2013), *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Los Angeles: CQ Press (atau edisi-edisi sebelumnya).

karena itu, laporan-laporan standar dalam survei-survei pilkada dan rekomendasi yang diberikan pada klien umumnya sebatas menampilkan tabulasi silang antara berbagai variabel demografi dengan preferensi politik pemilih. Di sana tidak terpampang analisis bivariat dan analisis multivariat yang dapat memberikan informasi yang lebih meyakinkan bahwa efek faktor demografi terhadap pilihan politik pemilih di pilkada adalah riil atau *spurious* – efek sebuah variabel menghilang ketika variabel lain dimasukkan dalam model.

Sejauh ini sebuah studi sistematis yang pernah dilakukan oleh Saiful Mujani, R. William Liddle, dan Kuskridho Ambardi serta dipublikasikan empat tahun lalu dapat dijadikan sebagai perbandingan atau pijakan (Mujani, Liddle, Ambardi, 2012). Studi yang didasarkan pada data survei nasional ini menguji sejumlah model perilaku pemilih yang salah satu di antaranya adalah pengujian model sosiologis.

Melalui analisis bivariat, mereka menemukan bahwa faktor suku memiliki pengaruh signifikan pada perilaku pemilih di pemilu legislatif dan pemilu presiden. Akan tetapi, ketika faktor suku ini dikontrol oleh faktor demografis lain, faktor psikologis (kualitas tokoh dan identitas kepartaian), dan faktor ekonomi politik, maka efek suku melemah dan menghilang. Dengan kata lain, faktor demografis tersebut ternyata hanya bersifat *spurious* atau tidak nyata.

Sebagai sebuah isu akademis, tentulah kesimpulan ini bukanlah hasil final. Ia harus terus-menerus diuji dan model perilaku pemilih masih membuka sebuah ruang untuk perbaikan. Namun, sebuah catatan penting harus segera dikemukakan di sini: model dan data yang disajikan dalam studi itu adalah model perilaku pemilih pada pemilu level nasional. Untuk satu kemungkinan, kesimpulan itu dapat berlaku juga di tingkat lokal – dalam berbagai pilkada. Untuk kemungkinan lainnya, kesimpulan itu belum tentu berlaku pada level lokal. Setidaknya

pada level lokal, mungkin muncul sebuah variasi, yaitu di wilayah-wilayah tertentu faktor-faktor demografi memiliki peran penting dalam mendefinisikan pilihan politik pemilih dalam pilkada. Variasi itu juga dapat muncul dalam bentuk lain, yakni di daerah yang satu efek faktor demografi terhadap pilihan politik pemilih lebih kuat dibandingkan dengan di daerah-daerah lainnya.

Ilustrasi yang disampaikan pada bagian sebelumnya menunjukkan bahwa di Provinsi Kalimantan dan Provinsi DKI, faktor etnisitas dan agama sangatlah dominan. Secara kualitatif, dua faktor ini dapat menjelaskan bahwa faktor-faktor demografi tersebut bekerja pada tingkat lokal. Yang perlu dilakukan dalam studi-studi selanjutnya adalah spesifikasi model untuk menguji secara empirik efek-efek tersebut dalam format tesis yang dapat dioperasionalkan.

Implikasi normatif dari berbagai kasus pilkada yang telah digambarkan sebelumnya juga tidak kalah penting: sejauh mana aktivasi isu-isu demografis yang memuat warna primordial menunjukkan kualitas praktik demokrasi di tingkat lokal. Dua mekanisme kausal yang menghubungkan faktor demografis dengan preferensi politik pemilih dikanalisis dalam dua jenis kampanye. Kampanye jenis pertama menghubungkan publik pemilih melalui isu-isu simbolis, sedangkan kampanye kedua menghubungkan publik pemilih dan preferensi politik melalui isu-isu kebijakan. Isu kebijakan yang ditawarkan oleh para kandidat di atas kertas dapat beresonansi dengan kepentingan kolektif kelompok-kelompok sosial yang menjadi target kampanye. Dengan demikian, mobilisasi melalui kampanye berpotensi untuk menghasilkan pemilih yang kurang lebih rasional.

Idealnya, jenis kampanye kedua yang secara normatif dan etis dianggap lebih superior. Oleh karena itu, harapan etis yang dapat dituntut kepada para kandidat adalah kemauan mereka untuk bergerak

melampaui penggunaan isu-isu simbolik yang memobilisasi sentimen primordial pemilih ke isu-isu kebijakan yang menghidupkan rasionalitas pemilih. Dalam literatur *voting behavior*, aktivasi isu-isu kepentingan kolektif ini akan menghasilkan *bloc voting* (Dalton, 2013). Problem pokoknya adalah ambisi untuk memenangi pemilu kadang mengalahkan dan mematikan tumbuhnya kebijakan normatif untuk jangka panjang. Kenyataan keras di gelanggang-gelanggang pilkada juga mengabarkan bahwa sebagian besar pemilih justru lebih mudah dan lebih tercekam dengan isu-isu primordial. Akibatnya adalah logika politik kalah-menang lebih dominan muncul di kalangan kandidat ketimbang panduan normatif tentang cara mobilisasi pemilih dan pendukung yang lebih ideal.<sup>22</sup> Untuk situasi ini, harapan etis itu sangat tergantung pada kemunculan *principled leaders* di tingkat lokal yang secara personal memiliki standar normatif tentang kampanye yang etis dan politis. Selain itu, dalam jangka panjang, harapan itu juga tergantung dari perkembangan kualitas pemilih. Pertumbuhan jenis pemilih yang rasional akan mendorong pemakaian teknik mobilisasi yang berbasis kebijakan. Sebaliknya, pertumbuhan lambat jumlah pemilih rasional di tingkat lokal juga menghambat meluasnya teknik mobilisasi jenis ini dan kampanye yang digulirkan adalah *issue-based campaign* – kampanye yang memasarkan dari isu-isu kebijakan yang ditujukan pada kelompok-kelompok sosial yang memiliki kepentingan kolektif.

Isu terakhir yang perlu disinggung di sini adalah kehadiran model analisis *post-demographics* yang kini merebak untuk tujuan pemetaan politik dan perancangan strategi elektoral sejalan dengan terjadinya revolusi digital dan revolusi media sosial yang

merasuk juga ke gelanggang politik. Logika dasar dari analisis ini tidak berbeda dengan analisis demografis, yakni mengorganisasikan individu yang memiliki atribut sama ke dalam kelompok yang sama pula. Hanya saja, sesuai dengan labelnya, basis pengelompokan individu tersebut tidak berdasar parameter demografis, tetapi berdasar parameter yang berkembang di dunia digital, khususnya di jagat media sosial. Pengelompokan itu bertolak dari kesamaan hobi, buku favorit, film favorit, selera atau gaya hidup, atau rekaman pencarian informasi yang kemudian data-data ini dapat diekstraksikan dari profil para pengguna media sosial dan preferensi politik mereka diekstraksikan dari status (Facebook) dan cuitan (Twitter) mereka, serta dari percakapan yang muncul di berbagai aplikasi media sosial lainnya.<sup>23</sup>

Melalui mesin pelacak yang berbasis algoritma, periset mengoleksi data digital dalam volume raksasa. Analisis yang dilakukan terhadap percakapan ini lazimnya dikategorikan ke dalam percakapan yang bernada positif dan negatif diperlakukan sebagai proksi untuk menebak preferensi politik para pengguna media sosial. Percakapan positif diartikan sebagai dukungan suara, sedangkan yang negatif adalah sebaliknya. Dengan cara ini, preferensi politik dapat diperkirakan atau diprediksi, termasuk dalam pilkada.<sup>24</sup> Untuk keperluan strategi elektoral, kombinasi data *digital profiling* para periset dapat merancang pesan kampanye digital untuk kelompok-kelompok yang spesifik. Dari kacamata para kandidat,

<sup>23</sup> Untuk sebuah paparan ringkas tentang post-demografi ini, lihat, Richard Rogers (2009) "Post-demographic machines", In A. Dekker, & A. Wolfsberger (Eds.), *Walled garden*. (pp. 29-39). [Amsterdam]: Virtueel Platform.

<sup>24</sup> Laporan utama *Majalah Tempo* tentang Hoax pada edisi 2-8 Januari dapat dijadikan sebagian ilustrasi analisis *post-demographics*. Dalam infografis selebar dua halaman, *Tempo* menyajikan tren *conversation* yang bernada positif dan negatif di Twitter dalam rentang waktu sebulan. Jumlah cuitan yang dianalisis mencapai 50.936 cuitan. Dari jumlah ini, mayoritas percakapan atau sebanyak 44.546 bernada negatif, dan sisanya sebanyak 6.390 percakapan bernada positif.

<sup>22</sup> Belajar dari pengalaman personal sebagai surveyor, harapan ini kadang tampak terlalu tinggi. Sering terjadi, meskipun data survei memuat informasi tentang kepedulian publik terhadap permasalahan sosial yang penting untuk dijawab melalui kebijakan, para kandidat lebih sering mengabaikan kepedulian publik tentang masalah kemasyarakatan yang menuntut sebuah kebijakan untuk penyelesaiannya.



riset-riset dan analisis *post-demographics* ini dapat dimanfaatkan untuk merancang strategi kampanye dan mengeksekusinya. Di tengah tren mutakhir yang terus berkembang ini, pemetaan politik yang berbasis demografi mendapatkan saingan baru dalam merebut klien di pilkada-pilkada di masa mendatang. Kelak dapat saja terjadi analisis demografis semakin surut relevansinya dalam pilkada-pilkada.

Namun, yang perlu dicatat, tidak peduli apakah pemetaan politik memakai model demografis atau *post-demographics*, kenyataan di lapangan tidaklah selalu mengikuti imbauan etis atau normatif yang didedahkan para pejabat dan akademisi. Praktik kualitas demokrasi justru banyak ditentukan dalam pertempuran di gelanggang riil pilkada.

## Daftar Pustaka

- Andarningtyas Natisha. 2012. "Foke kampanye di Kuningan Barat" (14 September 2012), <http://www.antaranews.com/berita/333023/foke-kampanye-di-kuningan-barat>.
- Anderson, Terry. 2005. *The Pursuit of Fairness: A History of Affirmative Action*. New York: Oxford University Press.
- Badan Pusat Statistik. 2010. *Penduduk Indonesia Hasil SP 2010*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2010. "Metodologi", <https://www.bps.go.id/KegiatanLain/view/id/127>.
- Badan Pusat Statistik. 2015. *Statistik Mobilitas Penduduk 2015*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Barley, Tasa Nugraza. 2016. "The rise of the Indonesian conservatives" (14 December 2016), <http://www.rappler.com/world/regions/asia-pacific/indonesia/english/155485-conservatives-muslims-ahok-opinion>.
- BBC. 2013. "KPU tunda penetapan Daftar Pemilih Tetap" (23 Oktober 2013), [http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2013/10/131023\\_kpu\\_tunda\\_penetapan\\_dpt](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2013/10/131023_kpu_tunda_penetapan_dpt).
- Beritasatu. 2012. "Lagi, Isu SARA Diangkat Supaya Dukung Foke (13 Agustus 2012)", <http://www.beritasatu.com/megapolitan/65942-lagi-isu-sara-diangkat-supaya-dukung-foke.html>.
- Burton, Michael and Daniel Shea. 2010. *Campaign Craft: The Strategies, Tactics, and Art of Political Management*. Santa Barbara, California: Praeger. (4<sup>th</sup> edition).
- Dalton, Russell. 2013. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Los Angeles: CQ Press
- Economist, The. 2014. "A census in Myanmar: Too much information", 22 March 2014, <http://www.economist.com/news/asia/21599404-ill-considered-headcount-stirs-anger-and-mistrust-too-much-information>.
- Faiz. Pan Mohamad. 2016. "Dimensions of Judicial Activism in the Constitutional Decisions," di *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, No. 2, 2016.
- Firdaus, Febriana. 2015. "35 calon kepala daerah perempuan menang di Pilkada 2015" (December 10, 2015), <http://www.rappler.com/indonesia/115543-perempuan-menang-di-pilkada-2015>.
- Fox, Colm and Jeremy Menchik. 2011. "The Politics of Identity in Indonesia: Results from Campaign Advertisements". APSA 2011 Annual Meeting Paper. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1901782>
- Haluan Lampung. 2016. "Parosil Mabsus Serahkan Berkas" (18 Februari 2016), <http://www.haluanlampung.com/index.php/politik/10507-parosil-mabsus-serahkan-berkas>.

*FAKTOR DEMOGRAFI DALAM STRATEGI ELEKTORAL PILKADA:  
PERSPEKTIF DARI LAPANGAN*

- Harian Fokus. 2016. "PKB Target Wakil di Pilkada Tubabar", (8 Mei 2016), <https://www.harianfokus.com/2016/05/08/pkb-target-wakil-di-pilkada-tubabar/>.
- Harian Lampung. 2016. "Golkar Usung Tiga Petahana pada Pilkada 2017" (5 Februari 2016), <http://harianlampung.com/index.php?k=politik&i=20151-golkar-usung-tiga-petahana-pada-pilkada-2017>.
- Harjono Yulvianus dan Fajar Marta. 2010. "Putra Daerah dan Aristokrasi Politik" (29 Oktober), <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/10/29/03123960/putra-daerah.dan.aristokrasi.politik>.
- Hukum Online. 2009, "Kisruh DPT, Noda Tercecer di Pemilu 2009" (31 Desember 2009), <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b3c5d4990d94/kisruh-dpt-noda-tercecer-di-pemilu-2009>.
- Hukum Online. "Apakah Calon Kepala Daerah Harus Putra Asli Daerah Pemilihan?", (6 April 2012) <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4f7b13d0c46aa/apakah-calon-kepala-daerah-harus-putra-asli-daerah-pemilihan->.
- Indikator Politik Indonesia. 2015. "Laporan Survei untuk Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara), Bulan Mei 2015.
- Indikator Politik Indonesia. 2015. "Laporan Survei Pilkada untuk Kota Bontang," Bulan Mei 2015.
- Indikator Politik Indonesia. 2015. "Laporan Survei untuk Pilkada Kabupaten Malinau," Bulan Mei 2015.
- Jafar. 2010. "Isu Putra Daerah dalam Pilkada Koyak Kebangsaan" (14 Maret 2010), <http://www.antaraneews.com/berita/177697/isu-putra-daerah-dalam-pilkada-koyak-kebangsaan>.
- JPNN. 2016. (13 Februari 2016), "Kakak Andi Arief Siap Maju", <http://www.jpnn.com/news/kakak-andi-arief-siap-maju>.
- Kertzer, David and Dominique Arel (eds). *Census and Identity: The Politics of Race, Ethnicity and Language in National Censuses*. New York: Cambridge University Press.
- Kompas. 2009. "Puluhan Ribuan DPT Bermasalah di Jateng" (1 April 2009), <http://nasional.kompas.com/read/2009/04/01/20572617/puluhan.ribu.dpt.bermasalah.di.jateng>.
- Kompas. 2015. "Selisih Tipis, Hasil Pilkada di 13 Daerah Berpotensi Sengketa" (15 Desember 2015), <http://nasional.kompas.com/read/2015/12/15/17023981/Selisih.Tipis.Hasil.Pilkada.di.13.Daerah.Berpotensi.Sengketa>.
- Koran Tempo. 2009. "Daftar Pemilih Bermasalah di 15 Provinsi" (6 Maret 2009), <https://koran.tempo.co/konten/2009/06/03/166937/Daftar-Pemilih-Bermasalah-di-15-Provinsi>.
- Kusumadewi, Anggi dan Desy Afrianti. 2012. "Jelang Putaran Kedua, Foke vs Jokowi Memanas", 10 Agustus 2012, <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/343144-pertarungan-pilkada-dki-putaran-ii-memanas>.
- Lembaga Survei Indonesia. 2012. Laporan Survei "Pilkada DKI Jakarta, Protes Kelas Menengah". Laporan Survei, 2-7 September 2012.
- Lembaga Survei Indonesia. 2016. Laporan Survei "Pilkada Jakarta Likeability is Electability?" Desember 2016.
- Muhiddin, Abdul Hakim. 2010. "'Asli Urang Banua' Dongkrak Suara" (4 Juni 2010), <http://www.antarakalsel.com/berita/88/asli-urang-banua-dongkrak-suara>.
- Mujani, Saiful, R. William Liddle, Kuskridho Ambardi. 2012. *Kuasa Rakyat: Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia pasca-Orde Baru*. Bandung: Mizan.
- Okezone. 2015. "Transmigran Minta Paslon Peserta Pilkada Kabupaten Jayapura Tak Umbar Janji" (25 Oktober 2015), <http://news.okezone>.

- com/read/2016/10/25/340/1523611/transmigran-minta-paslon-peserta-pilkada-kabupaten-jayapura-tak-umbar-janji.
- Otto, Ben and Anita Rachman. 2016. "Hard-Line Strain of Islam Gains Ground in Indonesia, World's Largest Muslim Country", <http://www.wsj.com/articles/hard-line-strain-of-islam-gains-ground-in-worlds-largest-muslim-country-1478248172>.
- Poston Jr, Dudley and Leon Bouvier. 2010. *Population and Society: An Introduction to Demography*. New York: Cambridge University Press.
- Perludem. 2016. "Keterlibatan Perempuan di Pilkada Menurun" (30 November 2016), <http://perludem.org/2016/11/30/keterlibatan-perempuan-di-pilkada-menurun/>.
- Petit, Veronique. 2013. *Counting Population, Understanding Society: Toward an Interpretative Demography*. New York: Springer.
- Riau Terkini. 2015. "Pilkada Kuansing, Warga eks Transmigran Yaman dengan Kepemimpinan MH" (20 Oktober 2015), <http://www.riauterkini.com/politik.php?arr=99404&judul=Pilkada%20Kuansing,%20Warga%20eks%20Transmigran%20Yaman%20dengan%20Kepemimpinan%20MH>.
- Ribar, Matthew. 2015. "Democracy in Myanmar?" (26 November 2015), <http://foreignaffairsreview.co.uk/2015/11/democracy-in-myanmar/>.
- Rogers, Richard. 2009. "Post-demographic machines". In A. Dekker, & A. Wolfsberger (Eds.), *Walled garden*. (pp. 29-39). [Amsterdam]: Virtueel Platform.
- Rostanti, Qomarria dan Irwan Ariefyanto. 2012. "Politik Pilkada Jangan Dibawa ke Kawasan Transmigrasi (26 November 2012), <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/11/26/me3hcn-politik-pilkada-jangan-dibawa-ke-kawasan-transmigrasi>.
- Rustan, Mario. 2015. "Rising conservatism in Asia", (5 November 2015), <http://www.thejakartapost.com/news/2015/11/05/rising-conservatism-asia.html>.
- Sunardi. 2015. "Warga Eks Transmigrasi Diperhatikan" (29 Juli 2015), <http://riaumandiri.co/mobile/detailberita/15858/warga-eks-transmigrasi-diperhatikan.html>.
- Tribun News. 2010. "Kisruh DPT di Samalewa" (21 Juni 2010) <http://www.tribunnews.com/election/2010/06/21/kisruh-dpt-di-samalewa>.
- Victoria, Widya. 2015. "Pengusaha Tambang Versus Urang Banua" (19 Juli 2015), <http://politik.rmol.co/read/2015/07/19/210463/Pengusaha-Tambang-Versus-Urang-Banua->.
- Win, Thin Lei. 2015. "In Burma, Not All Votes Are Created Equal (5 November 2015), <http://www.irrawaddy.com/election/feature/in-burma-not-all-votes-are-created-equal>.

## MIGRATION, ETHNICITY AND LOCAL POLITICS: THE CASE OF JAKARTA, INDONESIA

Aulia Hadi and Riwanto Tirtosudarmo

Research Center for Society and Culture, Indonesian Institute of Sciences

Correspondence: Aulia Hadi (email: aulia.hadi.mulyo@gmail.com)

### Abstract

As the capital city of a country with the world's fourth largest population, Jakarta, like many other big cities in the developing economies, for example, Mexico City or New Delhi, hosts migrants from all regions of the country. Without a doubt, Jakarta has increasingly become the major core of the agglomeration processes transforming it and its satellite cities into a Mega Urban Region (MUR). This paper traces historically the interactions between migration, ethnicities and local politics in Jakarta from the 1960s to the 2000s focusing on the latest development, in which the phenomenon 'Ahok', the nickname of Basuki Tjahaja Purnama, a Chinese-Christian from the small district of Belitung, has become an increasingly popular Governor of Jakarta. The paper argues that through the recent developments in Jakarta the politics have apparently been transformed into more civic, rather than ethnic politics. The nature of Jakarta as a proliferating migrant city transcends narrow cultural identities as well as conventional party politics into a more active citizenry through the widespread use of social media.

**Keywords:** migration, ethnicity, local politics, new media

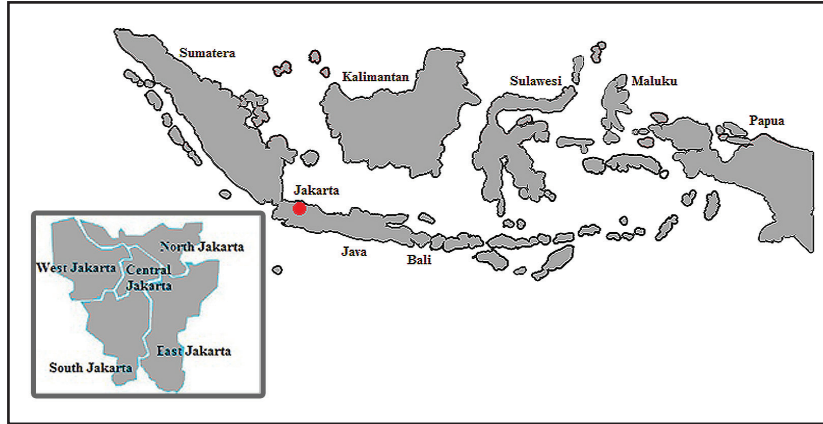
### Introduction

The interconnection between migration, ethnicity and politics has been thoroughly studied, among others, by Fearon and Laitin (2011). In the case of Indonesia, the recent study by Barter and Cote (2015) clearly shows that local political conflicts closely related with the increasing number of migrants are perceived by the locals as a threat to their livelihoods. As the capital city of the world's fourth largest population country, Jakarta, like many other big cities in the developing economies, for example, Mexico City or New Delhi; hosts migrants from all the regions of the country. The arrival of migrants to Jakarta

had already started in the 17<sup>th</sup> century. Because of the low number of inhabitants, the Government of the Dutch East Indies encouraged people to move to Batavia<sup>1</sup> to meet its labour needs. The migrants were not only from Java's hinterland (such as Javanese and Sundanese ethnic groups) or outside of Java (such as Balinese, Bugis, Batak and Ambonese), but also from the Far East (such as Japanese and Chinese people) and South Asia (such as Arabs and Indians) (Castles, 1967 and Abeyasekere, 1987). Those ethnic groups then merged into what was called

<sup>1</sup> Batavia was the name of the Dutch East Indies' capital city. At that time, it became the center of the Dutch East Indies trading network in Asia, including black pepper, cloves and cinnamon. Now the area corresponds to the city of Jakarta.





Source: <http://www.inspired-bali.com/wp1/50-years-in-indonesia/>, in which the grey colour, the red dot and the insert of Jakarta are modified by the authors

**Picture 1** Map of Indonesia with Jakarta Insert

Batavian or Betawi or Djakarta Asli (Castles, 1967). With Jakarta as the capital, the number of migrants has increased significantly since the Independence of Indonesia in 1945. Without a doubt, Jakarta has developed as the major core of the agglomeration processes transforming the city and its satellite cities into a Mega Urban Region (MUR).<sup>2</sup> The migrants disperse to the satellite cities, therefore, the number in Jakarta has decreased since the mid-1990s. However, Jakarta has the most diverse ethnic mix in Indonesia with 9,607,787 inhabitants (Population Census of Indonesia, 2010).

In September 2012, surprisingly Jokowi (Joko Widodo) and his running mate Ahok (Basuki Tjahaja Purnama) won victory in Jakarta's 2012 Gubernatorial Elections. With 54% of votes, these candidates successfully beat the incumbent, Foke (Fauzi Bowo) and Nara (Nachrowi Ramli) who are both native

Betawi Muslims. Since the end of the New Order regime in 1998, the decentralization governance system has provided greater 'power' for both the regional governments and the people to manage their city or region, including by participating in direct regional elections. In fact, local politicians in many areas are mostly reliant on the support of religious leaders considered able to get large numbers of votes (Kloos & Berenschot, 2016). This certainly put a heavy burden on Jokowi, a Muslim Javanese from Solo and Ahok, a Christian Chinese-Indonesian from the small district of Belitung, who both are migrants to Jakarta. Despite negative ethno-religious campaigns against them, Miichi (2014) describes their victory as a triumph of democracy, particularly for the Jakartans.

In 2014, since Jokowi was elected president in October, Ahok was inaugurated as Jakarta's new governor in November, amidst protests from the supporters of the losing presidential candidate, Prabowo Subianto, and hard-line Islamic groups. In his early days as the Governor of Jakarta, Ahok experienced opposition from the House of Representatives in terms of contravening the gubernatorial appointment rules as well as budget transparency. Ahok pays great attention to managing the governance system, including

<sup>2</sup> In this article, we consider Jakarta as a city. In fact, we should note that administratively since the 1950s Jakarta has been governed not as a city, but as a province called Daerah Khusus Ibukota Jakarta or the Special Capital Territory of Jakarta, comprising five cities and one district (Bunnell & Miller, 2012). Furthermore, since the 1970s during the centralized New Order regime emphasizing economic growth, Jakarta has been developed into a MUR called Jabodetabekjur incorporating Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi and Cianjur (Firman, 2008 and 2009; Windarsih and Hadi, 2014).

planning the dismissal of underachieving civil servants and introducing e-budgeting for transparency, as well as asking property owners to pay fines enabling him to conduct various projects in a short period of time. Therefore, with the bureaucracy of Jakarta becoming much less cumbersome, Ahok is gaining popularity among the Jakartans despite his harsh attitudes. Banking on this popularity, Ahok is certain to run in the next Jakarta gubernatorial elections in 2017.

This article discusses the changing role of ethnicity in Jakartans' public life as well as its consequences to the local politics. To some extent the democracy of Indonesia might be a paradox between freer and fairer public space and patronage democracy (Berenschot, Nordholt & Bakker, 2016). As highlighted by Berenschot, Nordholt and Bakker (2016), a weakly institutionalized state and mediated access to the state in most of the postcolonial states, including Indonesia, encourage client centered and often identity-based relationships with politicians and other power holders. Therefore organizations, such as ethnic or faith based ones, can be useful lubricants for the client centered exchanges. However, we argue that the recent political developments in Jakarta have apparently been transformed into more civic rather than ethnic politics. The nature of Jakarta as a proliferating migrant city transcends narrow cultural identities as well as conventional party politics into a more active citizenry through the widespread use of social media. In the heat of Jakarta's 2017 gubernatorial election, for the first time in history, the front-runner is a Christian Chinese-Indonesian. Since Jakarta is the center of national politics, this new kind of local politics will exemplify substantial democracy for other cities in Indonesia.

The aim of this article is to comprehend the ways migration and ethnic diversity have transformed Jakarta as a city of migrants and the consequences to the local politics. We start by providing some historical context to interpret the nature of Jakarta as a host

city of migrants from various ethnic groups. Then, we draw the dynamics of ethnicity and provincial leadership in Jakarta from 1945 to the present. In the third part, we describe the recent Jakarta local politics with an emphasis on Ahok and his political manoeuvres, including the establishment of 'Teman Ahok' (Friend{s} of Ahok) as the social media political campaign platform. Later, we discuss the political contestation for the upcoming Jakarta gubernatorial elections. The conclusion highlights to what extent the civic politics is likely to work in Jakarta.

### **Ethnic Composition of Jakarta**

Since its establishment in 1619 by Jan Pieterszoon Coen, Jakarta has become a very attractive city (Abeyasekere, 1987). At that time, the economic activities of Jakarta were extensive and included farming, plantations, the sugarcane industry as well as brick and roof tile production (Kanumoyoso, 2007) attracting people to move to Jakarta because of the numerous job opportunities. As mentioned, these migrants were from Java's hinterland and various parts of the Archipelago, as well as from East and South Asia. According to Kanumoyoso (2007), the ethnic identity of migrants in Batavia was getting blurred because of (a) socio-economic interests and geographical proximity, (b) intermarriage among various ethnic groups, (c) common experiences in the military service of the Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC), (d) religious identity, and (e) slavery institutions enabling migrants to work in a multi-ethnic environment. The presence of various ethnic groups created Batavia and then Jakarta as a multi-ethnic city.

Since the Independence of Indonesia in 1945, the composition of the ethnic groups in Jakarta as a host city of migrants has changed tremendously. While previously, Jakarta welcomed migrants from Europe as well as East and South Asia, their number has

significantly decreased in the post-colonial period. In the period from 1945 onwards, the migrants to Jakarta have been from various ethnic groups in the Indonesian Archipelago. This was firstly shown in the data of the 1961 Population Census when no ethnic group question was asked explicitly. However, within this, Castles (1967) made a calculation based

on the birth place of migrants in Jakarta. He also assumed that everyone in Jakarta in 1961 was either (a) a survivor or descendant of the 1930 population or (b) an immigrant since 1930 or a descendant of such an immigrant (pp. 154). From his calculation, the main ethnic groups forming Jakarta were Sundanese, Javanese, and Madurese, Betawi

**Table 1 Ethnic Composition of Jakarta**

Ethnic Group	Population Census					
	1961 <sup>3</sup>		2000		2010	
	Number	(%)	Number	(%)	Number	(%)
Betawi	655,400	22.9	2,301,582	27.65	2,700,722	28.29
Sundanese	952,500	32.8	1,271,531	15.27	1,395,240	14.61
Javanese & Madurese	737,700	25.4	-	-	-	-
Javanese	-	-	2,927,340	35.16	3,452,168	36.16
Madurese	-	-	47,055	0.57	79,925	0.84
Bantenese	-	-	20,582	0.25	-	-
Acehnese	5,200	0.2	-	-	-	-
Batak	28,900	1.0	300,562	3.61	326,645	3.42
Minangkabau	60,100	2.1	264,639	3.18	272,018	2.85
South Sumatran	34,900	1.2	-	-	-	-
Palembangnese	-	-	-	-	63,333	0.66
Banjarnese	4,800	0.2	7,977	0.10	-	-
South Sulawesi	17,200	0.6	-	-	-	-
Bugis	-	-	49,426	0.59	68,366	0.72
North Sulawesi	21,000	0.7	-	-	-	-
Mollucan & Irianese	11,800	0.4	-	-	-	-
East Nusa Tenggara	4,800	0.2	-	-	-	-
West Nusa Tenggara	1,300	0.0	-	-	-	-
Balinese	1,900	0.1	-	-	-	-
Malay and from other islands	19,800	0.7	134,477	1.62	111,125	1.16
Unknown	38,600	1.3	-	-	-	-
Chinese	294,000	10.1	460,002	5.53	632,372	6.62
Others	16,500	0.6	539,529	6.48	445,627	4.67
Total	2,906,500	100.0	8,324,707	100.00	9,547,541	100.00

Source: Castles (1967: 185), Suryadinata, Arifin & Ananta (2003: 19), Ananta, Arifin, Hasbullah, Handayani & Pramono (2015: 106).

<sup>3</sup> In his calculation, Castles (1967) distinguished non-indigenous people into two categories, namely (a) hybrid or citizenship replacement people and (b) foreigners. On his data, he calculates that there were around 102,000 Chinese foreigners among 294,000 Chinese in Indonesia. He also adds that of the 16,500 from other ethnic groups in the 1961 Population Census, there were at least 10,200 foreigners.

and Chinese consecutively as presented in Table 1. In 1971, 1980 and 1990 population censuses, the question of ethnicity was erased from the questionnaire due to the New Order Government perception that statistics on ethnicity could be divisive for national integration.

While data on ethnic groups was considered politically taboo by the New Order regime, this question is reinstated in the Population Census in the *reformasi* period. Indonesia consists of various ethnic groups and local languages; therefore, understanding those diversities is part of establishing *Bhinneka Tunggal Ika* or Unity in Diversity in our nation. From Population Censuses in 2000 and 2010, we can observe that the four major ethnic groups in Jakarta remain Betawi, Sundanese, Javanese and Chinese followed by Batak, Minangkabau and Malay (Table 1). However, the number of Sundanese is decreasing if compared with the 1961 Population Census. This puts Sundanese only in the third rank following Javanese and Betawi. Meanwhile, the number of people of Chinese ethnicity consistently stays in the fourth place. The other sizable ethnic groups in recent Jakarta are Bugis, Madurese, Palembangnese, Bantenese and Banjarnese. We can observe some homogeneous areas with a big number of concentrated ethnic groups, such as Chinese in the Glodok and Mangga Dua areas, Bugis in the Tanjung Priok area and (previously) Betawi in the Condet area. In fact, Betawi at the present time mostly live dispersed in the fringe suburban areas around Jakarta in keeping with their socio-economic status.

The trends of the 1961, 2000 and 2010 Population Censuses show the contribution of migration to the ethnic composition of Jakarta. The presence of migrants in Jakarta emphasizing socio-economic relationships makes the ethnic identity vaguely create a multi-ethnic city. In recent days, Jakartans mostly prefer to speak Bahasa Indonesia in their own style rather than their mother languages and perceive themselves as the

representatives of Indonesia.<sup>4</sup> Castles (1967: 153) even claimed Jakarta as the ‘melting pot’ for various ethnic groups as well as ‘the most-even the only-Indonesian city’, where ‘God is making the Indonesians!’ Since the Jakartans are mostly cosmopolite migrants, we argue that civic rather than ethnic politics is getting popular among them as discussed in the following parts.

### **Ethnicity and the Provincial Leadership of Jakarta**

The leadership of Jakarta is crucial for Indonesia as it is the capital city of the country. The political situation of Jakarta will always be a reference for other cities in Indonesia and a barometer for the national politics. Ethnic politics seem to have never been in favour for most Jakartans, particularly in the current democracy era. These are at least reflected in three political regimes of Indonesia, namely Old Order, New Order and *reformasi*.

During the Old Order regime (1945-1965), Jakarta was mostly governed by national political figures. Soekarno as the first President of Indonesia, who was also a national leader for the Independence of Indonesia,

---

<sup>4</sup> “... Eeh Nok, lu pan jelek-jelek anak Jakarte, masa segala neken aje nggak becus? Malu-maluin gue aja lu ah!” kata bang Amat serenta cabut kartu penduduknya dari kantong atas, “Nih kaye gue, kalo ude punye pan enak!”... “Nama... Amat bin Conat,” untuk kesekian kalinya bang Amat membaca kartu penduduknya kencang-kencang, “Bangsa ... Indonesia! Agama ... Selam eh Islam!” (Muntaco, 2006: 251-252). [“... Nok, you are Jakartan. How can’t you make your own signature? That’s a shame,” bang Amat said to his wife while taking out the ID card from his pocket. “It’s nice when we’ve had it, just like me!” .... “Name ... Amat bin Conat,” for the umpteenth time bang Amat read his ID card loudly, “Nation ... Indonesia! Religion ... Selam eh Islam!"]. This dialogue narrates the typical language spoken by the Jakartans combining Bahasa Betawi as the language of the “indigenous people” and Bahasa Indonesia. Not only multi-ethnic, but also the Jakartans perceive themselves as the centre of Indonesia, therefore, they need to be foremost in everything, such as being literate and active in civic participation as in the above story.



encouraged the growth of nationalism for Indonesians, especially Jakartans. He not only built national projects, such as the National Monument in the centre of Merdeka Square, Central Jakarta, but also appointed national political figures as mayors of Jakarta. Only two out of the six mayors of Jakarta in this period were non-Javanese. They were Daan Jahja, from Padang and Henk Ngantung, from the Minahasa ethnic group. Rather than ethnicity, most of these mayors were appointed because of their political affiliation and credibility. The mayors of Jakarta during the Old Order regime were affiliated with the winning parties in national elections, both Partai Nasional Indonesia (PNI) (Indonesian National Party) led by Soekarno and Partai

Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi) (Council of Indonesian Muslim Associations) incorporating Nahdlatul Ulama (NU) and Muhammadiyah as the two biggest Islamic mass organizations in Indonesia.

All governors of Jakarta in the New Order regime (1965-1998) were from the military, which reflects the authoritarian character of the New Order regime. Under the leadership of President Suharto, the second president, who led Indonesia for 32 years, the governors of Jakarta were only those having proximity as well as following his rules. The most popular governor in this time was Ali Sadikin, the only non-Javanese. This Sundanese was the longest serving governor of Jakarta, from

**Table 2 Governors of Jakarta: 1945-Present<sup>5</sup>**

No.	Name	Year	Ethnic Group	Affiliation
1.	Soewirjo	1945-1947	Javanese	Partai Nasional Indonesia (PNI)
2.	Daan Jahja	1948-1950	Padang	Military
3.	Soewirjo	1950-1951	Javanese	Partai Nasional Indonesia (PNI)
4.	Sjamsuridjal	1951-1953	Javanese	Masyumi
5.	Soediro	1953-1960	Javanese	Government Appointment
6.	Soemarno Sosroatmodjo	1960-1964	Javanese	Military
7.	Henk Ngantung	1964-1965	Minahasa	Government Appointment
8.	Soemarno Sosroatmodjo	1965-1966	Javanese	Military
9.	Ali Sadikin	1966-1977	Sundanese	Military
10.	Tjokropranolo	1977-1982	Javanese	Military
11.	Soeprapto	1982-1987	Javanese	Military
12.	Wiyogo Atmodarminto	1987-1992	Javanese	Military
13.	Soerjadi Soedirdja	1992-1997	Javanese	Military
14.	Sutiyoso	1997-2007	Javanese	Military
15.	Fauzi Bowo	2007-2012	Betawi	Partai Demokrat
16.	Joko Widodo	2012-2014	Javanese	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)
17.	Basuki Tjahaja Purnama	2014-present	Chinese-Belitung	Government Appointment

Source: Compiled by the authors, based on the data provided by Panitia Penulisan Gubernur Jakarta, 2011.

<sup>5</sup> Jakarta was firstly governed as a city in the period of 1945-1960 by the Mayor Soewirjo, Mayor Daan Jahja, Mayor Sjamsuridjal and Mayor Soediro. Since then, Jakarta has been governed as a province.

1966 to 1977. He is considered a modernist, who transformed Jakarta into a modern city through various programs, such as improving public services, banning *becak* (cycle rickshaw), clearing out the slum dwellers, *kampungisasi*, encouraging urban dwellers to reinvest in the traditional value of *gotong royong* (mutual cooperation) with modern ones, creating Jakarta Fair -a month long peoples' bazaar (continued until now) as well as building mega projects, such as Taman Ismail Marzuki, Ragunan Zoo and the Ancol Amusement Park. Although Jakarta had one of its greatest governors in this period, the strong power of the New Order regime through their military governors reproduced the 'patron-client relationship' in Jakarta rooted to other cities in Indonesia. The relationships between the patron or the collusion between politicians, bureaucrats and business dominated the networks and distributed large sums of money in exchange for loyalty from the clients or what is called by Berenschot, Nordholt & Bakker (2016) 'clientilistic exchange relations.'

Democracy is the strongest attribute of *reformasi* (1998-present). In this regime, Indonesians insist on the decentralization of government. Based on Law No. 32 Year 2004 on Regional Autonomy, the citizens have the right to manage their own regional government as well as voting for their regional leader directly. While in the beginning of *reformasi* Jakarta was still governed by Sutiyoso for ten years, afterwards the Jakartans voted for their governor directly. At the first Jakarta Gubernatorial Election, it was Fauzi Bowo, a native Betawi Muslim, who gained the majority of votes. Rather than ethnicity reasons, we assume his victory was a form of proximity and affiliation with the ruling regime, President Susilo Bambang Yudhoyono, who is also the chairman of Partai Demokrat (Democratic Party). In the context of democracy, the dynamics of Jakarta's local politics have heated up since Jakarta's 2012 Gubernatorial Elections bringing 'a new hope to politics'. Jokowi's victory is evidence of populism politics in Jakarta. As highlighted by Hamid

(2014), the four factors enabling the rise of Jokowi's popularity are (1) social breakdown and declining capability of the government; (2) corruption, draining political traditions and the negative image of political parties; (3) societal changes; and (4) the emergences of forms of political representation outside of traditional political institutions. As Jokowi was voted in to be the President of Indonesia in the 2014 Presidential Elections, Ahok was appointed as Jakarta's Governor in the same year. Following his predecessor Jokowi, Ahok has continuously reformed the city governance making him the most popular, yet controversial Governor of Jakarta as will be discussed in the next part.

### **Jakarta's Recent Local Politics: Ahok and His Political Manoeuvres**

As widely reported, in 2016 Ahok was the most searched person on Google in Indonesia. This Christian Chinese-Indonesian Governor of Jakarta has not only been popular among his adherents, but also with the opposition since he has led the city from November 2014. His popularity seems to result from his 'double-minority status' as well as his blunt communications style. Firstly, Ahok is a Chinese-Indonesian migrant from Manggar, East Belitung, who first moved to Jakarta to study for his senior high school accreditation then his bachelor degree at the end of the 1980s. Although the Chinese ethnic group stays in the fourth place of Jakarta's ethnic composition, this ethnic group remains politically discriminated against. Secondly, he is a Christian in Muslim-majority Jakarta. Furthermore, Ahok frequently criticizes and scolds not only his subordinates of assorted wrongdoing, but also expresses his stance, particularly any disagreement, directly to the public in general.

Ahok started his political career since *reformasi*. At first he was affiliated with a new party: Partai Perhimpunan Indonesia Baru



Source: www.thejakartapost.com

**Picture 2** A Peaceful Rally to Support Ahok against the City Councils

**Table 3** Online Activities of Teman Ahok

No.	New Media	Followers
1.	Website temanahok.com	-
2.	Twitter @temanAhok	97,330 followers; 22,325 tweets
3.	Facebook page @temanahok	400,203 likes
4.	Youtube Teman Ahok	17,489 subscribers; 2,969,996 views
5.	Instagram temanahokofficial	154,000 followers

Source: Compiled by the authors, based on the data provided on social media accounts of Teman Ahok.

(PPIB) and became a member of the Regional Legislative Council of East Belitung District for 2004-2009. Only seven months later, he gained huge support to run for regent of the same district. He won with 37.13% votes in the politically based area of Masyumi and became the Regent of East Belitung for 2005-2010. In 2009, he was elected as the Member of the House of Representatives in Jakarta, representing Golongan Karya (Golkar). He then resigned to be the running mate of Jokowi in Jakarta's 2012 Gubernatorial Elections as a member of Gerakan Indonesia Raya (Gerindra). When his predecessor, Jokowi, was elected President of Indonesia, Ahok resigned from Gerindra in September 2014 or before his inauguration as governor;

therefore, he acts as a politically independent governor of Jakarta. This political manoeuvre enabled him to separate himself from the oligarchic powerful national elites in the political parties. He can carry out a lot of development projects relatively quickly by asking, mostly property owners, to pay 'fines', for such as the Semanggi interchange as well as Northern Jakarta's coast reclamation.

Implementing budget transparency was the second manoeuvre of Ahok. In the beginning of 2015, the use of e-budgeting, namely *kawalapbd.org*, allowed Ahok to find an irregularity or misuse in Jakarta's regional budget, which cost the nation around Rp12 trillion (Pradita, 2015). Ahok became entangled

in argument with the City Councils receiving many attacks from the elites, including that involving the case of land acquisition in West Jakarta from the Sumber Waras Hospital by the city administration (*The Jakarta Post*, 14 June 2016), at the same time people came up with various social media hashtags and movements supporting him (Dwifatma, 2015). Rather than shrinking, Ahok is perceived as 'clean'; an honest, strong leader fighting corruption, therefore, his popularity has soared rapidly.

Ahok's third manoeuvre was announcing his plan to join the Jakarta 2017 Gubernatorial Elections through an independent path distanced from political parties. This certainly creates empathy among his adherents who endorse his position with no political party affiliations. First, during the Car Free Day at the Hotel Indonesia traffic circle in Central Jakarta, on 1 March 2015, a group of people wore masks of Ahok to support him over the draft 2015 city budget (Picture 2). This was the inception of Teman Ahok (Friend{s} of Ahok) movement established on 16 June 2015, by five young people, namely Aditya Yogi Prabowo, Richard Saerang, Singgih Widiyastono, Amalia Ayuningtyas and Muhammad Fathony.<sup>6</sup> The main activity of this movement was primarily to collect Jakartans' ID cards as a way of supporting Ahok's independent candidacy in the next gubernatorial elections, when at least 750,000 ID cards are needed. Initiated by the young, Teman Ahok combines traditional media (including posts, booths, hotlines and gatherings) and new media (including website *temanahok.com*, Twitter, Facebook, Youtube and Instagram) on their movement (Table 3).

New media is the first tool for Teman Ahok to attract public engagement. The website is used

---

<sup>6</sup> This movement firstly received assistance from political consultancy institutions, particularly the CEO of the Cyrus Network, Hasan Nasbi, who works in collaboration with Sunny Tanuwidjaja, an unpaid political staffer for Ahok. Hasan trained them in campaign strategy, provided a building as a post and gave Rp500 million for initial preparations (Purnomo, Aprianto & Ernisa 2016). Later, they started to sell merchandise to finance their movement.

to provide information about Ahok, including personals, performances and achievements. It also counts down the total update of collected Jakartan ID cards. Meanwhile, the massive use of the social media is effective to gain the public's attentions; mostly of the young and the middle class. They then interconnect the online and the offline spaces through posts, booths built in several malls, such as Mall Kelapa Gading and Kuningan City, as well as other public gathering places. This can be categorized as digital activism that is internet supported with a low threshold (Van Laer and Van Aelst, 2010). The internet or new media only supports the movement. The public is required to participate directly by handing over their ID cards and giving signatures as support agreements. This certainly has lower risks for most participants. Starting on 15 June 2015, they eventually were able to collect 1 million vote pledges a year after. Ahok's decision to jump to a political party leads this movement as *Tetap Ahok*.

The last manoeuvre of Ahok was leaving the independent path and jumping on a political party bandwagon at the end of July 2016. Towards the candidate registration period, Ahok received political parties' support, including from the Indonesian Democratic Party of Struggle (PDI-P), the Golkar Party, the People Conscience Party (Hanura) and the National Democratic Party (Nasdem). Ahok emphasizes that his volunteers at Teman Ahok have agreed with and support his decision.

Ahok's political manoeuvres have always been controversial. His steps of being an independent governor, having a clash with the City Council on the budget draft and prioritizing an independent path in gubernatorial elections certainly have 'shaken' the country's political establishment. The voluntarism of Teman Ahok to some extent shows Ahok's strategy to demonstrate his mass support to the political parties. The decentralization in *reformasi* has further enhanced oligarchy in Indonesia, with local and national politicians cooperating with



bureaucrats and business, to implement as well as manipulate policies and laws to their needs (Hadiz, 2010 and Berenschot, Nordholt & Bakker, 2016). Ahok's manoeuvres certainly brought 'trouble' to those oligarchic national political elites. Just like *Bersih* in Malaysia (Lim, 2016), these manoeuvres encourage the public, particularly the youth in Teman Ahok, to engage in wide civic politics.

### **Political Contest for the Upcoming Jakarta 2017 Gubernatorial Elections**

At the beginning of 2016, Ahok was topping the electability survey for Jakarta's 2017 Gubernatorial Elections. From the poll conducted by the Indonesia Survey Institute (LSI) for example, on March 2016 his electability reached 59.3% leaving other candidates behind (*Tempo*, 21-27 November 2016: 34-35). As reported by *Tempo*, his electability decreased slightly to 49.1% when he decided to jump on the political party bandwagon at the end of July 2016. In fact, Ahok enjoyed a comfortable gap in most surveys until he registered as gubernatorial candidate with Djarot Saiful Hidayat as his running mate.

The political contestation heated up at the end of September 2016 because of Ahok's

controversial blasphemy case. The case began when Ahok delivered a speech during a visit to the Kepulauan Seribu Regency citing Surah al-Maidah, verse 51 of the Quran. It states that Muslims should not vote for non-Muslims as leaders. A short clip portraying Ahok as joking and telling the locals not to be lied to by political leaders using that surah went viral after it was edited and a comment added. Alas, the Indonesian Ulema Council (MUI) considers it to be blasphemy and has urged the police to handle this case. Furthermore, the hard-line group, Islamic Defenders Front (FPI) has filed a complaint against Ahok with the police.

Protest and support abounded in response to Ahok's blasphemy. Spearheaded by the FPI leader, Habib Rizieq, the National Movement to Safeguard the Indonesian Ulema Council's Fatwa (GNPF MUI) organized three rallies to demand the arrest of Ahok. The rallies on 14 October, 4 November and 2 December consecutively aimed to urge the police to investigate, prosecute and incarcerate Ahok. During the movement, people wearing white flocked downtown. The second rally even ended with a riot. The movement abated when the National Police Criminal Investigation Department named Ahok a suspect in a blasphemy case on 16 November. Meanwhile, Ahok's adherents held a *Bhinneka Tunggal Ika* parade, citing the national motto meaning



Source: [www.thejakartapost.com](http://www.thejakartapost.com)

**Picture 3** The 4<sup>th</sup> November Rally against Ahok's Blasphemy

**Table 4 Examples of Hate Speech on #DoaUntukAhok (#Pray for Ahok)**

Anti-Ahok	Pro-Ahok
<p><i>nahhh kalo alesan dia gusur karna itu bukan tanah milik warga, ngapain si ahok ngoceh comberan tentang ayat dari kitab suci yang bukan "milik dia" yg dalam hal ini enggak dia imani?!!! Lu tuh yg bego!!! Hahaha bego lu!!!</i> [If Ahok evicted the people living not on their lands, then <b>why he delivered wanton speech using Quran that is not belong to him? Such an idiot!!!</b> ...]</p>	<p><i>Ngoceh comberan? Lo bs gak belajar bahasa indonesia yg baik dan benar dlu. Ngomong aja kyk org gak sekolah mau komentarin org lain. Manusia tolol kyk lo ini ni yg hrs nya musnah dr ina. Perusak moral dan penghasut tnpa tau apa2. Alias tong kosong, gunain dlu hidup lo bt org lain deh.. berguna jg enggak lu</i> [Delivered wanton speech? Can you speak Bahasa Indonesia in good and right ways? <b>You speak as if you aren't educated</b>, but deserve to criticize others. <b>Such stupid person like you should be annihilated from Indonesia.</b> You are moral destroyer and provoker. ...]</p>
<p><i>Haha emang nya anda tau saya demo atau tidak demo nya?? Lebih baik saya demo walaupun berkata seperti demikian. Setidaknya allah liat perjuangan kita bahwasanya kami ini ada pergerakan ketika islam di injak2. Dari pada anda yg tidak demo sok ikut komentar. Dasar cina kafir !</i> [... At least Allah saw my struggle in defending Islam. In fact, you didn't join the rally and only commented. <b>Such an infidel Chinese.</b>]</p>	<p><i>Kalian mengatakan kami kafir, kalian mengais rejeki dari kami, memakai barang pun made in china semua, agan tidak malu dgn perkataan anda, bisa diliat anda pendidikan rendah, makan ciki dl gan</i> [You named us as infidel. You work for us. You use made in China products. Don't you feel ashamed with your words? <b>It seems that you are low-educated one.</b> .... ]</p>

Source: Compiled by the authors from Instagram of temanahokofficial.

unity in diversity, on 19 November and 4 December. Rather than supporting Ahok explicitly, the goal of this parade was to call on the nation to maintain unity amidst recent tensions. People wearing red and white clothes and traditional attire gathered around Thamrin Boulevard to hold interfaith prayers as well as music and traditional performances. Not only in the offline space, particularly in the city of Jakarta, but also the online space has violent tension broken out. The widespread use of social media enables people to distribute hate speeches as shown in the following Table.

On 24 October, the Jakarta General Elections Commission (KPU) determined the serial numbers for the three pairs of candidates running for the Jakarta 2017 gubernatorial elections. The serial numbers of 1, 2 and 3 were obtained consecutively by Agus Harimurti Yudhoyono-Sylviana Murni,

Basuki 'Ahok' Tjahaja Purnama-Djarot Saiful Hidayat and Anies Baswedan-Sandiaga Uno. While Agus-Sylviana has political support from the Cikeas Coalition consisting of the Democratic Party, the National Mandate Party (PAN), the United Development Party (PPP) and the National Awakening Party (PKB), Anies-Sandiaga receives it from Gerindra and the Prosperous Justice Party (PKS). The next Jakarta gubernatorial elections between those three pairs reflects national political contestation with three main patrons, namely the preceding President Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) (Cikeas Coalition), a previous President Megawati Soekarno Putri (PDI-P) and the losing presidential candidate Prabowo Subianto (Gerindra).

Regardless of Ahok's blasphemy case, the events show the increasingly heated political contestation for the next Jakarta

Gubernatorial Elections. The contestation not only involves political patrons, but also the militant grassroots. This certainly supports the argument of Berenscholt, Nordholt and Bakker (2016) on the dominance of oligarchic elites and patronage politics in the democratization of Southeast Asia, including Indonesia. However, we believe that migration and ethnicities transforming Jakarta into a cosmopolitan city will also contribute to enhance the deepening civic politics of Jakartans. The recent movements and debate in the civic space, both offline and online, between hard-line Muslims, moderate Muslims and other pluralist groups provide great opportunities for most Indonesians, especially Jakartans, to learn and participate in various forms of civic politics.

### **Conclusion: Civic or Sectarian Politics?**

The story of Jakarta provides an example of the ways migration and ethnicities influence local politics, both in political discourse and in political systems. Rather than glorifying the widespread use of social media in recent political life, we believe the current political developments are a result of many factors along the historical processes. The fact of Jakarta as a 'host city' of migrants since the colonial time and even after independence has created a multi-ethnic city with a relatively plural identity. While the Old Order introduced diversity and the New Order forced a military line in terms of Jakarta's leadership, the democratic atmosphere of recent local politics encourages more plurality and multiculturalism. Thus, for the first time in history, a Christian Chinese-Indonesian is standing in the Jakarta 2017 Gubernatorial Elections.

The political discourse in the recent Jakarta local politics highlights conservatism versus pluralism as the core of heated discursive debate. The conservatism, which is mostly from hard-line Muslim groups,

sees the texts as direct messages from God and demands Islamic purification. These *scripturalist* networks are becoming popular and control religious institutions, such as mosques, schools and even the Indonesian Ulema Council (MUI) (Kloos & Berenschot, 2016). Meanwhile, the advocates of pluralism are the minority migrants, including Christians and Chinese-Indonesians, as well as moderate Muslims. The moderate Muslims or *substantialists* argue for a more flexible interpretation according to modern needs and circumstances (Kloos & Berenschot, 2017), including voting for non-Muslim leaders. The widespread use of social media speeds up the distribution of hate speech among them and speech may actually reflect the underlying problem of inequality in economic distribution as well as the stratification gap of different social classes within Indonesian society.

Concurrently, migration and ethnicities have brought changes to the political landscape of Jakarta. For the first time, there is public engagement in political movements to support their candidate in the next gubernatorial elections on an independent path with no political party affiliations. While the young people are mostly assumed to be disconnected from traditional electoral politics (Bennett, et.al., 2009; Levine, 2007; Zukin, et.al., 2006 in Lim, 2016), Teman Ahok narrates a contradictory story. The young do not hate politics. They are willing to participate in the 'white' political practices, which they describe as clean and relatively free from the oligarchic elites, including political parties, therefore, they struggle to collect support for their independent candidate. Rather than focusing on narrow identity, they put plurality and socio-economic welfare issues at the top.

Overall, these provide space for all Jakartans to comprehend their citizenship and the civic political culture. Migration and ethnicities have transformed Jakarta into a cosmopolitan city and brought deep consequences to the dynamics of local politics. Will civic politics gain victory in a

*MIGRATION, ETHNICITY AND LOCAL POLITICS:  
THE CASE OF JAKARTA, INDONESIA*

proliferating migrant city, like Jakarta? This remains questionable as the gubernatorial elections will be held on 15 February 2017 and the time of Ahok's blasphemy case has not been decided yet by the court. Surely, these are great tests for the plurality of Jakarta, particularly in terms of ethnicities and religions, as well as the government in terms of economic redistribution among Jakartans.

## References

- Abeyasekere, Susan. 1987. *Jakarta: A History*. Singapore: Oxford University Press.
- Ananta, Aris, Evi Nurvidya Arifin, M. Sairi Hasbullah, Nur Budi Handayani and Agus Pramono. 2015. *Demography of Indonesia's Ethnicity*. Singapore: ISEAS Publishing.
- Aprianto, Anton, Muhamad Rizki, Larissa Huda, Prihandoko and Muhammad Kurnianto. 2016. "Dari Pantai Mutiara ke Teras Balai Kota." *Tempo*, 20-26 June, pp. 30-37.
- Aprianto, Anton, Dewi Suci and Indri Maulidar. 2016. "Dari Kepulauan Seribu, Berakhir di Trunojoyo." *Tempo*, 21-27 November, pp. 30-33.
- Aspinall, Edward. 2011. "Democratization and Ethnic Politics in Indonesia: Nine Theses." *Journal of East Asian Studies*, 11, pp. 289-319.
- Bakker, Laurens. 2016. "Militias, Security and Citizenship in Indonesia." *Citizenship and Democratization in Southeast Asia*, edited by Ward Berenschot, Henk Schulte Nordholt and Laurens Bakker, pp. 125-154. Leiden: Brill.
- Barter, Shane Joshua and Isabelle Cote. 2015. "Strife of the soil? Unsettling transmigrant conflicts in Indonesia". *Journal of Southeast Asian Studies*, Volume, 46, Issue 1, pp. 60-85.
- Berenschot, Ward, Henk Schulte Nordholt and Laurens Bakker. 2016. "Introduction: Citizenship and Democratization in Postcolonial Southeast Asia." *Citizenship and Democratization in Southeast Asia*, edited by Ward Berenschot, Henk Schulte Nordholt and Laurens Bakker, pp. 1-30. Leiden: Brill.
- Bunnell, Tim and Michelle Ann Miller. 2012. "Jakarta in Post-Suharto Indonesia: Decentralization, Neoliberalism and Global City Aspiration." *Space and Polity*, pp. 35-48.
- Castles, Lance. 1967. "The Ethnic Profile of Djakarta." *Indonesia*, Vol. 23, pp. 153-204.
- Dwifatma, Andina. 2015. "Ahok: Another new hope?" *The Jakarta Post* (28 March). Retrieved from <http://www.thejakartapost.com/news/2015/03/28/ahok-another-new-hope.html>.
- Elyda, Corry. 2015. "Residents support Ahok during Car Free Day." *The Jakarta Post* (2 March). Retrieved from <http://www.thejakartapost.com/news/2015/03/02/residents-support-ahok-during-car-free-day.html>.
- Fearon, James D. and David D. Laitin. 2011. "Sons of the Soil, migrants and civil war". *World Development*, Volume 39, No. 2, pp. 199-211.
- Firman, Tommy. 2008. "In Search of a Governance Institution Model for Jakarta Metropolitan Area (JMA) under Indonesia's New Decentralisation Policy: Old Problems, New Challenges." *Public Administration Development* 28, pp. 280-290.
- \_\_\_\_\_. 2009. "The Continuity and Change in Mega-Urbanization in Indonesia: A Survey of the Jakarta-Bandung (JBR) Development." *Habitat International*, 33, 4, pp. 327-39.
- Hadiz, Vedi. 2010. *Localizing Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford: Stanford University Press.



- Hamid, Abdul. 2014. "Jokowi's Populism in the 2012 Jakarta gubernatorial Election." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 33, 1, pp. 85–109.
- Handoko, Dian Triyuli. 2016. "Basuki Tjahaja Purnama: Lebih Baik Masuk Penjara Ketimbang Mundur," *Tempo*, 21-27 November, pp. 42.
- Heriyanto, Devina. 2016. "Q&A: Indonesia at Stake in November 4 anti-Ahok Rally?," *The Jakarta Post*, 3 November. Retrieved from <http://www.thejakartapost.com/academia/2016/11/03/qa-is-indonesia-at-stake-in-nov-4-anti-ahok-rally.html>.
- Kanumoyoso, Bondan. 2007. "Pengantar: Perubahan Identitas Penduduk Jakarta." *Profil Etnik Jakarta*, Lance Castles, pp. xi-xxxi. Jakarta: Masup.
- Kloos, David and Ward Berenschot. 2016. "Citizenship and Islam in Malaysia and Indonesia." *Citizenship and Democratization in Southeast Asia*, edited by Ward Berenschot, Henk Schulte Nordholt, and Laurens Bakker, pp. 178-210. Leiden: Brill.
- Lim, Merlyna. 2016. "Digital Media and Malaysia's Electoral Reform Movement." *Citizenship and Democratization in Southeast Asia*, edited by Ward Berenschot, Henk Schulte Nordholt and Laurens Bakker, pp. 211-237. Leiden: Brill.
- Miichi, Ken. 2014. "The Role of Religion and Ethnicity in Jakarta's 2012 gubernatorial Election." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 33, 1, pp. 55-83.
- Muntaco, Firman. 2006. *Gambang Jakarta*. Jakarta: Masup.
- Murtadho, Roy. 2016. "Aksi Bela Islam: Antara Bela Agama dan Bela Oligarki." *Indoprogress*, 2 December. Retrieved from <http://indoprogress.com/2016/12/aksi-bela-islam-antara-bela-agama-dan-bela-oligarki/>.
- Nurhasim and Moerat Sitompul. 2016. "Setelah jadi Tersangka." *Tempo*, 21-27 November, pp. 34-35.
- Panitia Penulisan Gubernur Jakarta. 2011. *Kepala Pemerintahan Daerah Jakarta*.
- Prihandoko. 2016. "Parade Pendukung Basuki." *Tempo*, 21-27 November, pp. 40.
- Purnomo, Wayan Agus, Anton Aprianto and Devy Ernis. 2016. "Proposal Dahulu Relawan Kemudian." *Tempo*, 20-26 June, pp. 39-40.
- Sunudyantoro, Ahmad Faiz, Rezki Alvionitasari, Arkhelaus W. and Nofika Dian Nugroho. 2016. "Ancaman Kedua setelah Tersangka." *Tempo*, 21-27 November, pp. 38-39.
- Suryadinata, Leo, Evi Nurvidya Arifin and Aris Ananta. 2003. *Indonesia's Population: Ethnicity and Religion in a Changing Political Landscape*. Singapore: ISEAS.
- Teresia, Ananda, Raymundus Rikang and Istman M.P. 2016. "Blusukan Mencari Ulama." *Tempo*, 21-27 November, pp. 36-37.
- The Jakarta Post. 2016. "No Corruption in Sumber Waras Land Acquisition: KPK." *The Jakarta Post* (14 June). Retrieved from <http://www.thejakartapost.com/news/2016/06/14/no-corruption-in-sumber-waras-land-acquisition-kpk.html>.
- Van Laer, J. and P. Van Aelst. 2010. "Internet and Social Movement Action Repertoires." *Information, Communication and Society*, 13, 8, pp. 1147-1171.
- Windarsih, Ana and Aulia Hadi. 2014. "Aglomerasi Jakarta: Konsep, Problematika, dan Perkembangan Aspek Kelembagaannya." *Dinamika Sosial di Kawasan Pusat Aglomerasi Pantura (JABODETABEK, KEDUNGSEPUR, GERBANGKERTOSUSILA: Kasus Kota Jakarta, Semarang, dan Surabaya)*, edited by Aulia Hadi, Jakarta: PMB-LIPI and PT Gading Inti Prima, pp. 23-48.

## HOW PARTICIPATION SHAPES LOCAL DEVELOPMENT

Muhadjir Darwin

Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Gadjah Mada

Correspondence: Muhadjir Darwin (e-mail: d\_muhadjir@yahoo.com)

### Abstract

This article elaborates citizens' participation in shaping local development in the Indonesian context. The main question is how to make local development more participatory as a guarantee that citizens' rights are fully realized. In that respects, social accountability is a key that should be improved from supply and demand sides simultaneously. From the supply side, there is a need to reform local governance, in order to improve the quality of local regulations, local planning, local budgeting, and local public service provision. While from the demand side, there is a need to empower local citizens so that they are engaged in five forms of local development efforts: local regulation formulation, local development planning, local budgeting, community driven development, and public service provision.

**Keywords:** local development, social accountability, local citizens

State should encourage popular participation in all spheres as an important factor in development and in the full realization of all human rights.

(United Nations, The Declaration on the Right to Development [2000], the second clause of Article 8)

### Introduction

The success of national development lies on the effectiveness of local development since most implementation of national development policies are in the hand of local governments. Likewise, in this current era of decentralization local governments play strategic roles not only as implementers of policies designed by the central government, but also as policy makers on local development. The policies they make should be in accordance with national development goals but at the same time, it ought to be in line with the aspirations of their citizens.

In the context of fulfilling the people aspiration, local developments must be participatory. People are not object but subject of development. Concurrently the meaning of their participation should not be reduced as a legitimating factor of top-down government decisions but as strategic stakeholders in all stages of government planning and public policy processes. Indonesia has ratified the United Nations' Declaration of the Right to Development (2000); an article 8 states "State should encourage popular participation in all spheres as an important factor in development and in the full realization of all human rights".

Indonesia has also ratified Millennium Development Goals as a standard of the national development achievement. This global commitment emphasizes a special concern on poverty alleviation for seven out of eight goals address poverty related issues. In the same time it highlights MDGs requirement for citizen participation, especially the poor, in development processes. "Empowering poor people and marginalized communities, improving local governance, providing adequate public infrastructure and services, and enabling dynamic, equitable private sector growth are all required to meet the MDGs. These results cannot be achieved by fiat from above; they must be produced by effort from below supported by enabling policies and partnerships" (Helling, et.al., 2005: i).

In addition, Indonesian Government has also ratified National Poverty Alleviation Strategies (SNPK) which adopted the right-based approach of development stated in the United Nations' Declaration of the Right to Development. The SNPK mentions that "The State respect, protect, and fulfill poor people rights, men and women" (Bappenas, 2005: 123) and "Poverty alleviation is carried out with the active involvement of all parties, including the poor, men as well as women" (Menko Kesra, 2005: 125 and Darwin, 2005: 56).

## Why Participation?

First, we are now in time in which the waves of democracy, decentralization and governance flow to all parts of the globe almost inescapably. In the last two decades, Indonesia has been a part of this global movement. It seems difficult, if not impossible, to return the clock back to the obsolete authoritarian and centralist system. There is a strong argument to maintain it. Decentralization and democratic local governance have a greater vitality to achieve the social welfare; one of them is through delivering accountable and responsive public services. Decentralization can effectively shortens the "long route" of accountability by creating opportunities for more meaningful and more effective contact between public officials and citizen influence over public management (UNDP, 2004).

The key term, which identifies such type of promising system, is citizen participation. There will be no real democracy, effective decentralization and good governance without real people participation. With no genuine participation democracy is artificial. In the absence of people participation, decentralization only moves centralization and corruption from the center to the local areas. Good governance requires several key

### Box 1 Four Types of States' Obligation to People

**Respect:** The state should not to interfere; it has to respect the political rights of its people, also to respect property rights to enable people to provide for themselves.

**Protect:** The state has to stop other people abusing the rights of their fellow citizens—by enacting and enforcing appropriate legislation.

**Facilitate:** The state should do in a more positive form of intervention—such as building infrastructure, running public health campaigns—so as to improve people's capacity to raise their own standards of human development.

**Fulfill:** If all else fails, in the case of some people, the elderly, the disabled, or the disadvantaged groups are genuinely unable to meet their own needs, then the ultimately the government should step in as the provider of last resort.

Source: Stalker & Mishra, 2003: 9

**Box 2 Key Attributes of Good Governance**

1. Full protection and promotion of civil, political, economic, social and cultural rights for all
2. Practices of democracy and respect for human rights, including minority rights
3. Inclusive political processes, allowing genuine participation by all citizens in all our countries
4. Freedom of the media to perform their essential role and the right of public to have access to information.

Source: DESA, 2005: 5

attributes; one of them is inclusive political process, which allow all citizens to participate.

Second, participation is needed to make development process more accountable. Accountability is the synthesis of two concepts: answerability—"the right to receive information and the corresponding obligations to release details"—and enforcement—"the idea that accounting actors do not just 'call into question' but also 'eventually punish' improper behavior (Schedler, 1999: 13). In other words A is accountable to B if B can (1) know A's behavior, and (2) exert pressure on A to influence that behavior (Hale, 2008: 76). The answerability is a matter of transparency—the availability of information for the citizens to access. Only when citizens have capacity and willingness to receive information from the governments and use this information to call into question the public officials' wrongdoing or to punish their improper behavior, the government will be accountable.

In other words, using their right to participate, people are able to control local government budget such as DAU, DAK, or revenue sharing to make utilization of the funds go to the programs which give real benefits to local people, particularly the poor. Participation is also necessary in public service deliveries. To improve the quality of public services, people can provide policy makers with a variety of ideas, perspectives and suggestions than traditional policy advice can offer. Participation is therefore have a practical value; it improves the performance of key public services by shaping better-informed decisions and ensuring that limited

resources are used to meet service users' priorities. Participation can also improve communication and building trust, reduce conflict and discord, and smooth the process of policy implementation freedom of the media to perform their essential role and the right of public to have access to information.

Third, participation is needed because this is the only way for governments to gain legitimacy when the trust in governments is low. This is particularly important in the context of an increasing number of devolved service agencies and partnerships, whose indirect relationships with a local government have led to accusations of 'democratic deficit'. Here participation may be seen as a way to help draw a balance between the desire of devoted agencies for autonomy and the need for them to maintain their credibility and legitimacy with the public for managing public services (Simmons and Bichal, 2005: 262).

In many developing countries governments fail to deliver key essential services to their citizens because of problems such as misallocation of resources, leakages/ corruption, weak incentives or lack of articulated demand. Similarly, governments often formulate policies in a discretionary and non-transparent manner that goes against the interests and actual priorities of the poor. These problems are perpetuated because the three groups of actors in public policy and service delivery chain—policy makers, service providers and citizens—have different (sometimes conflicting) goals and incentives, compounded by information asymmetries and lack of communication. By enhancing



the availability of information, strengthening citizen voice, promoting dialogue and consultation between the three groups of actors and creating incentives for improved performances, social accountability can go a long way toward improving the effectiveness of service delivery and making public decision making more transparent, participatory and pro-poor. Since poor people are most reliant on government services and least equipped to hold government officials to account, they have most to gain from social accountability initiatives (Malena, et.al., 2004: 4).

Nevertheless, participation is a nice word that anyone likes to say. Even authoritarian regimes often use the term, not so much to empower people or to meet people's demand but rather to gain public acceptance or to obtain political legitimacy. The Soeharto's regime always argued about the importance of people participation in development. However, what they really wanted was not genuine citizen involvement but people mobilization to support the ruler's political agenda. Six times of general election during 30 years of the New Order Era, more than 90% of eligible citizens voted, yet this high participation level did not represent a real participation since the government socialized the concept of voting as people obligation rather than right.

Participation is not socialization in which the government socializes their top-down policies to get people acceptance and support, sometimes coercively. Participation is the genuine involvement of people, regardless of their political affiliation, gender identities, economic and social status in the whole policy processes or in the provision of public services. In order to get genuine people participation, government should acknowledge, respect, facilitate, and fulfill the people rights to express their will.

In the current democratic system, elites or certain social groups sometimes use the term of participation for the political agendas, which are against the values of democracy, pluralism, freedom, transparency, or tolerance.

This happens when a religious radical group went to the street to support the bill on anti-pornography, the bill which basically limits the freedom of people to express, or when such a group acted violently to the other mass who demonstrate peacefully in the public place to demand government to protect people freedom to believe.<sup>1</sup>

Likewise, general elections (*pemilu*), president elections (*pilpres*), or local head elections (*pilkada*) political candidates often brought their fanatic followers (sometimes using money politics) into violent and bloody conflicts with their opponent fanatic followers that keeps the democratic political election far from peace and fail to make people wiser by acknowledging difference and accepting lose. This violent and bloody election happens in many elections in the country; the extreme cases were in Poso, Central Sulawesi, also in Maluku and North Maluku. Likewise, the decentralization law which allows local areas to form new provinces or districts, often used by local politicians to mobilize local residents to gain approval of their *pemekaran* (expansion) proposal in the sake of their own interests, sometimes through bloody violence as happened in the case of Tapanuli, North Sumatra.

This is not participation we expect to extend. Rather, we have to develop people participation that admires the values of democracy, pluralism, humanism, and inclusiveness. The success of participatory local development does not rely on whether or not we are able to prevent the state from authoritarianism but also to avoid chaos, violence, and brutality by the crowds in the name democracy or participation.

People give their participation in two ways: first is to participate as voters in public elections (representative democracy); and

---

<sup>1</sup> The instance of it is the Monas incident on June 1, 2008, between Moslem Defender Front (Front Pembela Islam/FPI) and the National Alliance for Religious and Belief Freedom (Aliansi Kebangsaan untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan/AKKBB).

second is to involve more directly in all stages of policy making processes or in public service mechanism (deliberative democracy). In this context, the democracy we promote to shape local development is not only representative but also deliberative one. To make local government accountable to its people, the existence of the later is a necessity.

### **Social Accountability in Local Development**

Accountability is a fundamental principle of democracy and crucial to make local development meets the will of the citizens. In a democratic country, citizens have the right to demand accountability and public actors have an obligation to account. "Those calling for an account are asserting rights of superior authority over those who are accountable" (Ackerman, 2005: 12). Accountability is the obligation of power holders to account for or take responsibility for their actions. Power holders refer to those who hold political, financial or other forms of power and include officials in governments, private corporations, international financial institutions and civil society organizations (Malena, et.al., 2004: 2).

To develop more accountable local governance, citizens' participation is the key point. Citizens are the target of local governance improvement efforts. They need to be empowered to make them more aware of their rights as citizens and to make them more capable to voice their interests, to complain the service providers when they receive unfair treatments or when they see certain government wrongdoings, or to propose particular development programs. But at the same time, the citizens as individuals or as parts of citizen organizations or non-government organizations can play strategic roles to push the government to reform their regulations, planning, budgeting and public service mechanisms to meet the citizens' demand.

Social accountability is an approach towards building accountability that relies on civic engagement, i.e., in which it is ordinary citizens and/or civil society organizations that participate directly or indirectly in exacting accountability. The indirect mechanism of social accountability in democratic states is elections. This indirect participation is a very blunt instrument with which to hold accountable. Even if citizens were fully and accurately informed of the views and actions of every political candidate (which of course far from the case), elections still only allow citizens to select among a limited number of individuals or political parties. They do not offer citizens to express their preferences on specific issues, to contribute in a meaningful way to public decision making or to hold public actors accountable for specific decisions or behaviors.

To gain better social accountability, citizens should be able to participate more directly in policy making process as well as in service delivery mechanisms. There is a broad range of actions and mechanisms (beyond voting) that citizens, communities, civil society organizations (CSOs) and independent media can use to hold public officials and servants accountable. Traditionally, these have included a variety of citizen or civil society-led actions such as public demonstrations, protests, advocacy campaigns, investigative journalism and public interest lawsuits. Such traditional social accountability is often seen to be closer to the punishment than to the reward side of spectrum; tends to associate social mobilization with anger and protest.

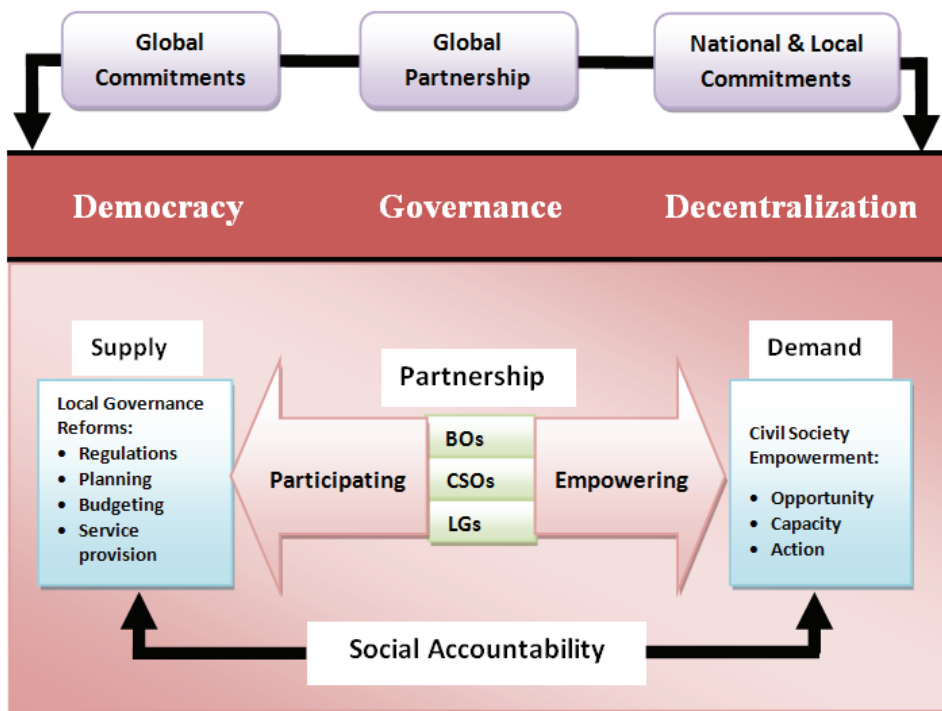
In more recent years, the expanded use of participatory data collection and analysis tools combined with (in many country contexts) enhanced space and opportunity for citizen/civil society engagement with the state, had led to a new generation of social accountability practices that emphasize a solid evidence base and direct interaction with government counterparts. These include, for example, participatory budgeting, public expenditure

tracking, citizen monitoring and evaluation of public service delivery. They also include efforts to enhance citizen knowledge and use of conventional mechanisms of accountability (Malena, et.al., 2004: 13). Such new type of social accountability grounded in constructive partnership between civil society and the state. Citizens are mobilizing, often locally, to demand better services, not by shouting, but by counting, making sure that their government spend effectively, and keep their promises. Shouting is often effective. Indeed, it is the only resource civil services are left with. Nevertheless, setting up arrangement of “state-society synergy” which lead to rewards for both side of equation can even be more fruitful (Ackerman, 2005: 13).

Graphic 1 shows how participation shapes local development. First, there must be a

favorable climate at international, national, as well as local levels that works as an enabling factor of participatory local development. In this instance, Indonesia have built global partnership with other nations, received aids and advocacy from many international donor agencies, has ratified the United Nations’ Declaration on the Right to Development Millennium Development Goals, and enacted laws which provide a legal basis for carrying out participatory local development efforts.

Second, to make local development more participatory, there must be efforts to improve social accountability from supply as well as demand side simultaneously. From the demand side citizens must be empowered, particularly the poor as to make them acknowledge their right as citizens to participate in local development efforts, to



Source: Primary data

**Notes:**

- BOs = Business Organizations
- CSOs = Civil Society Organizations
- LGs = Local Governments

**Graphic 1** Two Sides of Participatory Local Development towards Accountable Local Governance

increase their capacity to participate, and to use the opportunity they have to give full participation in the local development processes. In the meantime, from the supply side is to reform local governance through the enactment regulations, which promote government transparency and the enhancement participatory policymaking, planning and budgeting, and service provision mechanisms. These two side efforts require partnership among local governance stakeholders that includes local governments, business organizations (private sectors) and civil society organizations (mass media, universities, NGOs or citizen organizations). This partnership are built either to empower civil society or to participate in local governance reforms.

### **The Supply Side: Local Governance Reforms**

Local governance is the way decisions are made and implemented by and on behalf of people in a local area. It includes the allocation of authority to decision makers; the authorization to use collective financial and natural resources, provision of public goods and services, and holding accountable those to whom authority is entrusted. In addition to local governments and other local public sector agencies, local government encompasses a variety of civil society institutions, including resource users groups and citizen oversight bodies linked to public service delivery networks. Local governance institutions also include community development committees, indigenous institutions and traditional authorities, voluntary associations, and nongovernmental self-help organizations (Helling, et.al., 2005: 6).

The three elements of local governance—local government, business sector and civil society—plays important roles in local development efforts. Indeed, local government remains central in these efforts

due to the public mandate it gets from citizens. Business sector is also significant factor of local development. Enabling local private sector growth contributes to the economic basis for local development, both in urban settings where industry and services provide the economic base and in rural areas where agriculture and agribusiness provide economic base (Helling, et.al., 2005: 6). Moreover, business sector though its primary motive is profit, it also assumes to have social responsibilities. Private businesses take a part in public service provision so that clients have more alternatives to choose. Many big corporations deliver social responsibility programs which to a certain degree favor poor or marginalized people.

The enhancement of citizens' participation requires local governance mechanisms reforms toward more transparent, inclusive and participatory. We can list a number of efforts to make such reforms. LGSP (Local Governance Support Program), which is supported by USAID, builds collaboration among the central government, local governments and civil society organizations to improve participatory, effective and accountable governance in a number of selected provinces in Indonesia. The program that was started in 2005 worked in 60 districts and municipalities to provide technical advocacy and training to improve the capacity of local governments, citizen organizations and media. The advocacy was provided on integrated planning and budgeting, management of local government, public service provision and participatory governance through local council and civil society.

World Bank promote three comprehensive programs: ILGR (Initiative Local Governance Reform), USDRP (Urban Sector Development Reform Project) and SPADA (Support for Poor and Disadvantaged Areas). ILGR is a program that attempts to enhance the transparency, accountability and public participation in the process of decision making to make development more concerned on poverty



reduction efforts. UNDRP is the program to assist governments in implementing the Urban Institutional development Program (UIDP) and in the formulation of the national policy on urban development, particularly on urban development finance, poverty alleviation through the development of local economy and the improvement of public service provision.

USDRP is a program to assist central government and local government to improve the quality of governance. In the central level, the program helps the government in implementing project management. While in the regency level, it helps district and municipality government to carry out reformation of basic governance, to formulate capacity building and institutional development strategies.

In the meantime, SPADA help the Indonesian government to address problems of governance and poverty in the 100 poorest districts of the country. It draws on the new government's commitment to poverty reduction and to the priority assigned to promoting development in the poor districts now entering post-conflict reconstruction.

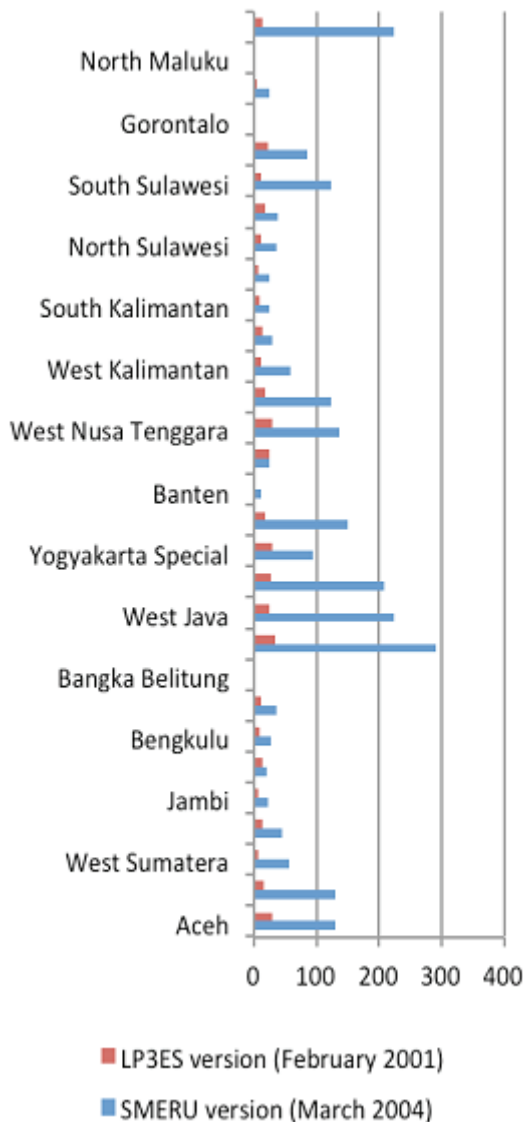
### *The Role of NGOs*

In regards to participation and people empowerment, the role of civil society organizations, particularly the non-government self-help organizations (NGOs) needs to get special attention. NGOs' role is unique in shaping local development. First, NGOs grow from within the society so that their existence may indicate the life of civil society. Second, NGOs are partners of governments to improve the demand side of accountability. In this case, NGOs may work independently or collaboratively with the governments to empower citizens through training, advocacy or public actions. They advocate local residents to do participatory

rural assessment, participatory local or village planning, participatory local or village budgeting, and self help community programs on housing, small enterprises, health, environment, etc. Third, NGOs can work from the reverse that is to improve the supply side of accountability. In this instance, NGOs may collaborate with citizens' organization or residents to push the local government to do certain governance reforms (to construct new regulations, to develop new mechanisms of policy making or public service provision), or to control governments' programs and public service provisions.

CSOs are apparently not new institutions in the history of Indonesian politics. Even during the era of Dutch occupation we have already had them (Muhammadiyah, NU, Tamansiswa, etc.), also during the Soekarno's or Soeharto's eras we have already had a number of NGOs which work in various public issues, such as family planning, gender, poverty, or environment. But the rate of growth in the last 10 years is amazing. Nowadays the number of CSOs all over the country is around 2,000 (see Graphic 2) but spread unequally among regions. The rapid growth of NGOs may be due to euphoria of democracy after the fall of Soeharto's power but probably also because of the international pressure. Most international aids require the recipient governments to collaborate with NGOs in conducting public programs.

SMERU's figure that was collected in 2004 is much higher compared to LP3ES data that was collected three years earlier (2001). The reason of this big difference may be because of time difference in data collection but it could be also because they define CSOs differently. SMERU's definition is wider that includes all non-state organizations, such as religious based student organizations. This graphic shows that CSOs in Indonesia is quite large in number, at least if we compare with the previous decades. The booming momentum happened from the 1980s to the 1998 reformation period.



Source: drawn from Table 1, S2-PLOD (2008: 13)

**Graphic 2** CSO Densities in Indonesia per Province

The analysis made by PLOD UGM indicates an orientation shift of CSOs toward government reform related issues. During the *Orde Baru* era, the main issues were human rights, democracy and development. Nowadays, CSOs concern on more specific government reform issues, such as policy advocacy for governance reform, which includes rural development or reformation

of regency governments. In West Java, for instance, Bandung Institute of Governance Studies (BIGS) Akatiga Foundation was established. Indonesian Partnership on Local Governance Initiative (IPGI) was established in Surakarta, Bandung and Dumai Municipalities while Parwi Foundation emerged in Yogyakarta (S2-PLOD, 2008: 13).

**The Demand Side:  
Empowerment of Local Citizens**

Empowerment is the starting point for local development. Empowerment is the process of enhancing the real possibility that an individual or a group can make and express choices, and transform their choices into desired actions and outcome. Individuals, households, and communities need both opportunity (the availability of options for meaningful decisions and actions) and capability (the ability to make meaningful choices and act on them and express them through institutions open to popular “voice”) in order to be truly empowered (Helling, et.al., 2005: 6).

The outcome of citizen empowerment efforts is citizen engagement: a citizenry actively engaged in civic life—taking responsibility for building communities, solving community problems and participating in the electoral and political process. Civic engagement is an individual and collective actions designed to identify and address issues of public concern. The engagement is not only shown on citizens’ actions and efforts but also on a feeling of belonging, an experience of investment and ownership in the local, regional, national, and/or international political communities to which citizens belong. It works to make a difference in the civic life of our communities and developing the combination of knowledge, skills, values and motivation to make that difference (MOCS Website and Wikipedia).



Source: Primary data

**Graphic 3** Civic engagement in Five Forms of Local Development Efforts

After the ratification of Law No.22/1999, a lot of efforts have been made to reform local governance to give citizens more access to participate. In many local areas, people are empowered as to make them acknowledge their own rights as citizens and have capacity to voice and involve in local development processes. Having opportunity and capacity to voice and make a choice, civil society is engaged at least five forms of local development processes (see Graphic 3).

The first form is in the formulation, implementation and monitoring of local regulation to build local governance transparency. In this instance, NGOs and residents (*warga*) act as a team to influence local regulation (*perda*) or to propose an alternative draft of local regulation. They may also work in partnership to express their objection toward a certain local regulation or to report violence against a certain local regulation or violence against a higher-level regulation.

The second form of development process, which demands for citizens' participation is local development planning mechanism.

Citizen organizations together with local government bodies and NGOs discuss programs or projects, which will be funded by the local government in the coming budget year. They may give a response to a planning document published in a media, to involve in a public debate on a planning draft prior to ratification, or to monitor and evaluate local development implementation.

The third kind of local development processes is budgeting. Citizens' delegates may involve in budget formulation process in *musrenbang* or public consultation. They may present their budget version as an alternative on the budget formulation process in a local council. After the budget document has been endorsed, they may work in partnership with other stakeholders to do analysis on the budget allocation and its impact on people.

The fourth citizens' participation is on community driven development (CDD) programs. CDD is an approach that transfers control over resources and decision making to local communities. CDD programs provide grants for scale investments that are chosen, designed and implemented by communities. The investments could be for the development of basic infrastructures such as water supply and road, social services including health and education intervention and productive investments in areas like small-scale irrigation, agricultural production or development of informal sector activities. In such programs, partnership is developed among stakeholders who include CBOs, local governments, NGOs and private firms.

The fifth form of local development in which people are able to participate is public service provision. Citizens' organization may negotiate with service providers to develop standards of access, coverage and quality of services through citizen charter; or they may monitor access, quality and people satisfaction to public services through Citizen Report Card.

Table 1 Forms of Participation on Number of Coverage Issues

Coverage of Issues	Form of Participation	Character	Cases
<b>Local Regulation</b>	Citizen proposal/ alternative draft	NGO and residents ( <i>warga</i> ) work together to mobilize themselves to influence local regulation ( <i>perda</i> )	Jeneponto, Jatim, Alor, Palu
	Public consultation, constituent meeting, Public Hearing ( <i>Rapat Dengar Pendapat Umum</i> )	Government, NGOs, Citizen Organization ( <i>organisasi warga</i> ) communicate to discuss local regulation.	Alor Lebak, Jepara, Palu, Madiun, Kediri, Mojokerto
	Objection to a Local Regulation	NGOs and citizen organization work together and mobilize them to express their objection toward a certain local regulation.	Syariat local regulation (Padang, dll), Manokwari, Perda Jakarta
	Reporting Local Regulation violation	NGOs and Citizen Organizations work together to report violence against a certain local regulation or violence against a higher level regulation.	Bandung Municipality (Zoning), the Local Regulation on Zakat Obligation for Public Officials
<b>Planning</b>	Development Planning Discussion ( <i>musrenbang</i> )	Government, NGOs and Citizen Organization discuss programs and projects which will be funded by the government in the coming budget year.	Almost in all districts and municipalities in Indonesia
	Information through mass media	Government, NGOs, and the Press work together to publish a planning document in mass media	Bandung Municipalities
	Public Debate (workshop)	Government, NGOs, and Citizen Organization Work together to discuss a planning draft—space and program—which will be ratified by the government.	Almost in all districts and municipalities
	Monitoring and evaluation of development implementation	NGOs and citizen organization work together to mobilize themselves to monitor the implementation of a certain development program	Lebak, Sumedang
<b>Budgeting</b>	The involvement of musrenbang delegation on KUA, PPAS, RKA,	Citizen delegation involve in a budget formulation process	Sumedang, Lebak



	Public Consultation	Governments, NGOs, and Citizen Organization communicate to discuss policy planning and budget draft	Bandung and Sumedang Districts
	Analysis and presentation of a budget alternative	NGOs and Citizen Organizations do analysis works and present their budget version as an alternative on the budget formulation process in a local council	Bandung District
	Publication and analysis of Budget Order Draft (DPA: <i>Dokumen Perintah Anggaran</i> )	Government, NGOs, and Citizen Organization publish the budget document that has been endorsed—either in the form of poster or mass media—and do analysis on the budget allocation and its impacts on people	Bandung District
<b>Public Service</b>	Citizen' Charter	Government, NGOs, and Citizen Organization agree on standard—access, coverage and quality of public services will be given to the people	Bima District and a number of districts and municipalities facilitated by the Center for Population and Policy Studies, Universitas Gadjah Mada (Yogyakarta Municipality, Semarang District and, Blitar Municipality)
	Citizen Report Card	NGOs and Citizen Organization monitor access, quality and people satisfaction to public services	Lebak, Magelang and Ngawi Districts, Bandung and Semarang Municipalities, East java, etc.) Semarang
	Complaint Mechanism	Governments develop mechanism to patch citizen complaints toward public services and to mediate conflicts between citizens and public service providers	

Source: Suhirman, 2005: 3

### **Civic Engagement in Local Regulation Processes**

Elements of local governance collaborate to strengthen civil engagement through two main strategies. The first strategy is the establishment of citizen forums. In Blitar Municipality, they form the Stakeholders Teamwork (TKS); in Bangkalan Stakeholders Communication Forum (FOKUS); in Kediri Municipality Communication Forum for Urban Development (FKPP); in Surabaya City Council; and in Majalaya (Bandung) Majalaya Society Forum for Welfare (FMMS). These forums facilitate the citizen involvement on local public policy processes and at the same time pool the citizen energy into a solid network for joint actions. In this instance, the NGOs' instinct to put local government as their "common enemy" seems remain strong.

The second strategy is to advocate governments in the process of local government formulation in order to have participatory local regulations. In this instance, they propose the institutionalization of citizen participation space on local policy processes, so that the citizen participation has legal basis. This second strategy does not put the NGOs and citizens to stand opposite to the government, instead they call for collaboration and partnership. As a result, a number of districts and municipalities have passed participatory local regulations.

Takalar District enacted Local Regulation No. 13/ 2002 on the Supporting System (SISDUK) and the Regent Circular Letter no. 415.4/453/ BAPPEDA/2001. This regulation encourages societies to plan and execute their own program with budget sharing between government—using local government budget—and societies/NGOs. In Probolinggo Municipality, Local Regulation No. 5/2003 regulates citizen participation on development planning through the establishment Participatory Planning Forum Communication Forum for Development Dialogue and by providing participatory budget stimulus. Similarly, in Kupang District through Local Regulation No. 18/2000 on Mechanism Pattern for the Empowerment of Local Societies. Solok Municipality has Local Regulation No. 5/2004 on the Transparency of Government Execution. This regulation regulates clearly and operationally public information access mechanism. A comparable regulation that guarantees citizens' access to get information is in Gorontalo Municipality (Local Regulation No. 3/2002) which gives sanction to public officials who consciously hide information of the local government activities. Another instance of participation institutionalization is in East Java where the province government enacted local regulation on public services in which the process involves CSOs, academicians, and citizen organizations (S2-PL0D, 2008: 16).

**Table 2 List of Regencies and Municipalities which have Regulation on Clean Government Execution Transparency (*Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih*)**

<b>Name of Regency/ Municipality</b>	<b>Local Regulation/Circular Letter/Decision Letter</b>
Takalar Regency	Local Regulation No. 13/2002 on Supporting System (SISDUK). This regulation encourages people to plan and carry out their own program, the cost is shared with the local government using APBD, society and CSO The Regent Circular Letter No. 415.4/453/BAPPEDA/2001 on Local Government Support to the involvement of the third sector or societal groups on the formulation and implementation of government programs
Solok Regency	Local Regulation No. 5/2004 on The Transparency of Government Execution and Community Participation ( <i>Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat</i> ). This regulation regulate clearly and operationally the public information access mechanism.
Gorontalo Municipality	Local Government No. 3/2002 on Information Freedom
Probolinggo Municipality	Local Regulation No. 5/2003 on Participation
Kupang Regency	Local Regulation No. 18/2000 on the Local Community Empowerment Mechanism Pattern ( <i>Pola Mekanisme Pemberdayaan Masyarakat Daerah</i> )
Sidoarjo Regency	Regent Decision Letter No. 68 on the establishment of Medical Committee for Local General Hospitals (RSUD) with the community membership element. The purpose is to control the quality of health services
Gowa Regency	Local Regulation No. 04/2004 on the People Participation in the execution of Gowa Regency Government. Local Regulation No. 22/2003 on General Urban Regional Planning Tombolo Municipality. Tombolopao Sub-district 2003-2013
Bandar Lampung Municipality	Local Regulation No. 13/2002 on People Participation in the formulation of Local Income and Expenditure Budget (APBD)
East Lampung Regency	Local Regulation No. 5/2003 on Community Based Development Planning (P2BM)
West Lampung Regency	Local Regulation No. 18/2004 on Community Based Natural and Environment Utilization
Lebak Regency, Banten	Local Regulation No. 6 Th. 2004 on Transparency and Participation in Government Execution and Development Management ( <i>Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintah dan Pengelolaan Pembangunan</i> ) in Lebak District
Wonosobo District, Central Java	Local Regulation No. 22/2001 on Commmunity Based Forestry Resource Management ( <i>Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat</i> ) (PSDHBM)

Source: S2-PLOD, 2008

### *Participatory Planning*

Discourses on a participatory development planning discourse has apparently begun since 1990s, a few years before the reformation. However the state has successfully enacted laws that are corresponding to these ideals throughout this decade. Participatory planning and budgeting has got legal recognition in the Law no.22/1999. The law adopts decentralist planning approach. Local governments have a wide authority and get proportional fund (*dana perimbangan*) so they should also have an authority to formulate local planning even though not absolute for the local planning should be compliant with central government planning. In the meantime, Law No. 17/2004 on Public Finance, Law No. 25/2004 on National Development Planning, Law No. 32/2004 on Local Government, and Law No. 33/2004 on Finance Balance between Central and Local Governments regulate national as well as local annual planning and budgeting. As a technical guidance to local planning, Department of Home Affairs and National Development Planning Board (Bappenas) update Joint Circular Letter annually on *musrenbangda* (Local Development Planning Dialogue).

Based on Law No. 25/2004 and Law No. 32/2004, the formulation of Local Government Work Plan (RKPD) starts with Bappeda's activities which originate the first draft of RKPD. Then the heads of Local Apparatus Working Unit (SKPD) prepare RKPD work plan (*renja*) in accordance with their main tasks and functions and refer to the original draft of RKPD and based on the SKPD's strategic Plan (*renstra*-SKPD). After the Renja SKPD created, the head of Bappeda coordinates the construction of the RKPD draft using Renja SKPD. The RKPD draft is prepared by Bappeda used as an input on the Development Planning Dialogue (*musrenbang*) to formulate RKPD which includes elements of societies and government bodies. The *musrenbang* to formulate RKPD is organized by Bappeda no later than March. Based on *musrenbang*

outcome, the head of Bappeda formulates the last draft of RKPD. The RKPD is ratified as the Regulation of District/Municipality Head and to be a guidance of the Local Development Revenue and Expenditure Planning (RAPBD) formulation.

In this scheme, the development planning system exercises four types of processes. The first is a political process. The Local Middle Term Development Planning (RPJMD) is reduction of the vision and mission of the elected district/municipality head. Another political process is the requirement of communication and dialogue between the executive (lead by the district/municipality head) and the legislature (local council or DPRD). The second is a technocratic process. Professional planners or the government institutions that have a functional role on planning prepare the planning. In accordance with Law No. 28/2005, Bappeda and SKPD do the technocratic process. The third is participatory process. Planning involve societies or citizens through *musrenbang* started at the village level. The forth is a mix of top-down and bottom-up processes. Top-down means that the local plan should be in accordance with the national plan and correspondingly the regents or municipals should conform to the president. Meanwhile, the bottom-up process is the process of formulating annual plan which start with *musrenbang* at a village level, goes up to sub-district, regency/municipality, province, and central levels.

*Musrenbang*, in 1980s called *rakorbang* (the Development Coordination Meeting), is a forum to implement bottom-up up or participatory model of local development planning. The process begins at countryside (*dusun*) level called *musrenbangdus*. Its output is brought to a village level into *musrenbangda* then goes up to a sub-district level called the Inter-Village Dialogue (*musyawarah antardesa*), previously called UDKP. It finally goes to *musrenbangda*. The process of aggregation happens in the form of



**Box 3**

Margono, the Village Head of Burat, Kepil Sub-District:

“We start development planning from empowerment; we start the empowerment by giving the poor citizens to speak and tell the problems they face. My job is just to facilitate their aspiration. Due to the empowerment, they become more critical and recognize the problem and the potential they have.”

Source: Eko, 2008:15

selecting the priorities among all inputs from the lower level dialogue. The village, through the LPMD (previously LKMD) forum, selects proposals from the countryside; similarly the dialogue at sub-district level decide the priority by selecting proposals come from the village level, so does in the district level. At least officially, this participatory process includes all relevant stakeholders (Eko, 2008: 20).

Eko's study notes that some *musrenbang* process in the village and sub-district level has followed consistently the Joint Circular Letter on Participatory Development Planning Dialogue (ESB *Musrenbang*). The dialogues have involved all elements of societies, including women. Yet the documents have failed to insert in-depth poverty vulnerability map, and tend to prose more on physical infrastructure. The dialogues in sub-district level have already been attended by all relevant stakeholders, including villages' delegates; Bappeda team, SKPD and DPRD, but the time used more for delivering speech instead of discussing in-depth the village delegate proposals (Eko, 2008: 14).

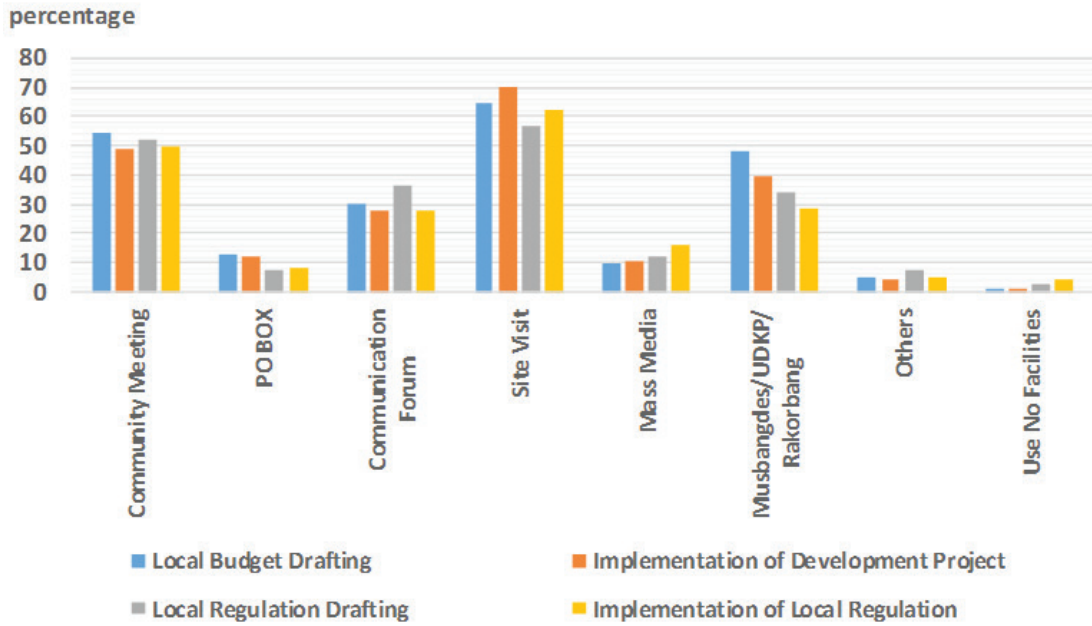
The question is how good the *musrenbang* works? Eko (2008: 15) reported in his study that most districts have practiced participatory planning and pro-poor budgeting. All districts have had a document of the Middle Term Local Plan (RPJMD) and Local Poverty Reduction Strategy (SPKD) which guide the formulation of an annual planning. This document refers to the national plan and involves all elements of the society. In collaboration with NGOs,

Wonosobo District has already had SKPD which was drafted based on the Participatory Poverty Assessment (PPA) in all villages. Even the RPJMD paper the development priority in Wonosobo has been focused on poverty alleviation through the provision of the basic needs services, small economy (*ekonomi rakyat*), empowerment and infrastructures (roads and electricity), the process started earlier to focus its policy on poverty alleviation through the rehabilitation of basic services (housing, poor families, health insurance, and pro-poor growth).

A micro data from villages in Kepil Sub-District, Wonosobo shows a growing progress of community empowerment. The village government and its citizens has been more familiar with pro-poor budgeting and gender budgeting and its benefit to the poor in the village (see Box 3).

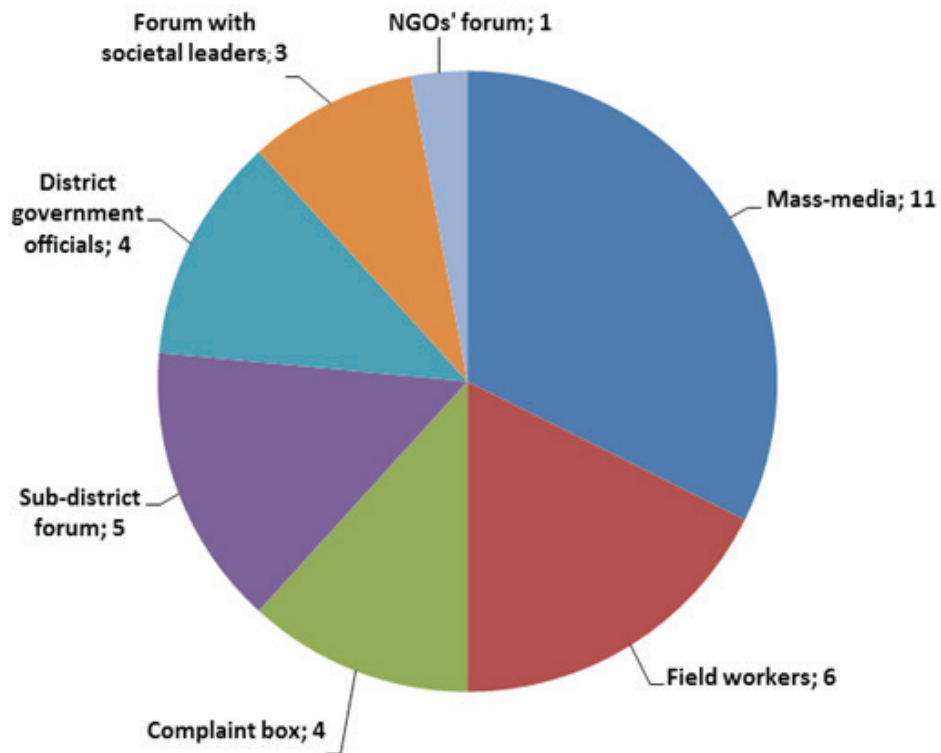
Eko's study also found that planning process from societies does not determine the final formulation of the local planning. People said, “The bottom up planning process is only in paper, in reality it is “*mboten up*” (does not go up)”. Year after year, people in Purbalingga and Wonosobo Villages have informed their proposal to rehabilitate broken streets but they found no realization. The local government often argues that they have limited amount of budget to meet the people demand. Wonosobo as well as Purbalingga Districts need about Rp11 billons to allocate while in fact the APBD is only Rp1 billion so only 8 percent of this demand they can realize.

HOW PARTICIPATION SHAPES LOCAL DEVELOPMENT



Source: GDS Survey, 2002:20.

**Graphic 4** Sources of Informations that the Local Council Members Use to Acquire Information from Citizens



Source: GDS Survey, 2002:20.

**Graphic 5** Source of Information the Regents Use to Get People Aspiration

Data from Governance Decentralization Survey (GDS) 2002<sup>2</sup> shows that the local council members use *musrenbang* as a facility to acquire aspiration from citizens on many issues, i.e., local budget drafting, implementation of development project, and local regulation drafting, and implementation of local regulation. But *musrenbang* is not the most important source of information. To gather aspiration from the citizens, they rely more on site visits or community meetings.

The comparable finding is found in GDS2. This survey explores units of organizations that local governments have developed to receive citizens' aspiration by asking regents and mayors as respondents (see Graphic 4). The GDS 2007 findings show that ten out of 13 ILGR districts have had an organization unit which receive such aspiration. Six districts (Solok, Lamongan, Bandung, Kebumen, Magelang, Gowa) put this unit into the Information and Communication Office or other offices. Ngawi and Boalemo Districts put this into a certain complain unit, while the two other districts use other medias such as mass media or complaint SMS. Data from regent respondents also available on types of media and instruments the local governments use to explore people aspirations. As much as 11 regents said that the source of information is mass media; six regents got information directly from field workers and four regents got societal aspirations from complaint and suggestion (see Graphic 5).

---

<sup>2</sup> This survey is a World Bank project in which the data is collected by the Center for Population and Policy Studies, Universitas Gadjah Mada. GDS has been done three times up to recently. GDS1 (2002), GDS1+ (2002), and GDS2 (2006). GDS is a survey that measures the impacts of regional autonomy on the quality of public services. The GDS focuses on three major stakeholders: household (as users of public service provision), health and education facilities (as service providers) and bureaucrats (as regulator/ administrator of the public service). This is the most comprehensive survey in Indonesia that measure the impacts of decentralization on the quality of public services in terms of topic coverage, sampling techniques, survey area coverage, and number of sample. For more detail explanation, see Pattinasarani and Surya (2007).

## Pro-Poor Budgeting and Gender Budgeting

Budgeting reformation toward pro-poor and gender oriented is closely related to the issues of inequality, gender bias, poverty and backwardness, and parallel to poverty reduction efforts. Poverty is a paradox of Indonesia's development, which is highly concentrated on economic growth. There is a strong empirical evidence that the high economic growth during three decades of The New Era government has positive correlation with the reduction of people living under the poverty line. The poverty number declined from 40.1 percent in 1976 to 11.34 percent in 1996 (before the crisis). But that high growth was apparently a bubble that lies above vulnerable economic foundation. Economic crisis in 1987/8 has made the proportion of poor people went up to 23, 4 percent in 1999. The number then declined into 15.97 percent in 2000 and 15.97 percent in 2005. But the oil price increase that was accompanied by the 33 percent increase of rice price on February 2005 to March 2006 due to the government rice import ban have contributed to increase poverty number from 16 percent in February 2005 to 17.75 percent on March 2006.

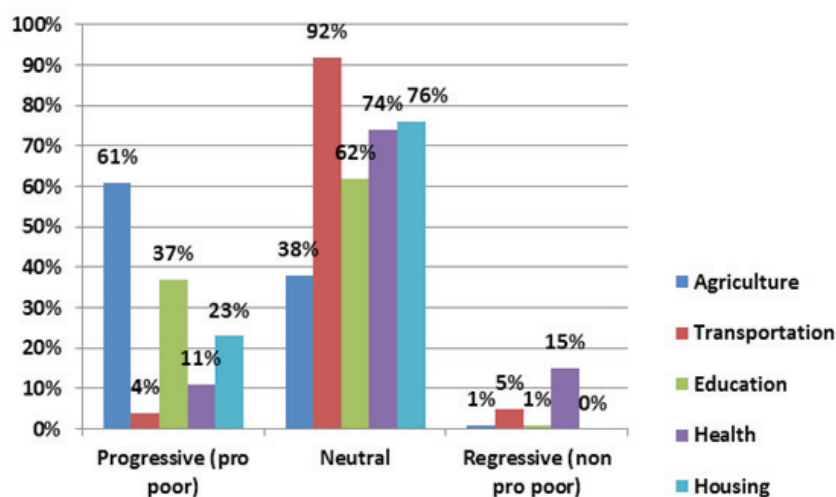
Budget is an annual formal government statement on revenue and expenditure estimation. Hence, it is financial planning which represent public policy choices to overcome public problems or to achieve public goals. According to Musgrave (1959), budget has three basic functions, namely allocation (to control directly or indirectly the provision of goods and services in many sectors, i.e. education, health, food, housing, etc.), distribution (to distribute resources and their utilization to reach all segments of the people equally), and stabilization (to stabilize macro economy, keep inflation and unemployment low). These three functions of budget have multidimensional character, not only economic, accounting, administrative, but also political.

## HOW PARTICIPATION SHAPES LOCAL DEVELOPMENT

Budget is an economic document, an instrument to balance the distribution of income, to stimulate the economic growth, to enhance job opportunities, or to stabilize macro economy. As an accounting document, budget is guidance or ceiling for government expenditures. Budget is also a managerial or administrative document, an instrument to manage and direct the provision of public services. But, more than that, budget is a political document, allocation of scarce resources to people that have complex, competitive and even conflicting interest (Hyde, 1992). For the reason that budget is a political document and contains “citizens’ money” there must be a transparency in managing the budget. “If the budget is to become pro-poor (i.e. its expenditure and revenue decisions are more sensitive to the interests of the poor) it is important that the poor themselves participate in its formulation, implementation and monitoring in a manner that is equal, inclusive and collegial” (United Nations, 2005: 14).

While most local governments in Indonesia are committed to improving service delivery, there remains a gap between such statements and the way in which local governments plan,

raise, and spend their resources. Budgets are the central tool for planning and managing resources. Integrating a pro-poor, participatory perspective can have profound implications for service delivery and poverty reduction outcomes. The requirement to produce an SPKD provides an opportunity for districts and provinces to ensure that budgets fund investments with poverty-reducing outcomes. It supports the MTDP 2004–2009 call “to mainstream poverty reduction efforts in the national economic agenda.” Experiences in Brazil, South Africa, and elsewhere demonstrate that budgets based on increased participation, transparency, and accountability have real development results. Indonesia has begun to introduce participatory planning at various local levels through the *musrenbang* process, but the meetings focus more on local leaders’ priorities than on enabling debate between community members and local governments. It is important to be realistic; when project affordability is not taken into account, the process results in little more than unrealistic, unfunded wish lists. SPKDs should be seen as action plans that are guided by national-level and provincial-level strategies, and budgets are a way to operationalize the plans (ADB, 2005: 2).



Source: GDS Survey, 2002: 20.

**Graphic 6** Budget Policies in Selected Sectors of Local Development



The implementation of pro-poor budgeting varies among districts and municipalities. Some districts took a lead in innovation. Jembrana District has adopted the new budgeting model since 2001. This innovation was started from Regent I Gde Wisena who wanted to change the old paradigm of “politics as commander” into “management as commander”. His innovative ideas to reform the government, including the budgeting system got tough resistance from the bureaucrats and politicians in the local council. While the technocrats were working on budget calculation, he approached politicians, took the leadership of DPC PDIP, and struggled to get political supports from minority groups and the grassroots. It took almost a year to get political supports and after he gained a conducive political climate and

held power to make a change, he revitalized the institutions and reformed the budgeting system: rationalized bureaucracy, to cut down the bureaucratic structure, restructured the mechanism of goods provision and control the provision tightly, shaped the budget to be more efficient and reallocated it in order to improve people access on education and health services, and to move the local economy (Eko, 2008: 16). Other districts and municipalities have also made an innovation on budget and public service provisions. To name a few are Sragen, Sinjai, Purbalingga, Bandung, East Belitung, Blitar, Lamongan, Gorontalo, Yogyakarta, and many others. Graphic 6 shows a number of districts and municipalities that have already adopted pro-poor budgeting.

#### **Box 4 Poverty Reduction and Allocation of DKI Province Budget**

Local Revenue and Expenditure Budget of DKI Province year 2001 earned a lot of criticism because of two reasons. First, the ratification process by the local council was claimed as illegitimate, and second, the expenditure allocation was claimed to prioritize the interests of bureaucrats (also the council members) rather than public interests. The amount of routine expenditures (as representation of expenditures for bureaucrats) reached 67% while expenditures for development (as representation of expenditures for public services) only 33%.

As a consequence, the coalition of eleven NGOs had sued to the DKI Province Government and the DKI Council. The indications of expenditure inequalities are as follows.

1. Number of poor residents in DKI is 284,709 people, while the budget expenditure allocation that goes directly for the poor interests was only Rp130.5 billion (5.2% of development expenditure or 1.7 percent of the total budget. This means that 1 person receive Rp458 thousands a year.
2. The budget allocation for the council member welfare (85 persons) was Rp67 billion a year (for representation, packet, allowance, and official dresses). To add with expenditure allocation for the council secretariat that reached Rp78 billion, so the total budget routine was Rp145.9 billion. The amount of budget allocation to support the interests of 85 persons was higher than for 284.7 thousand people. In other words, “people money” used to support the interest of their “representative” reached Rp1.7 billion per person, or 3,742 times compare to the budget for a poor resident.
3. The routine budget for head of executive (governor and four vice governors), was Rp18.2 billion, or each person used budget Rp3.6 billion.

Based on that data, the question is should the “price” of a “people representative” and “people leader” was that high in comparison to the “price” of the citizens that they represent or lead?

Source: BKBK and SMERU, 2001, Paket Informasi Dasar Penanggulangan Kemiskinan

How much pro-poor budgeting the local governments have applied? Jasmina, et.al. (2001) analyzes the allocation of local development budget in 268 districts and municipalities, whether it is pro-poor, neutral, or pro-rich. The public expenditure is a) pro-poor (progressive) if the poor get larger proportion of benefits than the rich; b) pro-rich (regressive) if the benefit proportion for the poor is less than the rich gain and c) neutral if the proportion of benefit for both is relatively equal. The sample of development sectors are agricultural and forestry, transportation, education, health, and housing and settlement. The results of the analysis are as follows.

1. Among the five sectors, average expenditures for agriculture, education, and housing spent more for the 20% poorest and 14 percent spent for the 20% richest while for transportation and health both groups receive almost equal. But, using binary variable, the poor receive benefits less than the rich. In other words, expenditures for transportation and health are between neutral and regressive while on the other three sectors are clearly progressive.
2. The overall analysis by merging the calculation output of sectoral development expenditures with the output of incidence analysis for the five sectors shows that out of 268 districts and municipalities, only 93 percent of them adopted pro-poor budgeting policies. Box 4 provides a case of a budgeting allocation policy performed by DKI Province.
3. Despite quantitative analysis, this study also applies qualitative analysis. The indicators are the existence of a poverty reduction program, participatory budgeting, process and implementation of poverty reduction programs done by the local governments. Out of 40 districts and municipalities, only 18 of them have carried out pro-poor policies.

### **Civic Engagement in Community Driven Development**

Top-down, centralized and government driven models of community development programs have been the past. To name a few of the past top down, centralist and government driven development programs which result in controversy and people resistance were the dam-building project at Kedung Ombo, coercive methods of national family planning program, and the massive transmigration program.

In the current era of governance, democracy, and decentralization, community development programs tend to be bottom-up, decentralized and community driven. In this model of development, poor people are prime actors in the development process, not targets of externally designed poverty reduction efforts. Control of decisions and resources rests with community groups, who may often work in partnership with demand-responsive support organizations and service providers, including elected local governments, the private sector, non-governmental organizations (NGOs), and central government agencies (Gillespie, 2004: 12).

Experience has shown that, given clear rules of the game, access to information, and appropriate support, poor men and women can effectively organize to provide goods and services that meet their immediate priorities. Not only the poor communities have greater capacity than generally recognized, they also have the most to gain from making good use of resources targeted at poverty reduction (Gillespie, 2004: 18).

According to the World Bank's Voice of the Poor, based on interview with 60,000 poor people in 60 countries, poor people demand a development process driven by their communities. When the poor were asked to indicate what might make the greatest difference in their lives, they responded (1) organizations of their own so they can negotiate

with government, traders, and NGOs; (2) direct assistance through community-driven programs so they can shape their own destinies; and (3) local ownership of funds, so they can end corruption. They want NGOs and governments to be accountable to them (Narayan & Petesch, 2002: 1).

CDD model of development has been applied in many sectors of development, education (education boards and school committees), health (posyandu and *desa*

*siaga*), micro enterprise and finance (*Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE)* or Development of Micro Finance Institution and Collective Enterprise Group), settlement (*Kampung Improvement Programs and Pembangunan Perubahan Bertumpu pada Kelompok (P2BPK)* or Development of Change Based on Group), village development (*Kecamatan Development Project*), and poverty alleviation (Urban Poverty Alleviation Program).

### Box 5 Interview with Chris Banes

From 1975 until 1977 Chris Banes lived in Jakarta and worked for the Kampung Improvement Program (KIP). The KIP started as an Indonesian initiative in 1969. Five years later, the Bank began to get involved in the KIP through the **Jakarta Urban Development Project**. Since then, the Bank has financed KIP through 15 integrated projects covering some 200 communities. Chris Banes worked on Urban I and II, before he joined the local consulting team in central Java, implementing Urban-III. Between 1978 and 1982, he was also part of the Bank team that prepared and appraised Urban-IV.

The KIP is one of the world's largest urban programs and ranks among the best urban poverty relief efforts ever. Mr. Banes attributes the success of this program to the fact that the KIP was implemented exclusively by local staff. In particular, Chris Banes stresses the strict planning, engineering, design, construction, and cost standards. In addition to that, since the beginning KIP was designed to be sufficiently low-cost to permit rapid expansion throughout the country in a limited time frame.

Mr. Banes mentions as another contribution to KIP's success Indonesia's well-organized communities. Indonesia has a long history of self-help at the village level which was actively encouraged through the KIP. The improvements motivated the population to invest resources and efforts to further upgrade their housing and infrastructure. According to Chris Banes, never has any other slum upgrading project been as successful as the KIP and improved the quality of life of such a large part of the population. Residents are now better educated, household size has declined, and more residents are employed. KIP also contributed to a healthier environment. Access to piped water and public information on sanitary practices reduced intestinal and water borne diseases, with a particular impact on infant and child mortality.

As Chris Banes points out, these impressive results could be attained only thanks to the existence of two indispensable conditions: (a) political commitment of the government and (b) the creation of strictly organized and multidisciplinary KIP-units. Concerning the first, Chris Banes underlines political commitment to support the KIP has been there right from the beginning, since it started as an Indonesian initiative. Banes mentions the former Governor Ali Sadikin who promoted a multisector approach for the KIP. Sadikin was convinced that his staff had to go out into the kampungs, talk to the people through the existing political structures, and attain basic improvements in a short period of time and at a minimum cost.

The strong political support laid the foundation for the building of local KIP-units to implement the upgrading program. These multidisciplinary agencies with selected staff from the respective local governments and infrastructure sector departments were responsible for detailed planning and implementation of the physical works. The emphasis of this organizational structure was on wide and rapid coverage of the target areas by an integrated package of improvements across the sectors.

Despite the overall positive output of the KIP, it also raised some criticism. As Chris Banes says, neither the local governments, nor the KIP-units focused enough on maintenance. Since KIP lacked a proper routine maintenance program, soon after the upgrading was accomplished, new problems appeared, such as the disintegration of roads, solid waste filling the drainage channels, and the clogging of drainage ditches which exacerbated more problems.

Banes stresses that maintenance programs and their fundings should be considered as an integral part of a project. According to him, appropriate maintenance is absolutely necessary to guarantee the sustainability of an upgrading project. Ad-hoc maintenance programs, driven and funded by the communities themselves, may not be a final solution. Banes thinks that in the long term the bodies legally charged with the task should be responsible for maintenance. At the same time municipal maintenance is a way to create employment opportunities.

Chris Banes, a municipal engineer from Great Britain, an outstanding professional experience in upgrading slums in Asia and Africa. He was involved in urban projects in Indonesia, Malaysia, India, Pakistan, Nepal, Nigeria, Malawi, Tanzania, Zambia, Zimbabwe, Ethiopia, South Africa, Swaziland and Ghana.

Source: Chavez, Gattoni and Zipperer, 2000: 10

**Kampung Improvement Program (KIP)** is a community based development effort in which the community plans, implements and monitors the project based on its needs and priorities, indeed with the support of local government and supporting institutions. These programmes are concerned with upgrading the physical infrastructure: roads, footpaths, drainage canals, water supply, sanitation, solid waste disposal, schools and clinics. Kampung are the informal or unplanned, usually crowded and slummy, settlements where most Indonesian urban live. Governor Ali Sadikin initiated KIP in Jakarta in 1969. Through the World Bank loan, the programme has upgraded some 7,700 hectares of *kampung* and improved conditions for some three million people. Since 1976, a similar programme has been operating in Surabaya. Now, KIP has been implemented in many cities in a country and that according to Chris Banes is considered to be the world's largest urban programs and ranks among the best urban poverty relief efforts ever (see Box 5).

**Kecamatan Development Project (KDP)** was started in 1996, the last years of The Soeharto's Administration. By 2003 the program was operational in 25% of villages in the entire country. It is now in its third phase and

has been implemented in over 28,000 villages throughout the country. The centerpiece of the KDP is the sub-district council, consisting of the government-appointed sub-district administrator and elected representatives of the villages within the sub-district.

To prevent from corruption, the initial regulations attached to the loans focused on procedures that would help ensure transparency in the decision-making process and formal accounting for the use of project funds. For instance, project regulation required the establishment of a formal monitoring and complaints mechanism by which community member could file a complaint directly with the national KDP secretariat via a special post office box. Local communities implementing projects funded through the KDP were required to contract with independent NGOs to monitor and report on implementation. The KDP rules also made provision for cross-audits between sub-districts, the publication of audit reports, and the public costing of project budgets. To ensure a high level of community participation in the decision making process, any village within the sub-district could submit a funding proposal to the council, provided that the submission conformed to the World Bank regulations. Each proposal was required



to be presented to the sub-district council by a village delegation composed of at least two women and one man, each of whom had to be elected by secret ballots cast by all eligible members of the village (Rawski, 2006: 929).

Urban Poverty Alleviation Program (UPAP) or *Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan* (P2KP) is a community-based program in urban areas that applies integrative approach by improving physical, economic, and social capacities (*Tridaya*) of urban poor communities. First, this program attempts to eradicate poverty through community empowerment by generating collective actions among community members. The members are advocated to commit in a collective learning process through self-mapping, the establishment of *Badan Keswadayaan Masyarakat* (BKM), and utilization of *Bantuan Langsung Masyarakat* (BLM). These

processes may create collective awareness and constructive knowledge, attitude, values and behavior to make them release from poverty.

Second, UPAP integrate three aspects of empowerment—physical, economic, and social—in a concept called *Tridaya*. Such empowerment efforts attempt to build a new culture—a new way of thinking, attitude, and behavior—of the poor in dealing with poverty issues. In other words, poverty alleviation efforts do not only rely on the availability of economic resources in the form of the availability of rotated funds for the poor families, but more importantly the institutionalization of local consensus as foundation for the rise of partnership among community members. UPAP attempts to utilize and empower social capital as local wisdom to eradicate poverty.

#### **Box 6 Evaluation of Urban Poverty Alleviation Program (UPAP)**

Center for Population and Policy Studies in 2005 carried out an evaluation study to evaluate the implementation of UPAP in 12 districts/municipalities: Pandeglang, Cirebon, and Bantul Districts, Tangerang, Center Jakarta, East Jakarta, Bandung, Tegal, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, and Malang Municipalities.

This study found that UPAP implementation in targeted *kelurahan* has shown a dynamic interaction and learning process among local stakeholders. There is an improvement of community members' participation on the formulation of poverty reduction programs. They involve in mapping the local capacity and in formulating Middle Term Development of poverty alleviation program. There is strong evidence that a collaborative learning process to formulate and voice the community needs works in this instance.

The process to choose the coordinator of BKM is done transparently and democratically. However the community members tend to choose local elites which are popular or come from better social and economic status. The poor do not have enough courage to nominate or to be nominated as a coordinator.

They realize that the purpose of establishing BKM is as a tool to facilitate the development of economic productive efforts collaboratively; it also an instrument to learn how to organize, develop self-capacity and empowerment of groups. Yet, their concentration remains on the rotation of fund aids, not on the capacity to develop collaborative and integrated planning for improving their productive activities.

The program implementation on the improvement of physical facilities is the most successful one. The program is able to generate residents' participation either financial as well as social supports. But, still very few efforts have been made to create economic activities that can improve job opportunities among the KSM members, particularly the marginalized or unemployed group. The least success is on social aspect of empowerment. The scale of assistance if not enough to the reduce number of poor people significantly and self-sufficiency has not also well developed.

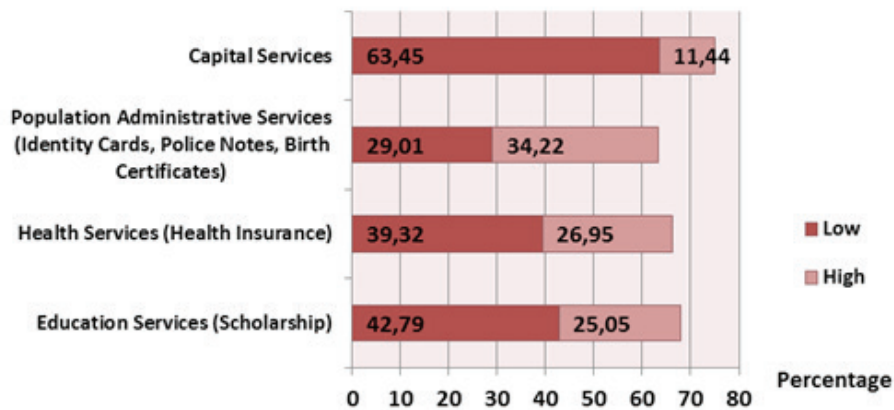
Source: CPPS UGM, 2007: 55-56).

Third, the empowerment program offered by UPAP is treated as a community learning process and will strengthen the critical consciousness of the community. This is not a short term of instant poverty alleviation program; rather it needs long term and sustainable processes. This program avoids the use of charity approach in helping the poor. The fund provided by the program is used for productive activities and stimulants to make the poor more powerful, developed, and prosper together with other community members. But such ideal goals are not easy

to accomplish. Studies by CPPS UGM provide a picture on how this program works in the fields (see Box 6).

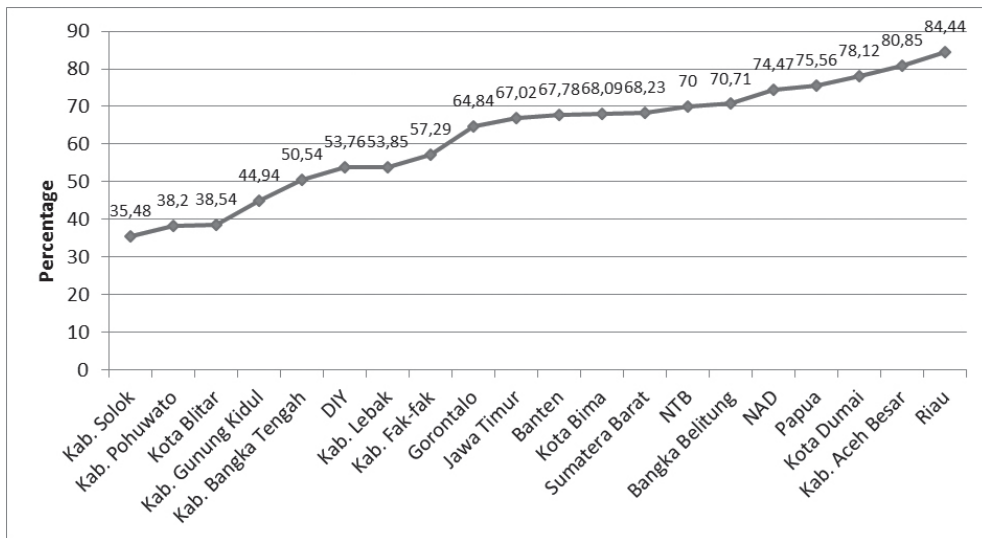
**Civic Engagement in Public Services**

Good governance requires the state capacity to deliver good public services (Anderson, 1999; Batley, 2004; Andrews & Shah, 2003). In the meantime, the quality of public services in Indonesia is still far from



Source: CPPS UGM (2006), Governance Assessment Survey

**Graphic 7** Societal Perception on Public Services



Source: CPPS UGM (2006), Governance Assessment Survey

**Graphic 8** Giving 'Extra Money' to Obtain Public Services Judged as Common or Fair

the expectation. Political and Economic Risk Consultancy (PERC) put Indonesia as a country with worst bureaucracy in Asia. In Thailand businessmen should go through four types of procedures and take around a week to accomplish; in Vietnam seven procedures for average 50 days; while in Indonesia, businessmen should undergo 12 procedures for 151 days (Kumorotomo, 2007: 2).

Data of Governance Assessment Survey by CPPS UGM in 2006 in ten provinces of Indonesia shows that societal perception on public services is quite bad, because (1) the services has not pro-people or pro-poor yet and (2) bureaucratic corruption has spread down to the operational level of public services in the forms of bribery. Graphic 7 show the low access of the poor to receive public services, and Graphic 8 demonstrate bribery practices in a number of districts/municipalities.

#### *Citizen Report Card*

One of the solutions to make public service provision meet the societal needs and provide more access to the poor is by involving societies in the service delivery processes. There are a number of methods to engage citizens in public service provision. One of them is citizen report card. CRC is formal, quantitative surveys of client satisfaction with public services have been conducted by nongovernmental organizations (NGOs) in several Indian cities. It was initiated in Bangalore, India, then it was replicated in other Indian cities (such as Mumbai and Calcutta) and worldwide (e.g., Ukraine, the Philippines, and Washington, DC). A number of local governments in Indonesia have also adopted this new method, such as Lebak, Magelang and Ngawi Districts, Bandung and Semarang Municipalities, East Java Province.

The surveys generate "report cards" on the perceived quality and responsiveness of a range of urban services. They are used to put

pressure on elected officials by demonstrating the extent of public dissatisfaction and areas in need of improvement, that hope that this will result in greater responsiveness on the part of public servants responsible for services. The surveys are also use to educate the media, the public interest groups, and citizens (Ackerman, 2005: 14).

The report card has seven phases: (1) identification of scope, actors, and purpose; (2) design of questionnaires; (3) sampling; (4) execution of survey; (5) data analysis; (6) dissemination; and (7) institutionalization. The unit analysis is the household or individual, and the method relies on stratified sampling to ensure that the data from a survey questionnaire are representative of the underlying population. The intent is to uncover problem areas in relation to service delivery. The dimensions probed include access, quality, affordability, willingness to pay, staff behavior, efficiency, reliability, adequacy of supplies, and overall user satisfaction (Arroyo & Sirker, 2005: 13).

The report card methodology was developed in order to expose government agencies to the consumer feedback they are lacking. The guiding idea behind the methodology is to introduce market type initiatives to the functioning of government. Through the report card methodology, agencies can see how their performance changes from year to year as well as compare themselves to other agencies in a comparative, competitive dynamic similar to that imposed by the market. And all of this occurs through the independent action of civil society and the power of information.

#### *Community Score Card (CSC)*

Close to CRC is Community Score Card (CSC). CSC permits tracking inputs and expenditures, monitoring the quality of services and projects, generating benchmark performance criteria that can be used in

resource allocation and budget decisions, comparing performance across facilities and districts, and generating a direct feedback mechanism between providers and users. The community score card process is a community-based monitoring tool that uses the community as its unit of analysis and focuses on monitoring at the local or facility level. It employs a methodology for soliciting users' perceptions on quality, efficiency, and transparency, similar to that used by citizen report cards. In Sri Lanka, the Community Development and Livelihood Improvement Project apply this model. The project is designed to target poor communities in the project area and improve their livelihood and quality of life by enabling them to build accountable institutions and to manage sustainable investments. The project uses CSC to list the criteria for evaluating the performance of village organizations, and communities grade their performance every month or six months. In addition, the village organizations evaluate themselves and present their findings to the villages (Arroyo & Sirker, 2005: 14).

### *Continues Improvement and Benchmarking (CIB)*

Continues Improvement is a systematic method to improve service delivery for access, timeliness, quality, cost, community satisfaction and affordability while is comparing services with others to improve your own service delivery. Benchmarking is done by comparing performance and sharing information about service practices, to find the 'best' practices and increase service standards. Continues Improvement and Benchmarking have enabled service delivery improvements in many organizations, government and private, in numerous countries around the world.

The Asian Development Bank (ADB), the Asian Development Bank Institute (ADBI),

and the German Agency for Technical Development (GTZ) funded a Regional Technical Assistance program (RETA) to test the use of CIB techniques as a means of improving the delivery of municipal services. This RETA also intended to create an active network of municipalities to exchange information on successful change efforts and good practices.

This project was tested in ten cities across Asia, including Pakistan, India, Sri Lanka, China, Malaysia, the Philippines and Indonesia. One of the pilots in Indonesia is collaboration between CPPS UGM and two local governments; a range of services in these cities was improved to verify that the CIB techniques would yield results. The improved services included: solid waste collection, customer service counter and complaint handling, property tax assessment and collection, venue parking, and street vendors. CPPS UGM has successfully piloted CIB in collaboration with two local governments, Sleman District and Yogyakarta Municipality on solid waste collection (ADBI, 2005).

In a number of countries The CRC method is combined with another participatory method, called *Continues Improvement Benchmarking (CIB)*. The Center for Population and Policy Studies, Universitas Gadjah Mada advocated the application of these new methods in Yogyakarta Municipality and Sleman Regency in 2006. CRC is a survey of public and social services that affect the poor and give service recipients and opportunity to grade the agencies that provide the services, while CIB is a continues process in which a service provision unit seek to challenge of their practices by comparing the practice it does with the others' practices. In this instance, the organizations evaluate various aspects of their processes in relation to best practice, usually within their own sector. This then allows organizations to develop plans on how to make improvements or adopt best practice, usually with the aim of increasing some aspect of performance.



### *Citizen Charter*

Another participatory model of service provision, which is now widely adopted in Indonesia, is Citizen's Charter (CC). CC is the model of service delivery processes, which put the clients and society at large as the proactive stakeholders. The charter expresses the understanding between citizens and a public service provider on the quantity and quality of services citizens receive in exchange for their taxes. It is a written, voluntary declaration by a service provider about its service standards, accessibility, transparency, and accountability. The Citizen's Charter was apparently a British political initiative launched by the then Prime Minister, John Major, on 22 July 1991. It aimed to improve public services in the UK by (1) making administration accountable and citizen friendly. Ensuring transparency and the right to information; (2) taking measures to cleanse and motivate civil service; and (3) adopting a stakeholder approach (Wikipedia, the free encyclopedia).

CC is not only applied in Anglo-Saxon countries (United Kingdom and Ireland), but also being an important part of The Charter of Fundamental Rights in European Union. Nowadays CC has been applied worldwide, including in Indonesia. The first initiation of CC in the country is in Yogyakarta and Blitar Municipalities and in Semarang District. These three local governments collaborate with CPPS UGM to pilot this new method. Each local area applies this method in a certain sector of public service. Blitar focuses on public health services; Semarang applies in certain sub-districts on Residents' Identification Card (KTP), Hindrance Ordinance, Business Location Permits) while Yogyakarta choose to focus on Birth Certificate services. Nowadays we can name more local governments that have applied CC, such as Bogor Municipality, Mataram Municipality, Lemboto District, Binjai Municipality, Asahan District and Lamongan District (Kumorotomo, 2007: 8).

The pilot projects in several districts/municipalities have successfully transformed the paradigm of public service provision into a new culture of serving people. CPPS UGM reports that its pilot project has improved customers' awareness of their rights and responsibilities in the process of service delivery. The mindset of the providers has also changes to more clients oriented and leaves their arrogant attitude. The high concern given by regents and mayors in supporting the institutionalization of the citizens' charter has in fact accelerated the process change. Kumorotomo also reported positive impacts of the CC adoption. The implementation of CC in Bogor has improved the effectiveness of population services. The use of CC on garbage services in Mataram is also considered effective.

### **Conclusion**

We are in the era of democracy, governance and decentralization in which citizens' participation is an unavoidable requirement to make the systems work effectively and as a strategic tool to assure that local development efforts will meet the citizens' demand and yield better results for all citizens, particularly the poor. To develop an accountable local development, there are two basic approaches available to adopt at the same time. From the supply side is local governance reform to restructure local government institutions and mechanisms, to reform local regulations as a legal basis to develop transparent and accountable local governments, to develop participatory model of local development planning, budgeting, and public service delivery mechanisms. In the meantime, from the demand side is to empower citizens through the improvement of citizens' capacity and opportunity to participate in the whole processes of local development. To make such integrative local development, collaboration among local governance—

local government, business sector, and civil society—is undoubtedly needed.

There are strong evidences that Indonesia has been on the right tract to develop participatory models of local development. Many local governments have enacted new regulations that give legal foundation to reform the local development mechanisms. Participatory mechanisms have also been made in planning, budgeting and service provision. In the last decade of implementing this new model of development we note a lot of success story as well as fail story. We should use successful practices as a benchmark for us to learn and follow, while the fail practice is also a good learning for others to avoid. But, the point is that we should not make some of those failures as a reason to leave the democratic and decentralist model the nation has chosen. Indonesia has been on the right tract and there is no reason to turn the clock back to the obsolete centralist and authoritarian system. What we have to do is to continue the process, to learn wisely and properly either the successes as well as from the failures we made, so that we are able to build better efforts in order to achieve better future for all.

## References

- Ackerman, John M. 2005. *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion and Learning Module*. World Bank Institute.
- ADB (Asian Development Bank). 2005. "Republic of Indonesia: Pro-Poor Planning and Budgeting (Co-financed by the Government of the United Kingdom)," *Technical Assistance Report*, pp. 2.
- ADB (Asian Development Bank Institute). 2005. *Continuous Improvement and Benchmarking Handbook*.
- Andersson, Vibeke 1999. "Popular Participation in Bolivia: Does the law
- "Participation Popular" Secure Participation of the Rural Bolivian Population", *CDR Working Paper* 99.6, October.
- Andrews, Matthew and Anwar Shah. 2003. *Voice and Local Governance in the Developing World: What is done, to what effect, and why?* World Bank.
- Arroyo, Dennis, and Karen Sirker. 2005. *Stocktaking of Social Accountability Initiatives in the Asia and Pacific Region*. Washington, DC: Community Empowerment and Social Inclusion (CESI), World Bank.
- Batley, Richard. 2004. "The Politics of Service Delivery Reform." *Development and Change*, 35, 1, January.
- Bichal, Johnston. 2005. "A Joined-up Approach to User Participation in Public Services: Strengthening the 'Participation Chain'", *Social Policy & Administration*. Vol. 39, No.3, June.
- BKBK and SMERU. 2001. *Basic Information Package for Poverty Alleviation*.
- CPPS UGM (Center for Population and Policy Studies, Universitas Gadjah Mada). 2003. *The Institutionalization of Citizens' Charter on Public Service in Yogyakarta Municipality, Semarang District and Blitar Municipality*. Yogyakarta: CPPS UGM and Ford Foundation.
- CPPS UGM (Center for Population and Policy Studies, Universitas Gadjah Mada). 2007. *Building Poverty Alleviation through Society Empowerment*.
- Chavez, Roberto, George Gattoni, and Melanie Zipperer. 2000. "INDONESIA The Kampung Improvement Program (KIP) - Successful Upgrading with Local Commitment Chris Banes Talks About His Experiences". *Urban Services to the Poor*, Thematic Group, World Bank Group, January 12.
- Darwin, Muhadjir. 2005. *Humanizing People: Poverty Alleviation as a Mainstream of Development*. Yogyakarta: Benang Merah.

- Department of Economic and Social Affairs (DESA), Division for Public Administration and Development Management, United Nations. 2005. *Citizen Participation and Pro-Poor Budgeting*. New York.
- Eko, Sutoro. 2008. *Pro-poor Budgeting: The New Politics of Local Budgeting Reformation for Poverty Alleviation* - Working paper - IRE: Yogyakarta, Indonesia.
- Gillespie, Stuart. 2004. "Scaling Up Community Driven Development: A Synthesis of Experience". *FCND Discussion Paper* No. 181. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Hale, Thomas N. 2008. "Transparency, Accountability and Global Governance", *Global Governance*, 14, Lynne Rienner Publishers.
- Louis Helling, Rodgigo Serraro, David Warren. 2005. "Linking Community Empowerment, Decentralized Governance, and Public Service Provision Through a Local Development Framework. Community Driven Development and Social Protection", The World Bank, *SP Discussion Paper*, No.0535, September.
- Malena, Carmen, Reiner Forster, and Janmejay Singh. 2004. "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice." *Social Development Papers*, Participation and Civic Engagement. Paper No. 76, World Bank, December,
- Menko Kesra (The Coordinating Minister for Social Welfare). 2005. *the National Strategies for Poverty Alleviation*. Jakarta.
- MOCS (Montana Office of Community Service). Montana's Official State Website. <http://mt.gov/>.
- Narayan, D and P. Petesch (eds.). 2002. *Voices of the Poor: From many lands*. New York: World Bank and Oxford University Press.
- Pattinasarani, Daan and Candra Surya. 2007. "Transparency, Participation and Public Services in P2TPD agencies, Findings GDS 2006", Jakarta: World Bank, *DSF Working Paper*, December.
- Rawski, Frederick. 2006. "World Bank Community Driven Development Programming in Indonesia and East Timor: Implications for The Study of Global Administrative Law," \\server05\product\NY\37-4\NY1407.txt, 1 November.
- S2-PL0D (Master Program on Local Politics and Local Autonomy), Gadjah Mada Univeristy. 2008. *Public Involvement in Decentralization of Governance: A Study on Problems, Dynamics, and the Prospects of Civil Society Organizations in Indonesia*. Collaboration among PLOD-UGM with BRIDGE, Bappenas, and UNDP.
- Schedler, Andreas. 1999. "Conceptualizing Accountability," in Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc Plattner, (eds.), *The Self Restraining State: power and Accountability in New Democracies*, pp.13.
- Simmons, Richard and Johnston Bichal. 2005. "A Joined-up Approach to User Participation in Public Services: Strengthening the 'Participation Chain'", in *Social Policy & Administration*. Vol. 39, No.3, June.
- Stalker, Peter and Satish Mishra. 2003. "The Right to Development in Indonesia", *Working Paper Series*, No.03/01. Jakarta: UNSFIR.
- Suhirman. 2005. "The New Trends and Practice in Societal Members' Participation in Indonesia", Executive Board of Societal Participation Forum (FPPM).
- UNDP. 2004. *The 2004 World Development Report: Making Service Work for the Poor*.
- United Nations. 2005. *Citizen Participation and Pro-poor Budgeting*, Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management. United Nations: New York.
- Wikipedia, [https://en.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Free\\_encyclopedia](https://en.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Free_encyclopedia).

**PERHITUNGAN FERTILITAS MENGGUNAKAN METODE ANAK KANDUNG:  
ANALISIS LANJUT DATA RISKESDAS 2013**

Lely Indrawati, Dwi Hapsari, dan Olwin Nainggolan

Pusat Penelitian dan Pengembangan Upaya Kesehatan Masyarakat, Badan Litbangkes  
Kemenkes Republik Indonesia

Korespondensi: Lely Indrawati (e-mail: lelyindra@gmail.com)

**Abstrak**

Total Fertility Rate (TFR) merupakan jumlah rata-rata anak yang akan dilahirkan hidup oleh seorang perempuan pada akhir masa reproduksinya. TFR merupakan salah satu indikator ukuran kemajuan kesehatan, khususnya kesehatan ibu dalam satu negara. Oleh karenanya, target RPJMN 2015-2019 adalah menurunkan angka kelahiran. Penghitungan TFR yang tepat menggunakan metode tidak langsung, salah satunya adalah *Own-Method Children* (metode anak kandung). Populasi dalam penelitian ini adalah semua perempuan dan anak-anak yang tinggal bersama orang tuanya. Sampel dalam analisis perhitungan ini adalah wanita usia subur (WUS) umur 15 hingga 49 tahun dan anak balita yang tinggal bersama orang tuanya. Anak balita dalam perhitungan ini adalah anak kandung, sedangkan anak berstatus bukan anak kandung dilibatkan dalam penghitungan guna menambah jumlah anak yang berada dalam rumah tangga ibu. Hasil perhitungan menggunakan Riskesdas 2013 menunjukkan bahwa TFR di Indonesia lebih tinggi (3,2) dibandingkan dengan hasil perhitungan dengan sumber data yang lain. Jika dilihat dari pola ASFR (*Age Specific Fertility Rate*), angka kelahiran tertinggi tercatat pada usia 20-24 kemudian usia 15-19. Implikasi pentingnya adalah fokus program keluarga berencana harus diberikan pada kelompok umur tersebut, salah satunya adalah dengan peningkatan usia kawin pertama.

**Kata kunci:** fertilitas, metode anak kandung, *age specific fertility rate* (ASFR)

**ASSESSING FERILITY RATE USING OWN-CHILDREN METHOD:  
FURTHER ANALYSIS OF RISKESDAS 2013**

**Abstract**

Total Fertility Rate (TFR) is the average number of children born alive by a number of women at the end of their reproductive period. TFR is one indicator of health development, especially maternal health in the country. Therefore, target of reducing the birth rate is still prioritized in RPJMN 2015-2019. Indirect method is more appropriate to calculate TFR, such as own-method children. Population of this study is women and their children in the same household with women of childbearing aged 15-49 years and children under five who live with their parents as sampling unit. Children under five in this analysis are the biological children while step children will be included in order to enhance the number children. The calculation based on 2013 Riskesdas (Riset Kesehatan Dasar) shows higher TFR compared to 2012 DHS (Demographic and Health Survey) which was 3.2 at national level. ASFR (Age Specific Fertility Rate) pattern shows highest fertility rate for age of 20-24, while it was second for age 15-19. The important implication is that family planning program has to concentrate on this age groups, such as by increasing age of the first marriage.

**Keywords:** fertility, own-children method, age specific fertility rate (ASFR)



## **Pendahuluan**

Pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) September 2000, sebanyak 189 negara anggota PBB, termasuk Indonesia, sepakat untuk mengadopsi Deklarasi Milenium yang kemudian dijabarkan dalam kerangka praktis Tujuan Pembangunan Milenium (Millenium Developments Goals/MDGs). MDGs menempatkan pembangunan manusia sebagai fokus utama dengan tenggat waktu hingga 2015. MDGs juga merupakan komitmen nasional untuk lebih menyejahterakan masyarakat melalui pengurangan kemiskinan dan kelaparan, pendidikan, pemberdayaan perempuan, kesehatan, serta lingkungan.

MDGs memiliki delapan tujuan yang harus dilaksanakan oleh setiap negara yang mendeklarasikannya sebagai berikut. 1) Menanggulangi kemiskinan dan kelaparan, 2) mencapai pendidikan dasar untuk semua, serta 3) mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Kemudian 4) menurunkan angka kematian anak, 5) meningkatkan kesehatan ibu, 6) memerangi HIV/AIDS, malaria, dan penyakit menular lainnya, 7) memastikan kelestarian lingkungan hidup, serta 8) mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan. Sementara itu, dari delapan tujuan MDGs tersebut, yang menjadi tanggung jawab Kementerian Kesehatan adalah tujuan 1, 4, 5, 6, dan 7. Setiap tujuan memiliki satu atau beberapa target beserta indikatornya (Depkes, 2011).

Upaya percepatan pencapaian target MDGs menjadi prioritas pembangunan nasional. Oleh karena itu, diperlukan sinergi kebijakan perencanaan di tingkat nasional dan tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Di tingkat nasional, target-target MDGs telah diintegrasikan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 dalam bentuk program, indikator maupun target yang terukur serta indikasi dukungan pembiayaannya (Bappenas, 2010).

Pelayanan kesehatan adalah hak asasi manusia, sebagaimana ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28 H. Oleh karenanya, pembangunan kesehatan diarahkan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat setinggi-tingginya. Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) menetapkan salah satu tujuan pembangunan yang ingin dicapai adalah mewujudkan daya saing bangsa. Untuk itu, pembangunan kesehatan merupakan komponen penting dalam pembangunan manusia demi menuju manusia Indonesia yang berdaya saing tinggi ini. Dalam pelaksanaannya, pembangunan jangka panjang dilakukan secara bertahap dalam pembangunan jangka menengah yang mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (Bappenas, 2009).

Secara umum, pencapaian sasaran pembangunan kesehatan masih kurang menggembirakan. Dalam RPJMN 2010-2014, sasaran pembangunan kesehatan adalah meningkatnya Umur Harapan Hidup (UHH), menurunnya Angka Kematian Ibu (AKI) melahirkan, menurunnya Angka Kematian Bayi (AKB), menurunnya prevalensi kekurangan gizi pada anak balita, dan menurunnya angka kelahiran total (Total Fertility Rate/TFR). Hingga tahun 2012, seluruh capaian indikator pembangunan kesehatan diperkirakan memerlukan upaya keras atau dengan kata lain, tidak dapat memenuhi target yang ditetapkan dalam RPJMN 2010-2014. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sasaran pembangunan kesehatan masih memerlukan kerja keras untuk mencapai target yang ditetapkan.

Bappenas melansir hasil perkiraan capaian 14 Prioritas Nasional (PN) termasuk PN 3 kesehatan yang sebagian besar pembuktian pencapaiannya menggunakan data hasil Survei Demografi Kesehatan Indonesia 2012

dan Sensus Penduduk 2010. Hasil capaian PN kesehatan tersebut diukur melalui 12 indikator, yakni Usia Harapan Hidup (UHH), Angka Kematian Ibu (AKI), cakupan persalinan nakes, Angka Kematian Bayi (AKB), cakupan imunisasi dasar, prevalensi kekurangan gizi, persentase timbang balita, Total Fertility Rate (TFR), prevalensi tuberkulosis, prevalensi kasus HIV, Annual Parasite Index (API), dan persentase jangkauan akses sumber air bersih (Bappenas, 2013). Sementara itu, Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) merupakan survei kesehatan secara nasional yang menyediakan data-data khusus kesehatan secara lengkap. Termasuk data kesehatan ibu dan anak guna menghitung indikator Total Fertility Rate (TFR) yang nantinya dapat melengkapi membuktikan indikator dalam Prioritas Nasional nomor 3 dalam RPJMN 2010-2014.

TFR merupakan ukuran estimasi kelahiran. Estimasi fertilitas dapat dilakukan menggunakan metode langsung dan tidak langsung. Penghitungan dengan metode langsung dapat digunakan jika didukung beberapa hal. Dua di antaranya adalah sistem registrasi vital yang ada dapat menghasilkan data statistik vital yang akurat dan jika survei atau sensus yang diadakan dapat menghasilkan data kelahiran yang dapat langsung digunakan untuk mengestimasi angka fertilitas. Sayangnya, sistem registrasi vital yang ada di Indonesia belum begitu baik sehingga statistik vital yang valid dan reliabel tidak dapat dihasilkan.

Sementara itu, penghitungan fertilitas dengan cara tidak langsung (*indirect estimation*), antara lain, menggunakan metode anak kandung. Metode ini memiliki beberapa keunggulan, seperti perkiraan angka kelahiran (Age Specific Fertility Rate-ASFR) dapat dirinci menurut umur tahunan dan tidak memerlukan banyak informasi/data. Informasi pokok yang diperlukan adalah jumlah anak yang tinggal bersama ibunya menurut umur. Namun, metode ini juga mempunyai beberapa kelemahan, seperti

kealpaan/lupa jumlah anak, kesalahan pelaporan umur, dan kelebihan/kekurangan pencatatan anak maupun ibunya. Selain itu, mortalitas terutama mortalitas anak dapat memengaruhi hasil perkiraan fertilitas. Oleh karenanya, metode anak kandung digunakan dengan penyesuaian (*adjusted*) untuk menutupi kelemahan-kelemahan yang ada.

Perhitungan dengan metode ini menggunakan sumber data survei nasional belum banyak dilakukan. Data Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) tahun 2012 melakukan penghitungan TFR, tetapi menggunakan metode estimasi langsung dengan angka TFR yang dihasilkan sebesar 2,6. Perhitungan dengan metode yang sama pernah dilakukan untuk Data Susenas 2010 dengan TFR sebesar 2,3 untuk nasional (BKKBN, 2013). Belum banyaknya penghitungan berbasis data survei nasional untuk menghitung angka TFR dengan metode tidak langsung menjadi alasan tulisan ini disusun.

## **Metode**

Penelitian ini menggunakan data survei kesehatan, yakni data Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) tahun 2013. Riskesdas adalah sebuah survei dengan desain *cross sectional*. Riskesdas 2013 dimaksudkan untuk menggambarkan masalah kesehatan penduduk di seluruh pelosok Indonesia, yang terwakili oleh penduduk di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota (Balitbangkes, 2013). Karena menggunakan data survei, maka perhitungan TFR dilakukan dengan metode penghitungan secara tidak langsung.

Populasi dalam Riskesdas 2013 adalah seluruh rumah tangga biasa yang mewakili 33 provinsi. Sampel rumah tangga dalam Riskesdas 2013 dipilih berdasarkan *listing* Sensus Penduduk (SP) 2010. Sementara itu, proses pemilihan rumah tangga ditentukan oleh BPS yang memberikan daftar bangunan

sensus terpilih yang berasal dari Blok Sensus (BS) terpilih. Dari 12.000 BS terpilih untuk sampel Riskesdas 2013, berhasil ditemukan dan dikunjungi 11.986 BS (99,9 persen) yang tersebar di 33 provinsi dan 497 kabupaten/kota. Adapun jumlah rumah tangganya adalah 294.959 dari 300.000 RT yang ditargetkan (98,3 persen) dengan jumlah anggota rumah tangga (ART) 1.027.763 orang (93 persen). Namun, 14 BS dengan rincian 12 BS di Papua, 1 BS di Papua Barat, dan 1 BS di DKI Jakarta tidak berhasil dikunjungi karena sulit dijangkau dan ada penolakan warga setempat.

Populasi dalam penelitian ini adalah semua perempuan dan anak-anak yang tinggal bersama orang tuanya. Kemudian sampel dalam analisis perhitungan ini adalah wanita usia subur (WUS) umur 15 hingga 49 tahun dan anak balita yang tinggal bersama orang tuanya. Anak-anak balita dalam perhitungan ini adalah anak kandung, sedangkan anak dengan status bukan anak kandung melibatkan dalam perhitungan guna menambah jumlah anak yang berada dalam rumah tangga ibu.

Data perempuan dan balita didapat dari daftar seluruh individu yang tinggal dalam satu rumah tangga. Data set perempuan usia subur dibuat berdasarkan variabel hubungan dengan Kepala Rumah Tangga (KRT) berkode 1 atau 2 dan berjenis kelamin perempuan yang berumur 15-49 tahun. Data anak dibuat berdasarkan variabel hubungan dengan KRT berkode 3 (anak kandung) dan 4 (anak angkat/tiri) yang berumur 0-59 bulan.

Perhitungan akan dilakukan dengan data set perempuan dan anak berumur di bawah 15 tahun sehingga dihasilkan beberapa indikator fertilitas. Untuk melakukan perhitungan fertilitas data survei, digunakan metode estimasi tidak langsung (*indirect estimation*). Estimasi tidak langsung ini banyak digunakan di berbagai negara yang belum melaksanakan pencatatan registrasi kelahiran dan kematian pada penduduknya.

Perhitungan estimasi tidak langsung menggunakan metode anak kandung digunakan untuk ukuran fertilitas pada data Susenas di tingkat nasional hingga kabupaten (BKKBN, 2013). Sementara itu, analisis data Survei Demografi Kesehatan Indonesia juga menggunakan perhitungan estimasi tidak langsung meskipun tidak dijelaskan metode perhitungan yang digunakannya (BPS, 2002-2007). Untuk perhitungan TFR dalam analisis ini, digunakan metode anak kandung atau dikenal dengan *own children method* (OCM), yang merupakan perbaikan metode *reverse survival ratio*. Keunggulan dari OCM adalah perkiraan angka kelahiran (ASFR) dapat dirinci menurut umur tahunan dan tidak memerlukan banyak informasi/data. Informasi pokok yang diperlukan adalah jumlah anak yang tinggal bersama ibunya menurut kelompok umur ibunya (BPS, 2012). Estimasi perhitungan dengan memperkirakan angka fertilitas sebelum survei dilakukan atas dasar tabulasi dari anak-anak yang tinggal bersama ibunya saat pencacahan atau pendataan dilakukan.

## Hasil

### A. Karakteristik

Distribusi hasil analisis data sampel jika dilihat berdasarkan umur, jenis kelamin, dan status perkawinan dapat dilihat pada Tabel 1. Berdasarkan Tabel 1, jumlah laki-laki yang belum kawin tidak berbeda jauh dengan laki-laki yang kawin atau pernah kawin. Sementara itu, pada perempuan, jumlah yang pernah kawin lebih besar dibandingkan dengan perempuan belum kawin. Yang menarik pada penduduk laki-laki umur 5-14 tahun adalah jumlah yang telah kawin sebesar 22,8 persen serta pada perempuan di kelompok umur yang sama dan telah kawin berjumlah 20 persen. Untuk lebih lengkapnya, dapat dilihat pada Tabel 1.

*PERHITUNGAN FERTILITAS MENGGUNAKAN METODE ANAK KANDUNG:  
ANALISIS LANJUT DATA RISKESDAS 2013*

**Tabel 1 Distribusi Penduduk menurut Umur, Jenis Kelamin, dan Status Perkawinan, Riskesdas 2013**

	Belum Kawin		Kawin		Total	
	n	%	n	%	n	%
<b>Laki-laki</b>						
0-4 Tahun	42.227	16,7	0	0,0	42.227	8,4
5-14 Tahun	114.625	45,3	734	0,3	115.359	22,8
15-49 Tahun	95.325	37,6	154.789	61,4	250.114	49,5
50+ Tahun	1.034	0,4	96.675	38,3	97.709	19,3
Total Laki-laki	253.211	100	252.198	100	505.409	100
<b>Perempuan</b>						
0-4 Tahun	40.439	18,5	0	0,0	40.439	7,7
5-14 Tahun	107.298	49,2	111	0,0	107.409	20,6
15-49 Tahun	68.640	31,5	203.916	67	272.556	52,2
50+ Tahun	1.736	0,8	100.214	32,9	101.950	19,5
Total Perempuan	218.113	100	304.241	100	522.354	100
<b>Σ laki &amp; perempuan</b>	471.324	100	556.439	100	1.027.763	100

Sumber: Riset Kesehatan Dasar 2013, diolah

Anak kandung didapat dari keterangan Anggota Rumah Tangga (ART), yakni variabel B4K3 yang berkode 3. Pada subset anak balita, awalnya dilakukan pengecekan umur untuk melihat umur bulan anak tidak melebihi 59 bulan. Kemudian data set anak digabung (*merged*) dengan data ibu agar didapatkan

jumlah anak balita kandung di setiap kategori umur ibu. Untuk penyesuaian jumlah anak, dihitung juga jumlah anak bukan kandung yang ada di rumah tangga ibu pada setiap kategori umur ibu. Tabel 2 menunjukkan gabungan anak balita dan ibu.

**Tabel 2 Jumlah Anak Balita dan Jumlah Perempuan berdasarkan Kategori Umur Ibu, Riskesdas 2013**

Umur Ibu (Tahun)	Anak di Tahun 2013		Perempuan di Tahun 2013	
	Jumlah	%	Jumlah	%
15-19	684	1,0	1.353	0,7
20-24	7.031	10,3	9.172	5,0
25-29	16.928	24,7	24.040	13,0
30-34	20.877	30,4	36.711	19,8
35-39	14.721	21,5	39.485	21,3
40-44	6.922	10,1	39.785	21,5
45-49	1.429	2,1	34.694	18,7
<b>Total Anak</b>	<b>68.592</b>	<b>100</b>	<b>185.240</b>	<b>100</b>

Sumber: Riset Kesehatan Dasar 2013, diolah



**Tabel 3 Umur Riwayat Fertilitas Wanita Usia Subur, Riskesdas 2013**

Umur (tahun)	Pertama Kali Menikah/Hidup Bersama (%)	Pertama Kali Hamil (%)
< 15	3,3	1,5
15-19	40,1	33,1
20-24	39,8	45,0
25-29	13,9	16,4
30-34	2,2	3,1
35-39	0,4	0,6
40-44	0,0	0,1
45-49	0,0	0,0
> 50	0,2	0,2

Sumber: Riset Kesehatan Dasar 2013, diolah

Berdasarkan Tabel 2, jumlah anak balita terbanyak ada pada kelompok umur ibu berusia 30-34 tahun, yakni 20.877 anak atau 30,4 persen. Pada kelompok perempuan umur 25-29 tahun, jumlah anak sebesar 16.928 anak atau 24,7 persen. Kemudian untuk jumlah perempuan terbanyak, ada pada kelompok umur 40-44 tahun, yakni 39.785 orang atau 21,5 persen.

Dari keseluruhan WUS tersebut yang telah dikelompokkan, dapat diketahui riwayat fertilitasnya secara lebih mendalam, yakni mengenai umur ketika menikah atau hidup bersama pertama kali (variabel lb01) dan umur ketika pertama kali hamil (variabel lb06).

Pada Tabel 3 umur pertama kali menikah pada WUS terbanyak adalah pada rentang 15-19 tahun sebanyak 40,1 persen. Kemudian diikuti pada rentang umur 20-24 tahun, yakni sebesar 39,8 persen. Sementara itu, WUS 15-49 tahun memiliki riwayat pertama kali hamil pada usia 20-24 tahun dengan persentase 45 persen yang diikuti rentang 15-19 tahun sebesar 33,1 persen. Semakin muda umur WUS menikah dan hamil akan berpengaruh potensi/risiko melahirkan/memiliki anak. Hal ini berarti bahwa semakin muda seorang perempuan menikah/hamil akan semakin besar potensi melahirkan dan memiliki anak jika tidak dicegah. Hal ini tergambar dalam Tabel 4 dan 5 berikut ini.

**Tabel 4 Hubungan antara Umur WUS Pertama Kali Menikah dan Jumlah Anak, Riskesdas 2013**

Umur saat Menikah/Hidup Bersama Pertama Kali	Frekuensi (N=68.592)	Persentase
< 15 tahun	1.821	2,7
15-19 tahun	25.659	37,4
20-24 tahun	28.080	40,9
25-29 tahun	10.699	15,6
30-34 tahun	1.791	2,6
35-39 tahun	382	0,6
40-44 tahun	28	0,0
45-49 tahun	0	0
> 50 tahun	132	0,2

Sumber: Riset Kesehatan Dasar 2013, diolah

Tabel 5 Hubungan antara Umur Hamil Pertama Kali dan Jumlah Anak, Riskesdas 2013

Umur saat Hamil Pertama Kali (tahun)	Frekuensi	Persentase
< 15	780	1,1
15-19	20.848	30,7
20-24	30.741	45,2
25-29	12.361	18,2
30-34	2.439	3,6
35-39	567	0,8
40-44	74	0,1
45-49	5	0,0
> 50	121	0,2
Total	67.936	100

Sumber: Riset Kesehatan Dasar 2013, diolah

Pada Tabel 5 terlihat bahwa umur saat menikah/hidup bersama pertama kali terbanyak ada pada kelompok umur < 19 tahun dan 20-24 atau umur muda, yakni masing-masing 40,1 persen dan 40,9 persen. Angka yang lebih rendah berada pada kelompok umur 25-29 tahun sebesar 15,6 persen.

#### B. Hasil Penghitungan TFR Nasional

Perhitungan Total Fertility Rate (TFR) dan Age Specific Fertility Rate (ASFR) secara nasional dilakukan menggunakan metode anak kandung (OCM) dasar yang telah disesuaikan (*adjusted*). Metode perhitungan fertilitas ini merupakan salah satu metode estimasi secara tidak langsung. Yang dimaksudkan dengan TFR adalah jumlah rata-rata anak yang akan dilahirkan oleh seorang perempuan pada akhir masa reproduksinya apabila perempuan tersebut mengikuti pola fertilitas saat TFR dihitung (Kasto, 1995). TFR menyatakan fertilitas pada akhir masa reproduksi dari suatu kohor hipotesis perempuan. TFR dihitung dengan cara menjumlahkan angka kelahiran menurut umur (ASFR) dikalikan dengan interval kelompok umur (biasanya lima tahun).

Sementara itu, metode anak kandung atau lebih dikenal dengan *Own Children* diperkenalkan pertama kali oleh W.H. Grabill yang kemudian diperbaiki bersama Lee Jay Cho pada awal 1960-an. Dasar asumsi perkiraan fertilitas ini menggunakan metode *survival ratio* yang memperkirakan angka fertilitas sebelum sensus atau survei kependudukan dilakukan atas dasar tabulasi dari anak-anak yang tinggal bersama ibunya saat pencacahan atau pendataan dilakukan.

Tahapan perhitungan TFR menggunakan data yang merupakan hasil survei dilakukan pembobotan nilai sampel terhadap jumlah penduduk guna melihat jumlah data pada populasi penduduk yang sebenarnya. Dengan demikian, perhitungan TFR ini mampu menggambarkan keadaan yang sebenarnya di masyarakat secara statistik. Berikut ini adalah tahapan ketika menghitung TFR yang telah dijustifikasi dengan total jumlah anak. Pertama, pada subset data gabungan antara WUS 15-49 tahun dengan anak balita dilakukan analisis frekuensi jumlah anak kandung berdasarkan umur ibu yang telah dikategorisasi dengan melakukan *inflate* jumlah anak sebelumnya. Perhitungan yang sama dilakukan untuk mendapat jumlah anak bukan kandung. Kemudian dua perhitungan tersebut dijumlahkan untuk mendapatkan total

**Tabel 6 Perhitungan Jumlah Penduduk Anak dan Jumlah Penduduk Perempuan, Riskesdas 2013**

Umur Ibu (thn)	Anak Kandung (kolom 1)	Anak Bukan Kandung (kolom 2)	Total Anak (kolom 3)	Penduduk Perempuan (kolom 4)
15-19	218.280	1.119	219.399	415.932
20-24	2.628.506	4.741	2.633.247	3.516.676
25-29	5.815.585	9.154	5.824.739	8.582.453
30-34	4.929.438	3.409	4.932.847	8.790.850
35-39	3.476.157	5.405	3.481.607	9.465.323
40-44	1.344.621	3.503	1.348.124	8.122.411
45-49	274.705	1.416	276.121	7.213.274
<b>Jumlah</b>	<b>18.687.292</b>	<b>28.792</b>	<b>18.716.084</b>	<b>46.106.919</b>

Sumber: Riset Kesehatan Dasar 2013, diolah

jumlah anak di setiap kategori umur ibu. Untuk mendapatkan jumlah penduduk perempuan di tahun survei, dilakukan analisis frekuensi per kategori umur ibu dengan melakukan *inflate* jumlah ibu sebelumnya. Hasil perhitungan tahap pertama dapat dilihat pada Tabel 6.

Tahap perhitungan selanjutnya adalah melakukan estimasi/perkiraan jumlah penduduk perempuan dan jumlah anak balita pada lima tahun sebelum survei menggunakan pola *life table* yang tersedia. Untuk menetapkan *level of mortality* pada *life table*, digunakan patokan umur harapan hidup pada waktu lahir

(UHH/*life expectacion at birth*) tahun 2010-2011, yakni 71-72 (Tim, 2011). Perhitungan jumlah penduduk perempuan WUS 15-49 tahun pada 2008 dilakukan berdasarkan tabel *Five Years Life Tables Survival Ratio General Pattern-Female* (BPS, 2011). Berdasarkan tabel tersebut, didapat *survival rate* di setiap kategori umurnya. Sebagai contoh, pada kelompok umur perempuan 15-19 tahun, angka *survival rate* di UHH 71 dan 72 adalah 0,9974 dan 0,9977. Kemudian berdasarkan angka tersebut, diperoleh rata-rata *survival rate* perempuan umur 15-19 tahun dengan

**Tabel 7 Hasil Estimasi Jumlah Balita dan Perempuan di Indonesia**

Umur Ibu (tahun)	Total Anak (kolom 3)	Perempuan di Thn 2013 (kolom 4)	<i>Survival Rate</i> Perempuan (kolom 5)	Kelahiran 2008-2013 (kolom 6)	Estimasi Perempuan Thn 2008 (kolom 7)
15-19	219.399	415.932	0,99755	229.030	416.954
20-24	2.633.247	3.516.676	0,99655	2.748.836	3.528.851
25-29	5.824.739	8.582.453	0,9954	6.080.421	8.622.115
30-34	4.932.847	8.790.850	0,9941	5.149.378	8.843.024
35-39	3.481.607	9.465.323	0,99215	3.634.435	9.540.214
40-44	1.348.124	8.122.411	0,98905	1.407.301	8.212.336
45-49	276.121	7.213.274	0,98415	288.242	7.329.446
<b>Jumlah</b>	<b>18.716.084</b>	<b>46.106.919</b>		<b>19.537.642</b>	<b>46.492.938</b>

Sumber: Riset Kesehatan Dasar 2013, diolah

**Tabel 8 Estimasi Angka Fertilitas Metode Anak Kandung di Indonesia**

Umur Ibu	Penduduk Perempuan 2008-2013 (kolom 8)	Kelahiran per 1.000 perempuan (kolom 9)	ASFR (kolom 10)
15-19	416.443	550,0	149
20-24	3.522.763	780,3	195
25-29	8.602.284	706,8	130
30-34	8.816.937	584,0	99
35-39	9.502.768	382,5	54
40-44	8.167.374	172,3	18
45-49	7.271.360	39,6	2

Sumber : Riset Kesehatan Dasar 2013, diolah

perhitungan  $(0,9974 + 0,9977) : 2 = 0,99755$ . Jumlah penduduk perempuan tahun 2008 dihitung dengan membagi jumlah penduduk perempuan tahun 2013 dengan hasil perhitungan angka *survival rate* tersebut.

Estimasi jumlah kelahiran balita untuk periode lima tahun (2008-2013) juga dihitung berdasarkan *life table*, yakni *survival rate* untuk bayi yang dapat bertahan sampai empat tahun. Pada Tabel 7 tertera *survival rate* pada bayi sejak lahir hingga empat tahun dengan UHH 71 dan 72 adalah 0,9562 dan 0,9597. Perkiraan jumlah balita dilakukan dengan membagi jumlah anak balita tahun 2013 dengan *survival rate* masing-masing. Perhitungan estimasi tersebut dapat dilihat pada Tabel 7.

Berdasarkan data jumlah penduduk perempuan tahun 2013 (hasil survei, kolom 4) dan jumlah estimasi penduduk perempuan tahun 2008 (kolom 7), maka dapat diperoleh jumlah penduduk perempuan pertengahan tahun 2008-2013. Hal itu dilakukan dengan menambahkan kolom 4 dan kolom 7 kemudian dibagi dua. Langkah selanjutnya adalah menghitung jumlah kelahiran per 1.000 perempuan dengan membagi jumlah kelahiran selama tahun 2008-2013 terhadap jumlah penduduk perempuan di periode tahun yang sama dikalikan seribu pada setiap kategori umur ibu.

Angka fertilitas menurut umur (*ASFR*) diperkirakan dengan cara membagi jumlah kelahiran selama periode 2008-2013 dengan jumlah penduduk perempuan pada pertengahan 2008-2013. Namun, angka fertilitas per 1.000 penduduk perempuan menurut umur yang dihasilkan ini hanya menunjuk pada tengah umur, yakni 17,5; 22,5; 27,5; 32,5; 37,5; 42,5; dan 47,5 tahun. Oleh karenanya, diperlukan distribusi angka fertilitas menurut umur yang konvensional, yakni 15-19; 20-24; 25-29; 30-34; 35-39; 40-44; dan 45-49 tahun. Distribusi angka fertilitas yang konvensional ini dapat diperoleh menggunakan formula *Sprague Multiplier* (UN, 1982). Hasil perhitungan tercantum pada kolom 10 Tabel 8.

Berdasarkan Tabel 8, maka dapat diperoleh ukuran TFR dengan menjumlahkan angka fertilitas menurut umur yang dikalikan lima. Hasilnya adalah 3.235 per 1.000 perempuan atau 3,2 per perempuan. Dengan kata lain, setiap perempuan pada masa usia subur rata-rata melahirkan tiga anak.

Angka fertilitas menurut umur (*ASFR*) merupakan gambaran banyaknya kelahiran perempuan suatu kelompok umur pada suatu tahun tertentu per 1.000 perempuan di pertengahan tahun yang sama. Jumlah kelahiran terbanyak ada pada ibu di kelompok umur 20-24 tahun, yakni 195 anak. Terbanyak kedua diikuti pada kelompok umur 15-



19 tahun sebesar 149 anak. Hal ini cukup mengejutkan mengingat kelompok umur 15-19 tahun merupakan kelompok umur masih muda untuk melahirkan.

## Pembahasan

Hasil perhitungan TFR nasional di Indonesia berdasarkan Riskesdas 2013 adalah 3,2. Hal ini berarti setiap perempuan usia subur rata-rata melahirkan tiga anak (pembulatan ke bawah) sampai dengan akhir masa reproduksinya. Angka ini terlihat lebih tinggi jika dibandingkan dengan data SDKI (Survei Demografi Kesehatan Indonesia) tahun 2012 yang menghitung angka TFR sebesar 2,6 (CI SE : 2,5-2,7) (Iskandar, 1977). Terlepas dari persoalan perbedaan sumber data, hasil perhitungan ini menunjukkan bahwa TFR Indonesia masih tinggi. Jika angka ini digunakan patokan, akan sangat sulit untuk mencapai TFR 2,1 pada 2015 seperti yang dimandatkan oleh RPJMN.

Sementara itu, metode penghitungan angka TFR yang digunakan dalam SDKI dan perhitungan analisis/tulisan ini memiliki perbedaan. Perhitungan menggunakan sumber data SDKI dilakukan dengan teknik penghitungan secara langsung (*direct method*). Sementara itu, perhitungan pada tulisan ini yang memanfaatkan data Riskesdas menggunakan teknik penghitungan tidak langsung (*indirect method*), khususnya metode anak kandung yang telah disesuaikan atau *own-children method (adjusted)*.

Kemungkinan lain adanya perbedaan angka TFR yang dihasilkan oleh SDKI adalah karena perbedaan estimasi sampel yang digunakan. Sampel Riskesdas bertujuan melakukan estimasi terhadap masalah kesehatan di tingkat kabupaten/kota, provinsi, dan nasional. Sementara itu, SDKI melakukan estimasi karakteristik penting dari WUS 15-49 tahun dan pria kawin 15-54 tahun di tingkat provinsi dan nasional di setiap

daerah perkotaan dan perdesaan. Dengan demikian, sampel SDKI lebih banyak untuk mengestimasi WUS sehingga kemungkinan hasil generalisasi lebih presisi. Selanjutnya penghitungan TFR pada SDKI menggunakan metode *full birth history (FBH)*, sedangkan untuk data Riskesdas ini, TFR dihitung menggunakan *Own-children method (OCM)*.

Secara umum, penggunaan teknik penghitungan OCM lebih akurat dibandingkan dengan menggunakan FBH (Christopher, 2013). Setidaknya ada beberapa hal yang menyebabkan metode penghitungan OCM lebih akurat, misalnya karena metode penghitungan FBH cenderung inkonsistensi dalam melakukan pengodean umur. Hal ini menyebabkan perbedaan estimasi terlalu besar ketika menggunakan FBH. Hal lainnya adalah terdapat bias seleksi yang cukup besar ketika menghitung anak dalam metode FBH. Oleh karenanya, secara keseluruhan, penghitungan TFR dipengaruhi dengan asumsi kematian anak, yaitu jika salah menghitung umur anak, maka itu akan memengaruhi kesalahan dalam pencocokkan kepada ibunya. Kesalahan ini makin besar pada penggunaan metode FBH. Hal lainnya yang memengaruhi perbedaan angka TFR Riskesdas dengan SDKI lainnya adalah fertilitas di SDKI dihitung untuk periode tiga tahun terakhir sebelum data diambil dan dihitung secara langsung dari data riwayat kelahiran. Dengan demikian, anak yang dihitung adalah anak berumur di bawah 3 tahun. Sementara itu, fertilitas di Riskesdas untuk perhitungan TFR ini dihitung berdasarkan jumlah anak yang berumur kurang dari 5 tahun yang dikelompokkan berdasarkan kelompok umur ibunya.

Perhitungan TFR lainnya yang menggunakan metode sama dilakukan pada data Susenas 2010, yakni metode penghitungan tidak langsung anak kandung (BKKBN, 2013). Hanya secara waktu, Susenas 2010 menghitung fertilitas 5 tahun ke belakang (2005-2010), sedangkan data fertilitas Riskesdas 2013 dihitung mulai tahun

*PERHITUNGAN FERTILITAS MENGGUNAKAN METODE ANAK KANDUNG:  
ANALISIS LANJUT DATA RISKESDAS 2013*

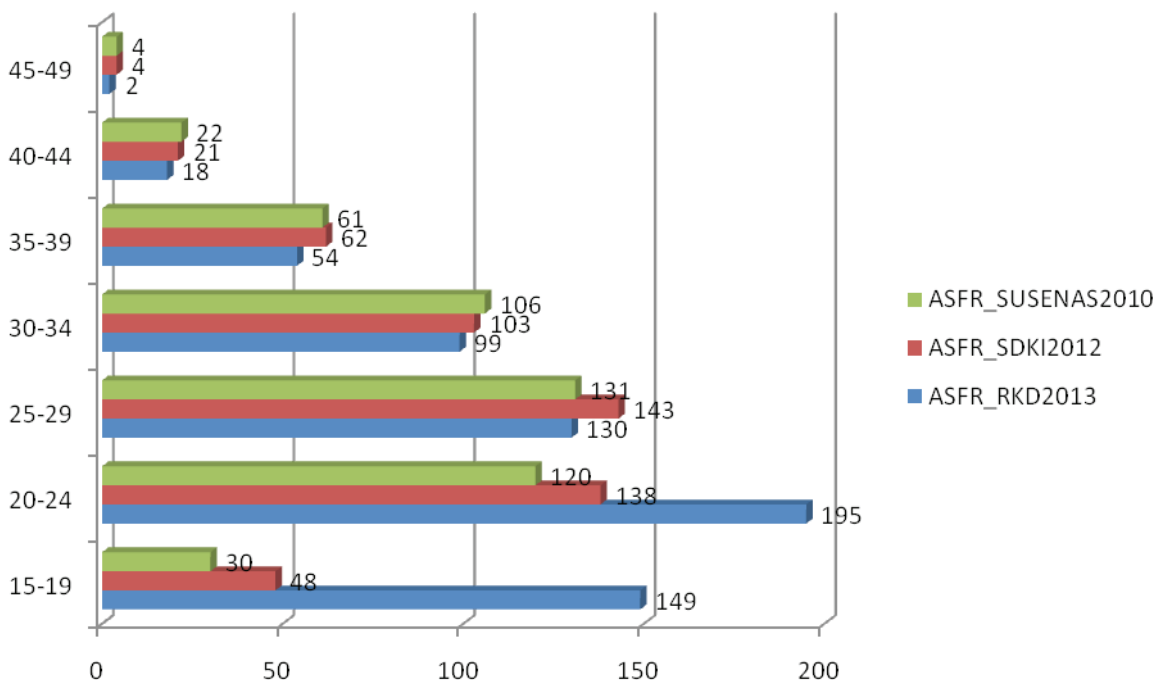
2008 hingga 2013. Hasil perhitungan TFR menggunakan Susenas tahun 2010 adalah sebesar 2,3.

Hasil perhitungan fertilitas di setiap kelompok umur perempuan (ASFR) terlihat linier berkurang dengan bertambahnya umur, kecuali pada kelompok 20-24 tahun (lihat Tabel 8). Hal ini terjadi, salah satunya, karena umur menikah/hidup bersama terbanyak berada di umur WUS masih muda, yaitu rentang umur <19 tahun dan 20-24 tahun (lihat Tabel 7). Ini berarti ketika seorang perempuan menikah/hidup bersama pertama kali pada umur belia, rentang waktu reproduksinya lebih panjang jika tidak diatur/dibatasi. Jika tidak dilakukan pengaturan kehamilan, maka potensi/risiko memiliki total anak yang dilahirkan akan semakin banyak (Tabel 8).

Pola ini agak berbeda dengan pola data SDKI 2012 karena jumlah kelahiran terbesar ada pada kelompok umur 25-29 tahun. Jumlah

kelahiran terbanyak per 1.000 perempuan di kelompok umur 25-29 juga muncul pada perhitungan ASFR menggunakan data Susenas 2010. Untuk lebih jelasnya, perbandingan jumlah kelahiran di setiap kelompok pada hasil perhitungan data Riskesdas 2013, SDKI 2012, dan Susenas 2010 terdapat pada Grafik 1 berikut ini.

Perbandingan di setiap kelompok umur (Grafik 1), Jumlah kelahiran spesifik pada kelompok umur perempuan 15-19 tahun dan 20-24 tahun berdasarkan Riskesdas (RKD) 2013 paling tinggi dibandingkan dengan jumlah kelahiran SDKI 2012 dan Susenas 2010 di kelompok umur yang sama. Ini terjadi karena pernikahan/hidup bersama pada usia muda semakin meningkat jumlahnya. Pada kelompok umur 25-29 tahun, hitungan data SDKI sedikit lebih besar dibandingkan dengan data lainnya. Sementara itu, hitungan ASFR menggunakan data Susenas 2010 sedikit



Sumber: Riset Kesehatan Dasar 2013, diolah

**Grafik 1** Perbandingan Hitungan Age Specific Fertilitas Rate (ASFR) antara data Riskesdas 2013, SDKI 2012 dan Susenas 2010

lebih besar jika dibandingkan dengan pada kelompok umur ibu usia 30-34 tahun, 35-39 tahun, dan 40-44 tahun.

## Kesimpulan

Hasil perhitungan TFR di Indonesia adalah 3.235 per 1.000 perempuan atau 3,2 per perempuan. Dengan kata lain, setiap perempuan pada masa usia suburnya rata-rata melahirkan tiga anak. Metode yang digunakan untuk mendapatkan perhitungan ini menggunakan metode anak kandung (*own children method*) dengan dasar yang telah disesuaikan (*adjusted*). Hasil hitungan TFR 3,2 menandakan Prioritas Nasional nomor 3 untuk indikator penurunan TFR tahun 2014 sebesar 2,1 masih jauh di bawah target.

Hasil perhitungan fertilitas di setiap kelompok umur perempuan (ASFR) terlihat bahwa kelompok umur perempuan 20-24 tahun memiliki potensi terbanyak melahirkan anak, yaitu 195 kelahiran per 1.000 perempuan. Kemudian diikuti oleh kelompok umur lebih muda, yakni 15-19 tahun, dengan 149 kelahiran per 1.000 perempuan dibandingkan dengan kelompok umur yang lebih tua (di atas 24 tahun). Ini berarti perempuan muda umur 15-19 tahun telah menikah atau berhubungan badan sebelum rentang umur tersebut. Jika seorang perempuan telah menikah dalam umur belia, maka potensi/risiko untuk memiliki anak lebih besar jika tanpa pembatasan kelahiran.

## Saran

Berdasarkan perhitungan, TFR di Indonesia tahun 2008-2013 sebesar 3,2. Ini berarti program pembatasan jumlah anak yang diharapkan oleh pemerintah, yakni Dua Anak Lebih Baik dalam satu keluarga, rata-rata belum tercapai. Jika dibandingkan dengan hasil perhitungan yang lain, ada

kecenderungan bahwa TFR Indonesia mengalami stagnasi. Jika pembatasan tidak digiatkan kembali, dikhawatirkan jumlah penduduk Indonesia akan semakin meningkat di tahun-tahun mendatang. Kelompok umur WUS sangat muda (di bawah 19 tahun) memerlukan perhatian yang lebih khusus dalam program kesehatan reproduksi terkait dengan pengaturan waktu kehamilan untuk menghindari risiko kesehatan dalam masa hamil dan melahirkan. Perlu dilakukan analisis lebih lanjut tentang hubungan umur menikah muda dengan jumlah anak yang dilahirkan serta dampak kesehatan anak yang dilahirkan.

## Ucapan Terima Kasih

Analisis lanjut data Riskesdas 2013 untuk penghitungan Total Fertilitas Rate (TFR) menggunakan *own-children method* ini merupakan kerja sama tim penulis. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Dr. dr. Trihono selaku 'teman' sekaligus pimpinan kami yang di tengah kesibukannya telah memberi saran dan masukan yang sangat berarti dalam analisis dan tulisan kami ini.

## Daftar Pustaka

- Badan Kependudukan Keluarga Berencana Nasional. 2013. *Penyajian TFR Kabupaten dan Kota: Data Susenas 2010*.
- Badan Litbang Kesehatan, Kementerian Kesehatan RI. 2013. *Laporan Riset Kesehatan Dasar (RISKESDAS) Tahun 2013*.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. 2009. *Pembangunan Kesehatan dan Gizi di Indonesia: Overview dan Arah ke Depan*.

*PERHITUNGAN FERTILITAS MENGGUNAKAN METODE ANAK KANDUNG:  
ANALISIS LANJUT DATA RISKESDAS 2013*

- 2010. *Pedoman Penyusunan Rencana Aksi Percepatan Pencapaian Tujuan MDGs di Daerah (RAD MDGs)*.
- 2013. *Evaluasi Paruh Waktu RPJMN 2010-2014*.
- Badan Pusat Statistik dan ORC Macro. 2003. *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia 2002-2003*. Calverton, Maryland, USA: ORC Macro.
- Badan Pusat Statistik dan Makro Internasional. 2007. *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia 2007*. Calverton, Maryland, USA: BPS dan Macro Internasional.
- Badan Pusat Statistik. 2011. *Indeks Pembangunan Manusia 2010-2011*.
- Badan Pusat Statistik dan ICF Internasional. 2013. *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia 2012*.
- Christopher Avery, et.al. 2013. "The Own Children Fertility Estimation Procedure: A Reappraisal". *Population Studies: A Journal of Demography*, Vol. 67, Issue 2, Pp. 171-183.
- Departemen Kesehatan Republik Indonesia. 2011. *Buku Saku MDGs di bidang Kesehatan Tahun 2011-2015*.
- Kasto. 1995. "Hand Out Tehnik Demografi PND 111". Program Studi Kependudukan Fakultas Pasca Sarjana Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.
- Iskandar, N. 1977. *Teknik Demografi*. Jakarta: Lembaga Demografi, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.
- Tim Penulis Lembaga Demografi UI, Oetomo SM & Samosir. (eds.). 2011. *Dasar-Dasar Demografi*. Jakarta: Penernit Salemba Empat.
- United Nations. 1982. *Models Life Tables for Developing Countries*. New York: Departement of International Economic and Social Affairs.



## KETAHANAN PANGAN RUMAH TANGGA DI JAWA BARAT: ANALISIS DATA SUSENAS 2012<sup>1</sup>

Heryanah

Badan Pusat Statistik Kota Sukabumi

Korespondensi: Heryanah (e-mail: heryanah@bps.go.id)

### Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah menggambarkan kondisi ketahanan pangan rumah tangga di Provinsi Jawa Barat tahun 2012 dengan data Susenas dan menggunakan regresi order logistik. Selain itu, penelitian ini juga mencoba mencari faktor-faktor yang memengaruhi ketahanan pangan rumah tangga di Jawa Barat dengan sepuluh variabel independen (*dummy* perkotaan, *dummy* jenis kelamin, *dummy* status perkawinan, umur kepala rumah tangga, banyaknya jumlah anggota rumah tangga, rata-rata lama sekolah dari kepala rumah tangga, *dummy* kerja atau tidak, pengeluaran per kapita rumah tangga, *dummy* kelayakan sanitasi, dan *dummy* kondisi kumuh). Dari hasil penelitian diketahui bahwa tahun 2012 sebanyak 34 persen rumah tangga di Jawa Barat tergolong rumah tangga tahan pangan. Proporsi dari rumah tangga yang rawan pangan juga masih tinggi di provinsi ini, yaitu 15 persen dari total populasi. Selain itu, kesepuluh independen variabel secara statistik signifikan memengaruhi ketahanan pangan rumah tangga di Jawa Barat.

**Kata kunci:** ketahanan pangan, rumah tangga, data Susenas

## HOUSEHOLD FOOD SECURITY IN WEST JAVA: ANALYSIS BY USING SUSENAS DATA 2012

### Abstract

The objective of this research is to illustrate the condition of food security of household level in West Java Province in 2012 by using Susenas data and employing order logistics regression. Moreover, this research tries to explore the factors that affect the household food secure with using 10 independent variables (city dummy, sex dummy, marriage status dummy, age of the household head, the number household, mean years of school of the household head, work dummy, per capita mean expenditure, sanitation dummy, and slum area dummy). In 2012, the number of household in West Java Province with the level of food secure is about 34 percent of total population, however, the number of household with the level of food insecure still high, is about 15 percent of the total population. The output of the regression shows that all the independent variables are statistically significant influence the household food secure.

**Keywords:** food security, household, Susenas data

---

<sup>1</sup> Tulisan ini merupakan revisi dari karya tulis ilmiah diklat fungsional (Heryanah, 2014).

## **Pendahuluan**

Masalah pangan bukan hanya menjadi pokok perhatian pemerintah pusat, tetapi juga bagi Pemerintah Daerah Jawa Barat yang terkenal sebagai salah satu provinsi dengan potensi agrariannya. Berdasarkan data dari Badan Ketahanan Pangan Daerah (BKPD) Provinsi Jawa Barat, masih terdapat beberapa daerah kabupaten/kota di provinsi ini yang berstatus rawan, bahkan sangat rawan pangan.

Sebagai kebalikan dari rawan pangan (*food insecure*), tahan pangan (*food security*) merupakan kondisi yang diartikan sebagai tersedianya pangan dalam jumlah yang cukup, terdistribusi dengan harga terjangkau, dan aman dikonsumsi bagi setiap warga untuk menopang aktivitasnya sehari-hari sepanjang waktu. Dari definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa ketahanan pangan adalah konsep yang integratif antara keberadaan, distribusi, dan konsumsi pangan. Sementara itu, akan timbul kerawanan pangan ketika kondisi pangan yang dialami daerah, masyarakat, atau rumah tangga pada waktu tertentu tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan masyarakat. Kerawanan pangan tersebut dapat terjadi berulang-ulang setiap waktu (kronis) dan dapat pula terjadi akibat keadaan darurat, seperti bencana alam maupun bencana sosial.

Walaupun program peningkatan produksi pangan menunjukkan keberhasilan, jaminan tersedianya pangan dalam jumlah yang cukup, distribusi dan stabilitas pengadaan tentu menjadi permasalahan lain yang harus diatasi. Selain itu, pola konsumsi dari masyarakat juga tentu perlu terus ditingkatkan.

Pembahasan ketahanan pangan tidak hanya terkonsentrasi pada ketahanan pangan daerah dan wilayah, tetapi juga mencakup ketahanan pangan rumah tangga. Ketahanan pangan rumah tangga tidak hanya menyangkut masalah ketersediaan pangan,

tetapi juga masalah daya beli dari rumah tangga. Hal ini karena peningkatan derajat ketahanan pangan yang tinggi akan sulit dicapai walaupun jumlah pangan melimpah dan pengadaannya di suatu daerah stabil jika rumah tangga tidak mampu mengaksesnya karena minimnya daya beli.

Penelitian ini fokus pada penelitian ketahanan pangan rumah tangga. Oleh karena itu, ketahanan pangan wilayah dan daerah tidak akan dibahas di sini. Secara umum, tujuan penelitian ini adalah menggambarkan kondisi ketahanan pangan rumah tangga di Jawa Barat. Secara khususnya, tulisan ini ingin mengeksplorasi faktor-faktor sosial ekonomi yang memengaruhi ketahanan pangan rumah tangga di Jawa Barat dengan data Susenas tahun 2012 dan metode *order logistic regression*.

## **Kajian Literatur**

Pangan merupakan salah satu masalah krusial yang pengadaannya harus mengikutsertakan pemerintah secara aktif. Dengan terbitnya UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, pemerintah berusaha mengatur semua masalah yang berhubungan dengan pangan, termasuk di dalamnya masalah ketahanan pangan.

Konsep ketahanan pangan di dalam UU tersebut didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Konsep ketahanan pangan ini mengadopsi definisi yang dikeluarkan oleh Food and Agriculture Organization (FAO) yang tahun 1996 menjabarkan adanya empat unsur yang harus dipenuhi dalam rangka mencapai kondisi ketahanan pangan. Keempat unsur itu adalah cukupnya ketersediaan pangan, stabilitas ketersediaan pangan, akses terhadap pangan, dan kualitas pangan.

Selain FAO, beberapa lembaga juga memberikan definisi ketahanan pangan, seperti World Bank (1996) yang menyatakan bahwa ketahanan pangan adalah akses oleh semua orang pada segala waktu atas pangan yang cukup untuk kehidupan yang sehat dan aktif. Kemudian Oxfam (2001) menjelaskan bahwa ketahanan pangan adalah kondisi ketika setiap orang dalam segala waktu memiliki akses dan kontrol atas jumlah pangan yang cukup dan kualitas yang baik demi hidup yang aktif dan sehat. FIVIMS (*Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems*, 2005) menjabarkan konsep ketahanan pangan sebagai kondisi ketika semua orang pada segala waktu secara fisik, sosial, dan ekonomi memiliki akses pada pangan yang cukup, aman, dan bergizi untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi (*dietary needs*) dan pilihan pangan (*food preference*) demi kehidupan yang aktif dan sehat.

Kondisi ketahanan pangan rumah tangga ditentukan oleh kemampuan rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka. Masalah kemampuan ini berhubungan juga dengan masalah kemiskinan. Ketidakmampuan rumah tangga dalam pemenuhan pangan tidak hanya dilihat dari pemenuhan secara kuantitas, tetapi juga termasuk masalah kualitas pangan.

Sehubungan dengan pentingnya masalah ketahanan pangan rumah tangga ini, ada beberapa ahli maupun institusi yang mengembangkan indikator untuk mengukur tingkat ketahanan atau kerawanan pangan rumah tangga. Secara umum, terdapat tiga pengukuran ketahanan pangan rumah tangga yang banyak digunakan untuk tujuan tersebut. Berikut adalah penjelasan tentang ketiganya.

1. Pola pangan harapan, yaitu metode yang utamanya digunakan sebagai perencanaan konsumsi, kebutuhan, dan ketersediaan pangan di suatu wilayah. Metode ini berdasarkan pada konsumsi energi dan zat gizi total, persentase energi dan gizi aktual, serta skor kedua variabel tersebut.

2. AHFSI (*Aggregate Household Food Security Index*) yang dikembangkan oleh FAO tahun 1996 dan pengukurannya berdasarkan konsumsi kalori rumah tangga.

AHFSI didapat berdasarkan rumus:

$$100 - [H(G + (1-G)I_p) + \frac{1}{2}s\{1 - H(G + (1-G)I_p)\}]100$$

Keterangan:

H = Nilai *Head Count Ratio*, yaitu proporsi penduduk yang mempunyai konsumsi kalori kurang dari standar kecukupan kalori nasional

G = *Food Gap*, yaitu proporsi gap antara konsumsi kalori rumah tangga terhadap standar kecukupan kalori nasional

I<sub>p</sub> = Ukuran ketimpangan pada distribusi *food gap*

s = Koefisien variasi dari konsumsi kalori rumah tangga.

3. Pangsa pangan, yaitu indikator ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga yang diukur dengan klasifikasi silang dua indikator ketahanan pangan, yaitu pangsa pengeluaran pangan dan kecukupan konsumsi energi (Kkal) (Jonsson & Toole, 1991). Berikut adalah empat kategori rumah tangga menurut tingkat ketahanan pangan.

- Tahan pangan (pangsa pangan < 60 %, kecukupan energi >80 %)
- Rentan pangan (pangsa pangan >= 60 %, kecukupan energi >80 %)
- Kurang pangan (pangsa pangan < 60 %, kecukupan energi <=80 %)
- Rawan pangan (pangsa pangan >= 60 %, kecukupan energi <=80 %).

## **Data dan Metode Penelitian**

### *1. Data*

Studi ini menggunakan data Susenas tahun 2012. Susenas adalah data sosial ekonomi nasional yang dikumpulkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) secara periodik sejak tahun 1963. Jika dilihat dari sejarah perkembangan Susenas, pada awalnya survei ini hanya mencakup 5 provinsi di Pulau Jawa dengan jumlah sampel hanya sebanyak 16.000 rumah tangga. Sejalan dengan meningkatnya kesadaran terhadap pentingnya data ini, yang digunakan juga untuk menghitung data kemiskinan dan ketimpangan di Indonesia, sejak tahun 1982 Susenas mencakup seluruh provinsi (termasuk Provinsi Timor Timur saat masih bergabung dengan Indonesia) dan jumlah sampelnya juga mengalami kenaikan tiap tahunnya.

Susenas mengumpulkan 2 jenis data, yaitu data KOR dan Modul. Yang dimaksudkan dengan KOR adalah kumpulan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat umum yang selalu ditanyakan setiap tahun, sedangkan Modul adalah pertanyaan-pertanyaan khusus yang sesuai dengan topiknya dan lebih rinci yang dilakukan 3 tahun sekali untuk setiap topik, yaitu Modul Konsumsi, Modul Sosial Budaya dan Pendidikan, serta Modul Perumahan dan Kesehatan. Susenas KOR dilaksanakan setiap tahun untuk mengumpulkan data individu dan rumah tangga terkait dengan kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan pengeluaran. Pengeluaran yang dicakup di dalam data pengeluaran konsumsi diklasifikasikan ke dalam kelompok makanan dan nonmakanan. Konsumsi pengeluaran juga merekam apakah konsumsi itu melalui pembelian, produksi sendiri, atau pemberian dari pihak lain. Barang dan jasa yang bersumber dari produksi sendiri ataupun dari pihak lain direkam dengan cara mengimputasi, artinya barang/jasa hasil produksi sendiri atau pemberian dari

orang lain tersebut diperkirakan nilainya berdasarkan harga pada umumnya.

Pada penelitian ini, data Susenas yang digunakan hanya Susenas Provinsi Jawa Barat saja. Jumlah sampel Susenas untuk Provinsi Jawa Barat tahun 2012 adalah 22.470 rumah tangga.

### *2. Metode Penelitian*

Dalam statistik, tujuan dasar dari regresi adalah melihat suatu hubungan antara satu variabel dengan variabel-variabel lainnya dan mencari model yang terbaik untuk menjelaskan hubungan tersebut. Metode regresi berdasarkan jenis variabel dependennya dapat dibedakan menjadi regresi linier dan regresi logistik. Jika dalam regresi linier, variabel dependennya diasumsikan bersifat kontinu, sedangkan dalam regresi logistik, variabel dependennya bersifat diskrit (Gujarati, 2003).

Pada penelitian ini, variabel dependennya bersifat diskrit/kategorikal berskala ordinal sehingga model regresi logistik merupakan metode yang paling sesuai digunakan. Regresi logistik atau kadang disebut model logit merupakan salah satu analisis regresi yang digunakan untuk menganalisis hubungan antara variabel dependen dengan variabel independen. Dalam hal ini, variabel dependen bersifat polikotomus dengan skala ordinal digunakan untuk memprediksi probabilitas kejadian suatu peristiwa dengan mencocokkan data pada fungsi logit kurva logistik (Praptono, 2009).

Dalam regresi linier nilai  $E(Y|x)$  dinyatakan dalam bentuk berikut.

$$E(Y|x) = \beta_0 + \beta_1 x$$

Nilai  $E(Y|x)$  untuk sembarang nilai  $x$  terletak pada selang  $-\infty < E(Y|x) < \infty$

Dalam regresi logistik, nilai  $E(Y|x)$  berada dalam selang  $[0,1]$ .



Bentuk model regresi logistik adalah sebagai berikut.

$$\pi(x_i) = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \dots + \beta_p x_{pi}}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \dots + \beta_p x_{pi}}}$$

$$i = 1, \dots, n \quad X = (X_1, \dots, X_p)$$

Di bawah ini adalah bentuk khusus model regresi logistik dengan satu variabel bebas x.

$$\pi(x) = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 x}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 x}}$$

Persamaan di atas dapat ditulis sebagai berikut.

$$\pi(x) = \frac{1}{1 + e^{-\beta_0 - \beta_1 x}}$$

Kendala dalam model peluang linier seperti pada persamaan di atas adalah nilai peluangnya dibatasi pada 0 dan 1. Pemecahan terhadap masalah tersebut adalah mentransformasikan peluang menjadi *odds* yang akan menghilangkan batas atasnya. Mengambil nilai logaritma dari *odds* akan menghilangkan batas bawahnya. Dengan demikian, untuk interpretasi regresi logistik, digunakanlah *odd ratio* atau kemungkinan.

Transformasi ini ditulis dalam bentuk  $\pi(x)$  dan didefinisikan sebagai berikut.

Uji Statistik

$$g(x) = \ln \left[ \frac{\pi(x)}{1 - \pi(x)} \right] = \beta_0 + \beta_1 x$$

Uji statistik yang dilakukan pada penelitian ketahanan pangan rumah tangga ini terdiri atas hal-hal berikut ini.

a). Uji Multikolinieritas

Uji multikolinieritas adalah pengujian untuk mengetahui ada tidaknya hubungan yang linier atau korelasi antara variabel independen yang signifikan pada model regresi.

b). Pengujian Parameter

Model yang telah diperoleh perlu diuji signifikansi pada koefisien  $\beta$  terhadap variabel dependen, yaitu dengan uji serentak dan uji parsial.

#### Uji Serentak

Pengujian ini dilakukan untuk memeriksa kemaknaan koefisien  $\beta$  terhadap variabel dependen secara bersama-sama.

Hipotesis:

$$H_0 : \beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_k = 0$$

$$H_1 : \text{paling sedikit ada satu } \beta_k \neq 0; k = 1, 2, \dots, p$$

*Likelihood Ratio Test* (LR) merupakan pengganti F-stat (uji serentak pada regresi linear) yang berfungsi untuk menguji apakah semua *slope* koefisien regresi variabel independen secara bersama-sama memengaruhi variabel dependen.

Statistik uji yang digunakan adalah statistik uji Wald.

$$W = \frac{\hat{\beta}_k}{SE(\hat{\beta}_k)}$$

Daerah penolakan  $H_0$  adalah  $|W| > Z_{\alpha/2}$  atau  $W^2 > X^2_{\alpha, y}$  dengan derajat bebas  $v$  atau nilai  $p\text{-value} < \alpha$

#### Uji Parsial

Pengujian ini dilakukan untuk memeriksa kemaknaan koefisien  $\beta$  secara parsial menggunakan statistik uji.

$$H_0 : \beta_k = 0$$

$$H_1 : \beta_k \neq 0; k = 1, 2, \dots, p$$

**KETAHANAN PANGAN RUMAH TANGGA DI JAWA BARAT:  
ANALISIS DATA SUSENAS 2012**

Uji parsial untuk setiap variabel independen dilakukan dengan melihat  $Prob > \chi^2$  dari tiap variabel independen.

Pseudo  $R^2$ , yaitu *R-square* tiruan yang digunakan karena tidak adanya padanan yang dapat mengganti *R-square* OLS pada model logit.

c). Uji *Goodness of Fit*

Uji ini dilakukan untuk melihat seberapa baik suatu model dapat menjelaskan hubungan antara variabel dependen dengan variabel independennya. Pada regresi logistik, parameter yang dilihat untuk menguji *Goodness of Fit* adalah

3. *Variabel Penelitian*

Penelitian ketahanan pangan rumah tangga di Jawa Barat ini terdiri atas satu variabel dependen dan sepuluh variabel independen. Tabel dan deskripsi dari variabel-variabel tersebut adalah sebagai berikut.

**Tabel 1 Variabel yang Dipergunakan dalam Penelitian beserta Keterangan**

No	Variabel	Sebagai	Jenis	Keterangan
1	Ketahanan Pangan	Dependen	Kategorikal	0 = Rawan Pangan 1 = Kurang Pangan 2 = Rentan Pangan 3 = Tahan Pangan
2	Tipe Daerah	Independen	Kategorikal	0 = Perdesaan 1 = Perkotaan
3	Jenis Kelamin KRT	Independen	Kategorikal	0 = Perempuan 1 = Laki-laki
4	Status Perkawinan KRT	Independen	Kategorikal	0 = KRT tidak berstatus menikah 1 = KRT berstatus menikah
5	Usia KRT	Independen	Kontinu	-
6	Jumlah Anggota Rumah Tangga	Independen	Kontinu	-
7	Rata-rata lama sekolah KRT	Independen	Kontinu	-
8	Status Bekerja dari KRT	Independen	Kategorikal	0 = Tidak Bekerja 1 = Bekerja
9	Pengeluaran per Kapita	Independen	Kontinu	-
10	Kondisi Sanitasi Rumah Tangga	Independen	Kategorikal	0 = Sanitasi tidak layak 1 = Sanitasi layak
11	Kondisi Kumuh Rumah Tangga	Independen	Kategorikal	0 = Rumah Tangga tidak kumuh 1 = RumahTangga kumuh

Sumber: Susenas 2012 (diolah)

**Tabel 2 Pembentukan Variabel Ketahanan Pangan Rumah Tangga berdasarkan Data Kalori dan Proporsi Pengeluaran Makanan**

Kategori kecukupan konsumsi energi per unit ekuivalen dewasa	Pangsa pengeluaran pangan	
	≤ 60% pengeluaran total (RENDAH)	> 60% pengeluaran total (TINGGI)
> 80% kecukupan energi (CUKUP)	Tahan pangan	Rentan pangan
≤ 80% kecukupan energi (KURANG)	Kurang pangan	Rawan pangan

Sumber: Jonsson dan Toole (1991)

a. Variabel Dependen

Yang menjadi variabel dependen dalam penelitian ini adalah ketahanan pangan rumah tangga. Data yang dipakai untuk membentuk variabel ketahanan pangan rumah tangga adalah data kalori yang dikonsumsi rumah tangga dan data proporsi pengeluaran makanan terhadap total pengeluaran rumah tangga sebagaimana didefinisikan oleh Jonsson dan Toole (1991).

Dengan kategori ketahanan pangan rumah tangga seperti di atas, variabel dependen pada penelitian ini merupakan variabel kategorikal sehingga dibentuk ketentuan sebagai berikut.

- Y = 0 jika rumah tangga rawan pangan
- Y = 1 jika rumah tangga kurang pangan
- Y = 2 jika rumah tangga rentan pangan
- Y = 3 jika rumah tangga tahan pangan.

b. Variabel Independen

Variabel independen yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas hal-hal berikut ini.

Kategori daerah

Kategori daerah merupakan tipe dari daerah tempat tinggal rumah tangga sampel penelitian. Pada penelitian ini akan dilihat apakah tempat tinggal merupakan faktor yang dapat digunakan untuk mengukur ketahanan pangan rumah tangga. Oleh karena itu, dibentuk *dummy* variabel sebagai berikut.

- X1 = 1 jika daerah perkotaan
- 0 jika daerah perdesaan

Jenis kelamin dari kepala rumah tangga

Pada penelitian ini akan dilihat apakah ada pengaruh antara jenis kelamin dari Kepala Rumah Tangga (KRT) terhadap ketahanan pangan rumah tangga. Oleh karena itu, dibentuk *dummy variable* sebagai berikut.

- X2 = 1 jika KRT berjenis kelamin laki-laki
- 0 jika KRT berjenis kelamin perempuan

Status perkawinan dari kepala rumah tangga

Variabel status perkawinan digunakan untuk melihat apakah ada pengaruh status perkawinan dari KRT terhadap ketahanan pangan rumah tangga yang bersangkutan. Kemudian *dummy variabel* dibentuk sebagai berikut.

X3 = 1 jika KRT berstatus kawin  
0 jika tidak

*Usia dari kepala rumah tangga*

Variabel ini merupakan variabel kontinu untuk melihat apakah usia dari KRT merupakan faktor yang memengaruhi ketahanan pangan rumah tangga.

*Banyaknya anggota rumah tangga*

Ini merupakan variabel kontinu. Apakah jumlah anggota rumah tangga merupakan salah satu faktor penentu kondisi ketahanan pangan rumah tangga?

*Rata-rata lama sekolah dari kepala rumah tangga*

Ini merupakan variabel kontinu. Apakah lamanya tahun pendidikan dari KRT memiliki andil terhadap kondisi ketahanan pangan rumah tangga?

Status bekerja dari kepala rumah tangga  
X7 = 1 jika KRT berstatus bekerja  
0 jika tidak

*Pengeluaran per kapita rumah tangga*

Pengeluaran per kapita rumah tangga adalah rata-rata pengeluaran per orang yang harus dikeluarkan rumah tangga dalam sebulan (dalam 00.000 rupiah).

*Kondisi sanitasi dari rumah tangga*

Ini merupakan variabel *dummy* dengan ketentuan sebagai berikut.

X9 = 1 jika kondisi sanitasi dari rumah  
tangga sampel layak  
0 jika tidak

*Kondisi 'kumuh' dari rumah tangga*

Ini merupakan variabel *dummy* dengan ketentuan sebagai berikut.

X10 = 1 jika kondisi rumah tangga sampel  
kumuh  
0 jika tidak

**Hasil dan Pembahasan**

*Analisis Deskriptif*

Badan Ketahanan Pangan Daerah Provinsi Jawa Barat yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2008 menerbitkan Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia atau *Food Security and Vulnerability Atlas (FSVA)* provinsi tahun 2011. FSVA mengacu pada tiga pilar ketahanan pangan yang berdasarkan Kerangka Konsep Ketahanan Pangan dan Gizi, yaitu ketersediaan pangan, akses terhadap pangan, dan pemanfaatan pangan.

FSVA mengindikasikan bahwa dalam hal ketersediaan pangan, Provinsi Jawa Barat secara umum termasuk dalam kategori daerah swasembada pangan. Akan tetapi, jika ditinjau dari akses terhadap pangan, Provinsi Jawa Barat termasuk ke dalam lima provinsi (bersama dengan Provinsi Sulawesi Utara, Papua, DKI Jakarta, dan Sumatera Barat) dengan kondisi tingkat kemiskinan yang tidak mengalami perbaikan sejak tahun 2003. Masalah kondisi tingkat kemiskinan yang stagnan ini memengaruhi rumah tangga dalam mengakses kebutuhan pangan mereka.

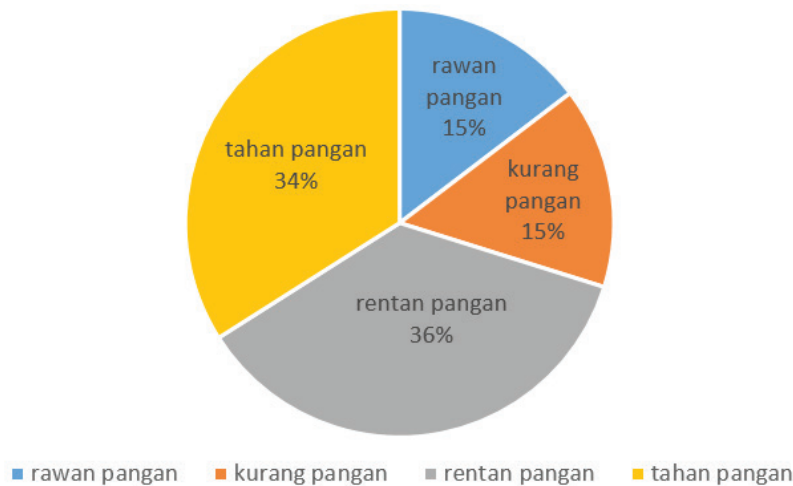
Berikut ini adalah deskripsi mengenai kondisi ketahanan pangan rumah tangga di Provinsi Jawa Barat berdasarkan perhitungan pangsa pangan dari Maxwel dan AHFSI (FAO, 1996) menggunakan data Susenas tahun 2012.



## 1. Pangsa Pangan

Dari Gambar 1 dapat dilihat bahwa pada 2012 sepertiga rumah tangga di Jawa Barat termasuk kategori rumah tangga yang tahan pangan. Namun, di sisi lain proporsi dari mereka yang termasuk kategori rawan pangan dan kurang pangan masih tergolong cukup tinggi, yaitu masing-masing sekitar 15 persen dari total rumah tangga di Jawa Barat. Sementara itu, proporsi terbesar di Jawa Barat adalah rumah tangga yang rentan pangan dengan proporsi sebesar 36 persen.

Jika dilihat berdasarkan kabupaten dan kota, secara umum proporsi terbanyak dari rumah tangga di kabupaten/kota tergolong rentan pangan. Kota Cimahi dan Kota Depok merupakan wilayah tingkat II dengan proporsi rumah tangga tahan pangannya terbanyak. Lebih dari setengah total rumah tangga di Kota Cimahi dan Depok termasuk kategori tahan pangan. Sementara itu, Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Bandung Barat merupakan kabupaten dengan proporsi rumah tangga yang tergolong rawan pangan terbanyak.



Sumber: Susenas (diolah)

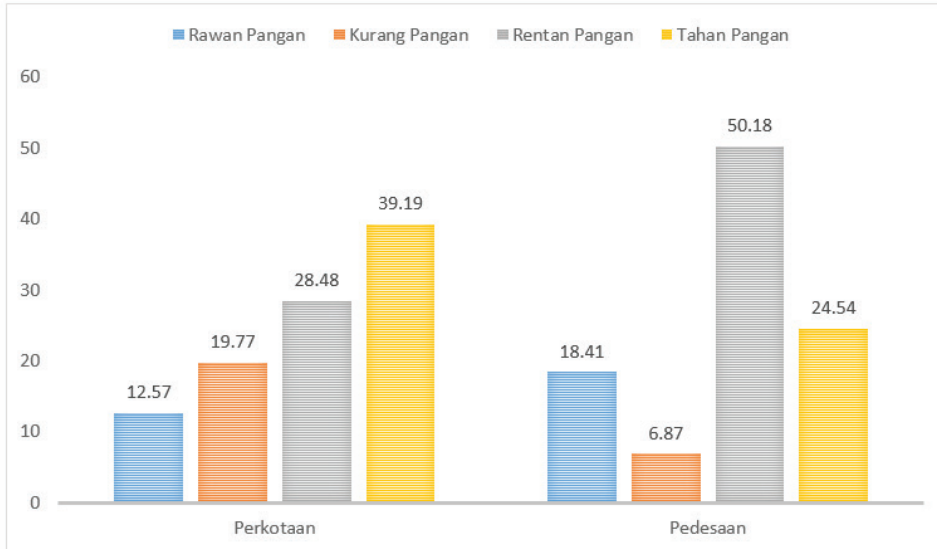
**Gambar 1** Persentase Rumah Tangga dengan Kategori Ketahanan Pangan di Jawa Barat Tahun 2012

*KETAHANAN PANGAN RUMAH TANGGA DI JAWA BARAT:  
ANALISIS DATA SUSENAS 2012*

**Tabel 3 Persentase Rumah Tangga dengan Kategori Ketahanan Pangan di Jawa Barat berdasarkan Kabupaten/Kota Tahun 2012**

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Rawan Pangan</b>	<b>Kurang Pangan</b>	<b>Rentan Pangan</b>	<b>Tahan Pangan</b>	<b>Total</b>
Kab. Bogor	14,63	16,90	26,48	41,99	100
Kab. Sukabumi	16,63	10,83	44,49	28,05	100
Kab. Cianjur	20,22	9,72	47,11	22,96	100
Kab. Bandung	12,11	17,34	33,67	36,88	100
Kab. Garut	26,97	15,13	37,78	20,11	100
Kab. Tasikmalaya	31,12	15,08	37,87	15,93	100
Kab. Ciamis	12,65	6,33	54,08	26,94	100
Kab. Kuningan	12,84	4,72	54,65	27,79	100
Kab. Cirebon	15,15	10,99	47,52	26,34	100
Kab. Majalengka	13,10	6,55	51,03	29,31	100
Kab. Sumedang	9,93	4,02	49,76	36,29	100
Kab. Indramayu	12,13	3,39	61,05	23,43	100
Kab. Subang	13,44	7,72	39,47	39,37	100
Kab. Purwakarta	7,84	8,24	44,32	39,59	100
Kab. Karawang	13,23	10,51	35,70	40,56	100
Kab. Bekasi	9,75	18,74	24,74	46,77	100
Kab. Bandung Barat	28,62	20,35	29,49	21,55	100
Kota Bogor	13,27	24,49	24,21	38,03	100
Kota Sukabumi	15,52	20,00	30,17	34,31	100
Kota Bandung	8,73	29,32	17,77	44,18	100
Kota Cirebon	15,41	39,61	13,62	31,36	100
Kota Bekasi	7,60	26,20	19,60	46,60	100
Kota Depok	7,73	25,32	16,31	50,64	100
Kota Cimahi	7,51	20,52	19,65	52,31	100
Kota Tasikmalaya	18,18	23,18	28,18	30,45	100
Kota Banjar	12,30	9,72	43,25	34,72	100
<b>Jawa Barat</b>	<b>14,64</b>	<b>15,20</b>	<b>36,16</b>	<b>34,00</b>	<b>100</b>

Sumber: Susenas 2012 (diolah)



Sumber: Susenas 2012 (diolah)

**Gambar 2** Persentase Rumah Tangga dengan Kategori Ketahanan Pangan di Jawa Barat berdasarkan Kategori Wilayah Tahun 2012

Berdasarkan kategori perkotaan dan pedesaan, di daerah perkotaan di Jawa Barat proporsi terbanyak adalah rumah tangga yang tahan pangan (39,19 persen) dan rumah tangga dengan kategori rawan pangan merupakan rumah tangga dengan proporsi terendah (12,57 persen). Sementara itu, untuk daerah pedesaan, rumah tangga yang tahan pangan tidak sampai mencapai seperempat dari populasi rumah tangga pedesaan. Akan tetapi, proporsi dari rumah tangga yang rentan pangannya mencapai setengah dari populasi rumah tangga di pedesaan.

Jika dilihat secara umum, kondisi ketahanan pangan di pedesaan di Provinsi Jawa Barat masih lebih baik jika dibandingkan dengan perkotaan karena proporsi dari rumah tangga tahan dan rentan pangan mencapai 75 persen dari populasi, sedangkan yang kurang dan rawan pangan hanya mencapai seperempatnya. Sementara itu, di perkotaan, walaupun proporsi terbesarnya adalah rumah tangga yang tahan pangan, proporsi dari mereka yang kurang dan rawan pangan mencapai 32 persen.

## 2. AHFSI FAO

Berdasarkan *aggregate household food security index* (AHFSI), Provinsi Jawa Barat tahun 2012 termasuk kategori dengan ketahanan pangan yang rendah dengan indeks sebesar 70,16. Tidak jauh berbeda dengan gambaran secara umum, AHFSI berdasarkan perkotaan dan pedesaan juga menunjukkan bahwa baik di perkotaan maupun pedesaan di Jawa Barat, level ketahanan pangannya berada di level rendah.

Berdasarkan AHFSI, tidak ada satu pun kabupaten/kota di Jawa Barat tahun 2012 yang mempunyai indeks ketahanan pangan yang tinggi karena mayoritas berada pada ketahanan pangan dengan level yang rendah. Sementara itu, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Bandung Barat, Kota Cirebon, dan Kota Tasikmalaya mempunyai indeks ketahanan pangan yang berada pada level kritis. Selain itu, terdapat tujuh kabupaten/kota dengan level cukup, yaitu Kabupaten Ciamis, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Subang, dan Kabupaten Purwakarta.

*KETAHANAN PANGAN RUMAH TANGGA DI JAWA BARAT:  
ANALISIS DATA SUSENAS 2012*

**Tabel 4 AHFSI di Jawa Barat Tahun 2012 berdasarkan Kategori Kabupaten/Kota**

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>AHFSI</b>	<b>Keterangan</b>
Kab. Bogor	69,72	Level Rendah
Kab. Sukabumi	72,37	Level Rendah
Kab. Cianjur	70,61	Level Rendah
Kab. Bandung	71,16	Level Rendah
Kab. Garut	67,06	Level Rendah
Kab. Tasikmalaya	64,14	Level Kritis
Kab. Ciamis	77,36	Level Cukup
Kab. Kuningan	77,55	Level Cukup
Kab. Cirebon	73,67	Level Rendah
Kab. Majalengka	75,04	Level Cukup
Kab. Sumedang	77,70	Level Cukup
Kab. Indramayu	76,47	Level Cukup
Kab. Subang	75,09	Level Cukup
Kab. Purwakarta	77,15	Level Cukup
Kab. Karawang	73,87	Level Rendah
Kab. Bekasi	71,51	Level Rendah
Kab. Bandung Barat	61,49	Level Kritis
Kota Bogor	65,93	Level Rendah
Kota Sukabumi	65,97	Level Rendah
Kota Bandung	65,04	Level Rendah
Kota Cirebon	59,88	Level Kritis
Kota Bekasi	65,57	Level Rendah
Kota Depok	67,12	Level Rendah
Kota Cimahi	70,09	Level Rendah
Kota Tasikmalaya	63,76	Level Kritis
Kota Banjar	73,56	Level Rendah
<b>Jawa Barat</b>	<b>70,16</b>	<b>Level Rendah</b>

Sumber: Susenas 2012 (diolah)

**Tabel 5 AHFSI di Jawa Barat Tahun 2012 berdasarkan Kategori Perkotaan/Perdesaaan**

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>AHFSI</b>	<b>Keterangan</b>
Perkotaan	69,12	Level Rendah
Pedesaan	72,06	Level Rendah

Sumber: Susenas 2012 (diolah)

*Analisis Order Logistic Regression*

Subbagian ini menampilkan dan membahas hasil regresi dengan metode *ordered logistic regression* seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Variabel dependen adalah ketahanan pangan rumah tangga yang terbagi menjadi empat kategori, yaitu rawan pangan, rentan pangan, kurang pangan, dan tahan pangan. Sementara itu, variabel independennya adalah *dummy* perkotaan, *dummy* jenis kelamin dari kepala rumah tangga, *dummy* status perkawinan dari kepala rumah tangga, umur dari kepala rumah tangga, banyaknya anggota di rumah tangga, rata-rata lama sekolah dari kepala rumah tangga, *dummy* apakah kepala rumah tangga bekerja atau tidak, rata-rata pengeluaran per kapita dari rumah tangga tersebut (dalam Rp100.000,00), *dummy* kondisi sanitasi rumah tangga, dan *dummy* dari kategori kumuh atau tidak. Deskripsi data selengkapnya ditampilkan pada Tabel 6.

Dari Tabel 6 diketahui bahwa jumlah sampel dari data Susenas tahun 2012 untuk Provinsi Jawa Barat adalah 23.079 rumah tangga. Data yang digunakan sebagai dependen variabel dari penelitian ini adalah variabel Kpangan yang merupakan variabel yang bersifat kategori karena 0 mengategorikan

bahwa rumah tangga tersebut tergolong rawan pangan, 1 untuk rumah tangga yang kurang pangan, 2 untuk rumah tangga yang rentan pangan, dan 3 adalah kode untuk rumah tangga yang tahan pangan.

Kemudian sepuluh variabel lainnya merupakan variabel independen. Dari statistik data di atas, dapat diketahui bahwa rata-rata umur kepala rumah tangga di Jawa Barat tahun 2012 adalah 47 tahun. Rata-rata jumlah anggota rumah tangga di Jawa Barat antara 3 dan 4 orang. Sementara itu, rata-rata lama pendidikan dari kepala rumah tangga adalah 7,6 tahun.

*Analisis Model*

Tabel 7 menampilkan keluaran dari regresi metode *order logistic* dengan *software* Stata 12. Dari hasil keluaran tersebut, dapat dilihat bahwa sampel dari penelitian ini adalah 23.079 rumah tangga. Nilai dari Wald chi2 (10) adalah 2661.44 dengan nilai *p-value* sebesar 0.0000 yang mengindikasikan bahwa secara keseluruhan, model yang digunakan dalam penelitian ini signifikan secara statistik.

Di dalam tabel hasil regresi tersebut, terdapat nilai koefisien, *robust standard error* (nilai standar eror yang telah dibersihkan dari

**Tabel 6 Statistik Data**

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Kpangan	23079	1.895273	1.03274	0	3
Kota	23079	0.0497422	0.2174165	0	1
Dumjk	23079	0.859656	0.3473511	0	1
Dumkawin	23079	0.0182417	0.1338272	0	1
Umur	23079	47.82538	13.72982	14	98
Art	23079	3.594913	1.523907	1	13
mys1	23079	7.63092	4.329335	0	22
Dumkerja	23079	0.8341783	0.3719286	0	1
capita100000	23079	7.518995	8.382449	0.93062	235.6278
Dumsanitasi	23079	0.5682222	0.4953346	0	1
Dumkumuh	23079	0.1312015	0.3376279	0	1

Sumber: Susenas 2012 (diolah)



**KETAHANAN PANGAN RUMAH TANGGA DI JAWA BARAT:  
ANALISIS DATA SUSENAS 2012**

masalah heterokedastisitas), *z-test*, *p-value* dan 95% *confidence interval* dari setiap variabel, *cutpoint 1*, *cutpoint 2* dan *cutpoint 3*.

*Tes Signifikansi*

Pada regresi logistik tidak terdapat *intercept* (konstanta) seperti yang biasa terdapat pada regresi biasa. Akan tetapi, di sini terdapat *cupoints* yang merupakan pembatas nilai antartiap variabel dependen.

Uji Multikolinearitas

Dalam pengujian multikolinearitas, nilai korelasi di atas 0,8 mengisyaratkan adanya korelasi yang kuat antar variabel independen. Tabel 8 di bawah adalah keluaran uji korelasi dari data yang digunakan pada penelitian ini. Dari tabel tersebut terlihat bahwa korelasi antarvariabel independen tidak ada yang bernilai di atas 0,8. Oleh karena itu, dapat ditarik kesimpulan bahwa tidak terdapat masalah multikolinearitas pada variabel-variabel di dalam model.

Semua variabel independen (*dummy* perkotaan, *dummy* jenis kelamin, *dummy* status perkawinan, umur kepala rumah tangga, banyaknya jumlah anggota rumah tangga, rata-rata lama sekolah dari kepala rumah tangga, *dummy* kerja atau tidak, pengeluaran per kapita rumah tangga, *dummy* kelayakan sanitasi, dan *dummy* kondisi kumuh) mengindikasikan signifikan secara statistik.

**Tabel 7 Output Regresi Ordered Logit**

. ologit kpgangan dumkota dumjk dumkawin umur art mysl dumkerja capital00000 dumsanitasi dumkumuh, robust

```
Iteration 0: log pseudolikelihood = -30054.274
Iteration 1: log pseudolikelihood = -27440.061
Iteration 2: log pseudolikelihood = -27050.893
Iteration 3: log pseudolikelihood = -27042.701
Iteration 4: log pseudolikelihood = -27042.689
Iteration 5: log pseudolikelihood = -27042.689
```

```
Ordered logistic regression           Number of obs   =      23079
                                     Wald chi2(10)   =     2661.44
                                     Prob > chi2     =      0.0000
Log pseudolikelihood = -27042.689    Pseudo R2      =      0.1002
```

kpgangan	Robust				
	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
dumkota	-.1252689	.0270274	-4.63	0.000	-.1782416 -.0722962
dumjk	-.7829468	.0665733	-11.76	0.000	-.9134281 -.6524656
dumkawin	.7154815	.0630488	11.35	0.000	.5919081 .8390548
umur	.0113398	.0010604	10.69	0.000	.0092614 .0134182
art	-.2170797	.0099537	-21.81	0.000	-.2365886 -.1975708
mysl	.0101207	.0040788	2.48	0.013	.0021264 .0181115
dumkerja	.1838811	.0393592	4.67	0.000	.1067386 .2610237
capital00000	.1673051	.0073465	22.77	0.000	.1529063 .1817039
dumsanitasi	.1984996	.0263694	7.53	0.000	.1468166 .2501826
dumkumuh	-.3985551	.0357734	-11.14	0.000	-.4686696 -.3284406
/cut1	-1.034759	.0934859			-1.217988 -.8515303
/cut2	-.0040381	.0916012			-.1835732 .175497
/cut3	1.818644	.0949044			1.632635 2.004653

Note: 24 observations completely determined. Standard errors questionable.

Sumber: Pengolahan Susenas 2012 dengan menggunakan Stata12

**Tabel 8 Output Pengujian Multikolinearitas**

	Kota	ART	dummy jenis kelamin	dummy kawin	Umur	rata-rata lama sekolah	jam kerja	pengeluaran per kapita	dummy sanitasi	dummy kumuh
Kota	1									
Art	0,072	1								
dummy jenis kelamin	0,0192	0,2577	1							
dummy kawin	-0,0094	-0,189	-0,1069	1						
umur	-0,0317	-0,0458	-0,1376	-0,1513	1					
rata-rata lama sekolah	-0,0115	0,0886	0,1255	0,0975	-0,3312	1				
jam kerja	0,0161	0,0791	0,0836	0,0147	-0,1984	0,1259	1			
pengeluaran per kapita	0,0246	-0,1726	-0,0314	0,1674	-0,0333	0,378	0,056	1		
dummy sanitasi	0,0462	0,0125	-0,0191	-0,035	0,036	-0,2752	-0,076	-0,234	1	
dummy kumuh	0,0192	0,2005	0,0289	-0,0157	-0,0615	-0,1132	-0,0018	-0,1445	0,2199	1

Sumber: Pengolahan Susenas 2012 dengan menggunakan Stata12

### 1. Uji Serentak

*Likelihood Ratio* (LR) merupakan pengganti F-statistik yang berfungsi untuk menguji apakah semua variabel independen secara bersama-sama memengaruhi variabel dependen. Pada Tabel 7 diketahui bahwa nilai Wald chi<sup>2</sup> test sebesar 2661.44 dengan Prob>chi<sup>2</sup> sebesar 0.000 yang mengindikasikan bahwa variabel independen di dalam model secara serentak dapat menjelaskan variabel ketahanan pangan rumah tangga.

### 2. Uji Parsial

Uji parsial untuk setiap variabel independen dapat dilakukan dengan dua cara. Pertama, dengan melihat hasil regresi dan membandingkan nilai z dengan z tabel (atau dengan melihat nilai *p-value* dibandingkan dengan alpha 0.05). Kedua, dengan menjalankan tes pada setiap variabel independen dan melihat nilai Prob>chi. Jika nilai tersebut lebih kecil dari alpha 0.05, maka H<sub>0</sub> ditolak dan berkesimpulan bahwa variabel tersebut secara statistik signifikan memengaruhi variabel dependen. Hasil dari uji parsial dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

Dari semua hasil uji parsial setiap variabel independen, dapat disimpulkan untuk menolak H<sub>0</sub> (dimana nilai Prob>chi<sup>2</sup> lebih kecil dibandingkan dengan alpha 0.05) artinya bahwa setiap variabel independen secara signifikan memengaruhi ketahanan pangan rumah tangga.

### 3. Uji *Goodness of Fit*

Uji *goodness of fit* dimaksudkan untuk melihat seberapa tepat suatu model dapat menjelaskan hubungan antara variabel

independen dengan variabel dependennya. Dengan kata lain, uji *goodness of fit* digunakan untuk melihat seberapa besar variasi dari variabel dependen dapat dijelaskan oleh model. Pada regresi logistik, uji *goodness of fit* dapat dilihat dari nilai Pseudo R<sup>2</sup>. Dari hasil regresi didapat nilai Pseudo R<sup>2</sup> sebesar 0.1002. Hal ini berarti variabel dependen hanya mampu dijelaskan oleh variabel dependen sebesar 10 persen saja. Diduga ada beberapa variabel penting lain yang harus disertakan di dalam model.

#### *Analisis Koefisien dan Odds Ratio*

Koefisien hasil regresi yang ditampilkan pada Tabel 7 menunjukkan arah pengaruh dari variabel independen terhadap variabel dependen. Koefisien yang bertanda negatif menunjukkan bahwa variabel independen berhubungan negatif dengan variabel dependen dan sebaliknya. Koefisien tersebut tidak dapat langsung diinterpretasikan seperti pada regresi biasa, tetapi harus ditransformasikan menjadi *odds ratio*. Pada penelitian ini, koefisien yang bertanda negatif adalah variabel *dummy* perkotaan, *dummy* jenis kelamin, banyaknya anggota rumah tangga, dan *dummy* kumuh. Sementara itu, variabel yang bertanda positif adalah *dummy* kawin, umur KRT, rata-rata lama sekolah, *dummy* bekerja, pengeluaran per kapita rumah tangga, dan *dummy* sanitasi. Tabel 9 adalah hasil transformasi koefisien regresi menjadi *odds ratio* dari penelitian ini.

#### *Analisis Antarvariabel*

Dari hasil regresi didapat bahwa daerah dengan tipe perkotaan cenderung menunjukkan ketahanan pangan rumah tangganya yang lebih rendah (lebih rawan pangan) 0.88 kali daripada rumah tangga di daerah perdesaan. Pada bagian analisis deskripsi sebelumnya, telah disebutkan

bahwa proporsi rumah tangga yang tahan pangan di daerah perkotaan di Jawa Barat lebih banyak dibandingkan dengan di pedesaan. Tetapi jika digabungkan, proporsi rumah tangga dengan tingkat tahan dan rentan pangan di pedesaan di Provinsi Jawa Barat masih lebih besar jika dibanding dengan perkotaan. Total dari gabungan 2 kategori tersebut mencapai 75 persen dari total rumah tangga pedesaan. Sementara itu, di daerah perkotaan, walaupun proporsi terbesarnya adalah rumah tangga yang tahan pangan, proporsi dari mereka yang kurang dan rawan pangan juga banyak hingga mencapai 32 persen. Dari hasil regresi ini, Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat harus lebih memperhatikan kondisi di perkotaan. Selain lebih memperhatikan ketersediaan pangan yang baik untuk warganya, hal lain yang harus diperhatikan adalah daya beli masyarakat untuk ketersediaan pangan.

Dari hasil regresi didapat bahwa rumah tangga dengan kepala rumah tangga laki-laki cenderung memiliki ketahanan pangan yang lebih rendah (lebih rawan pangan) 0,46 kali daripada rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan. Jika dilihat dari jenis kelamin kepala rumah tangga, proporsi perempuan

sebagai kepala rumah tangga di Provinsi Jawa Barat tahun 2012 hanya sebesar 13,5 persen, sedangkan sebagian besarnya (86,5 persen) dari kepala rumah tangga berjenis kelamin laki-laki. Ketahanan pangan berhubungan erat dengan pengetahuan terhadap pentingnya pangan dan gizi. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa perempuan memegang peran penting dalam memperkuat ketahanan pangan rumah tangganya. Perempuan dapat mengatur perekonomian keluarganya dengan lebih bijak melalui membelanjakan keuangan keluarga sesuai dengan kebutuhan dan kecukupan gizi yang cukup. Di samping itu, perempuan juga dianggap lebih mampu memanfaatkan pekarangan rumahnya untuk ditanam berbagai tanaman. Perempuan juga mampu melakukan diversifikasi pangan untuk keluarganya (Mubarok, 2012).

Dari hasil regresi didapat bahwa rumah tanggayangkepalarumah tangganyaberstatus menikah cenderung lebih tahan pangan 2,05 kali dibandingkan dengan rumah tangga yang KRT-nya berstatus tidak menikah. Selain itu, juga didapat bahwa semakin tua umur kepala rumah tangga, rumah tangga lebih cenderung untuk tahan pangan 1,01 kali. Kedua hal ini berhubungan dengan tingkat kematangan

**Tabel 9 Output Odds Ratio dari Regresi Ordered Logit**

Variabel	Odds Ratio	Robust Standard Error
Kota	0.882	0.024***
Jenis Kelamin	0.457	0.03***
Kawin	2.045	0.129***
Umur	1.011	0.001***
Banyaknya Anggota RT	0.805	0.008***
Rata-rata Lama Sekolah	1.01	0.004***
Kerja	1.202	0.047***
Pengeluaran per kapita	1.182	0.009***
Sanitasi	1.219	0.032***
Kumuh	0.671	0.024***

Sumber: Pengolahan SUSENAS 2012 dengan menggunakan Stata12

Keterangan: \*\*\* Signifikan di 1%

dan kedewasaan kepala rumah tangga. Kepala rumah tangga yang menikah dan usianya semakin matang diduga mempunyai tingkat kedewasaan dan kematangan yang lebih baik sehingga mereka dapat lebih bijak dalam mengatur perekonomian, terutama mengatur pola konsumsi dan gizi bagi anggota keluarganya. Oleh karena itu, kedua variabel ini berpengaruh positif terhadap kategori ketahanan pangan dari rumah tangga.

Hasil lain dari hasil regresi adalah ada kecenderungan ketahanan pangan rumah tangga menurun sebesar 0,8 kali setiap jumlah anggota rumah tangga tersebut bertambah. Hal ini sejalan dengan banyak analisis yang mengatakan bahwa banyaknya orang di dalam rumah tangga akan memengaruhi tingkat kesejahteraan rumah tangga tersebut. Semakin banyak jumlah anggota rumah tangga yang harus ditanggung kepala rumah tangga menyebabkan adanya penyesuaian beberapa kebutuhan. Jumlah kenaikan penghasilan yang tidak seimbang dengan banyaknya rumah tangga tentu menyebabkan beberapa kebutuhan tidak dapat terpenuhi dengan baik.

Kecenderungan rumah tangga untuk tahan pangan akan naik sebesar 1,01 kali dengan bertambahnya rata-rata lama sekolah dari kepala rumah tangganya. Pendidikan diyakini merupakan salah satu jalan untuk mendapatkan pengetahuan dan keterampilan. Pada akhirnya mereka dengan pendidikan yang memadai dapat memasuki dunia kerja yang baik dan mendapatkan penghasilan yang memadai. Sementara itu, kepala rumah tangga yang tidak mempunyai pendidikan yang memadai akan memiliki peluang yang kecil untuk mendapat pekerjaan yang baik. Mereka pada akhirnya menerima pekerjaan apa saja guna memenuhi kebutuhan hidupnya. Banyak kepala rumah tangga yang pada akhirnya hanya dapat tertampung pada pekerjaan di sektor informal.

Hasil tabulasi data Susenas tahun 2012 menunjukkan bahwa di wilayah perkotaan

Jawa Barat, mayoritas kepala rumah tangga bekerja di sektor perdagangan. Proporsi rumah tangga tahan pangan yang kepala rumah tangganya bekerja di sektor perdagangan mencapai 24,03 persen dan mayoritas rumah tangga yang rawan pangan juga bekerja di sektor perdagangan dengan proporsi sebesar 19,58 persen. Sementara itu, di wilayah perdesaan, mayoritas bekerja di sektor pertanian. Proporsi rumah tangga rawan pangan yang bekerja di sektor pertanian mencapai sepertiga dari total rumah tangga rawan pangan di perdesaan. Diduga mereka yang bekerja di sektor pertanian adalah bukan para pemilik lahan pertanian, tetapi banyak dari mereka adalah penyewa lahan untuk digarap dan juga kuli penggarap yang bekerja pada musim-musim tertentu dengan sistem penggajian sesuai dengan banyaknya hari kerja.

Rumah tangga yang kepala rumah tangganya bekerja cenderung akan tahan pangan sebesar 1,2 kali dibandingkan dengan jika kepala rumah tangganya tidak bekerja. Di sini terlihat bahwa masalah ketahanan pangan rumah tangga sangat berhubungan erat dengan daya beli rumah tangga tersebut. Kepala rumah tangga yang bekerja akan meningkatkan daya beli dari rumah tangga tersebut untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka tidak hanya dari segi kuantitas, tetapi juga dari segi kualitas pangan mereka. Pada akhirnya rumah tangga dengan kepala rumah tangga yang bekerja akan lebih tahan pangan dibandingkan dengan rumah tangga yang kepala rumah tangganya tidak bekerja. Selain itu, dari hasil penelitian ini didapat bahwa kecenderungan rumah tangga untuk tahan pangan akan naik sebesar 1,2 kali dengan setiap kali bertambahnya pengeluaran per kapita rumah tangga tersebut.

Rumah tangga dengan kondisi sanitasi yang layak juga memiliki kecenderungan tahan pangan sebesar 1,2 kali dibandingkan dengan rumah tangga dengan kondisi sanitasi tidak layak. Rumah tangga dengan



kondisi status rumah tempat tinggal kumuh memiliki kecenderungan tidak tahan pangan (cenderung rawan pangan) sebesar 0,7 kali dibandingkan dengan rumah tangga dengan kondisi rumah tangga yang tidak kumuh.

Hasil regresi ini menguatkan temuan bahwa rumah tangga dengan ketahanan pangan yang tinggi atau rendah dapat terlihat juga dari kondisi lingkungan dan sanitasi yang kumuh.

**Tabel 10 Persentase Lapangan Pekerjaan dari Kepala Rumah Tangga di Provinsi Jawa Barat berdasarkan Wilayah dan Status Ketahanan Pangannya**

Lapangan Pekerjaan	Perkotaan				Pedesaan			
	rawan pangan	kurang pangan	rentang pangan	tahan pangan	rawan pangan	kurang pangan	rentang pangan	tahan pangan
pertanian tanaman padi dan palawija	11,50	5,41	13,32	5,15	36,04	25,03	37,24	24,30
holtikultura	1,34	0,70	1,78	0,81	3,24	2,00	3,55	2,44
perkebunan	0,70	0,50	1,21	0,72	3,24	3,86	2,70	2,37
perikanan	1,16	0,42	1,12	0,65	0,88	2,84	1,60	1,42
peternakan	0,86	0,69	1,24	0,69	1,33	1,39	2,97	2,97
kehutanan dan pertanian lainnya	0,33	0,11	0,14	0,18	1,62	0,61	0,99	1,04
pertambangan dan penggalian	1,57	0,77	1,25	1,25	2,28	1,48	1,70	1,52
industri pengolahan	16,55	18,74	17,94	20,80	8,26	9,26	9,04	11,09
listrik dan gas	0,32	0,70	0,43	0,78	0,38	0,20	0,14	0,27
konstruksi/ bangunan	14,43	8,48	11,75	7,09	14,72	11,76	9,61	8,63
perdagangan	19,58	24,06	21,52	24,03	13,67	20,07	13,65	19,83
hotel dan rumah makan	2,33	2,07	2,01	2,38	0,64	2,24	0,94	0,84
transportasi dan pergudangan	10,90	8,97	8,84	6,05	5,49	7,59	6,32	4,91
informasi dan komunikasi	0,20	1,34	0,43	1,21	0,07	0,18	0,10	0,28
keuangan dan asuransi	0,63	1,60	0,53	2,24	0,20	0,30	0,17	0,63
jasa pendidikan	1,03	3,60	1,96	4,39	0,64	2,52	1,15	4,84
jasa kesehatan	0,22	1,00	0,59	1,46	0,12	0,30	0,23	0,51
jasa kemasyarakatan, pemerintahan dan perorangan	14,80	18,93	12,37	18,42	6,16	8,39	7,31	10,99
Lainnya	1,55	1,91	1,59	1,72	1,02	0,00	0,59	1,12

Sumber: Susenas 2012 (diolah)

## **Kesimpulan dan Saran**

Dari hasil olahan data Susenas tahun 2012 diketahui bahwa kondisi ketahanan pangan rumah tangga masih harus menjadi pokok perhatian Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat. Rumah tangga dengan kategori tahan pangan hanya mencapai 34 persen dari populasi penduduk Jawa Barat, sedangkan sebagian besar rumah tangga di Jawa Barat masih dalam kategori rentan pangan. Yang lebih mengkhawatirkan adalah, bahkan 15 persen rumah tangga di Jawa Barat berada dalam kondisi rawan pangan.

Jika dianalisis berdasarkan kabupaten dan kota, Kota Cimahi dan Kota Depok merupakan wilayah tingkat II di Jawa Barat dengan proporsi rumah tangga tahan pangannya terbanyak. Kemudian Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Bandung Barat merupakan kabupaten dengan proporsi rumah tangga tergolong rawan pangan terbanyak.

Selanjutnya jika dianalisis berdasarkan daerah perkotaan dan perdesaan, kondisi ketahanan pangan di perdesaan di Provinsi Jawa Barat masih lebih baik jika dibandingkan dengan perkotaan. Hal ini karena proporsi dari rumah tangga tahan dan rentan pangan mencapai 75 persen dari populasi, sedangkan yang kurang dan rawan pangan hanya mencapai seperempatnya. Sementara itu, di perkotaan, walaupun proporsi terbesarnya adalah rumah tangga yang tahan pangan, proporsi dari mereka yang kurang dan rawan pangan mencapai 32 persen.

Dari kesepuluh faktor-faktor yang diduga memengaruhi ketahanan pangan rumah tangga di Jawa Barat, ditemukan bahwa semua faktor ini secara bersama-sama (simultan) maupun secara parsial signifikan memengaruhi ketahanan pangan rumah tangga.

## **Daftar Pustaka**

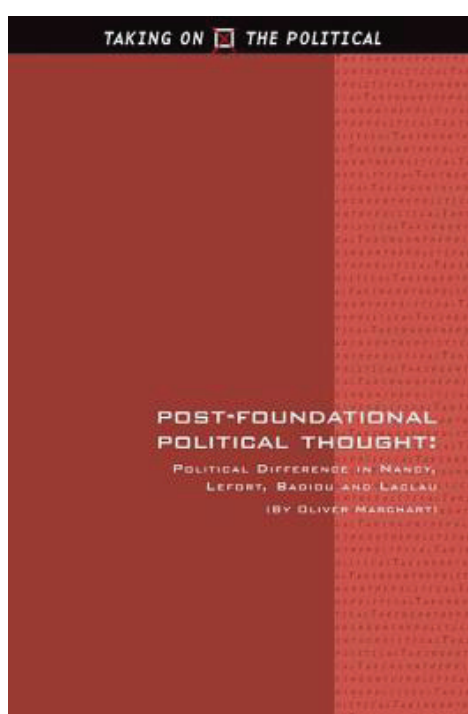
- FAO. 1996. *World Food Summit*, 13-17 November 1996. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Gujarati, Damodar N. 2003. *Basic Econometrics*. McGraw-Hill education. Fourth Edition.
- Heryanah. 2014. "Ketahanan Pangan Rumah Tangga di Provinsi Jawa Barat: Analisa Faktor yang Mempengaruhinya". *Paper Diklat Fungsional* (tidak diterbitkan).
- Jonsson, U. and D. Toole. 1991. *Household Food Security and Nutrition: A Conceptual Analysis*. New York: United Nations Children's Fund.
- Mubarok. 2012, "Perempuan dan Katahanan Pangan Keluarga," [http://www.kompasiana.com/mubarokkom01/perempuan-dan-ketahanan-pangan-keluarga\\_551803b4a333117d07b6621f](http://www.kompasiana.com/mubarokkom01/perempuan-dan-ketahanan-pangan-keluarga_551803b4a333117d07b6621f). Diunduh pada 30 April 2017, pukul 11.00 WIB.
- Oxfam. 2001. *The Impact of Rice Trade Liberalization on Food Security in Indonesia*. A study conducted for Oxfam-Great Britain.
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2008, "Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Jawa Barat"
- Praptono, A. 2009. "Penerapan Metode Regresi Logistik pada Sampling Kompleks". *Tesis Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran*.
- UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

## ANTAGONISME DAN AGONISME DALAM POLITIK: PERSPEKTIF *POST-FONDASIONALISME*

Hakimul Ikhwan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada

Korespondensi: Hakimul Ikhwan (*e-mail*: hakimulikhwan@ugm.ac.id)



Judul : Post-Foundational Political Thought: Political Difference in Nancy, Lefort, Badiou and Laclau  
 Penulis : Oliver Marchart  
 Penerbit : Edinburgh University Press  
 Cetakan : Pertama, 2007  
 Tebal : 198 halaman

Apakah demokrasi Indonesia pasca Orde Baru semakin terkonsolidasi atau sebaliknya: rapuh dan suram? Pertanyaan ini relevan diajukan mengingat perkembangan demokrasi Indonesia akhir-akhir ini ditandai dengan menguatnya identitas primordial, terutama agama dan etnisitas. Dalam kontestasi politik Pemilihan Kepala Daerah di DKI Jakarta 2017, misalnya, ruang publik konvensional dan virtual (media sosial) dijejali banyak ujaran kebencian (*hate speech*), bahkan tindak kriminal bermotif kebencian agama dan etnisitas.

Untuk menjawab pertanyaan di atas, buku *Post-Foundational Political Thought* dari para pemikir *post-fondasionalis*, seperti Nancy, Lefort, Badiou, dan Laclau, ini menarik dibaca (Marchant, 2007). Menarik karena buku ini mengajak pembaca memahami kontestasi politik secara tidak biasa (*out of the box*). Pertama, berbeda dengan kecenderungan umum yang melihat kontestasi politik antara yang pro maupun kontra Ahok dalam nalar antagonistik: *either-or*, buku ini menolak fiksasi identitas yang dilekatkan oleh salah satu pihak kepada pihak lainnya. Kedua, para

pemikir *post-fondasionalis* dalam buku ini memaknai kontestasi politik dan demokrasi berlangsung dalam konstruksi makna dan simbolisme yang terbuka, relasional, dan *contingent*. Cara pandang ini berbeda dengan para pemikir liberal yang cenderung menyederhanakan identitas politik dalam kategorisasi yang permanen.

### Politik sebagai Antagonisme

Para pemikir *post-fondasionalis* ingin mengembalikan hakikat politik yang *political*. Politik (*le politique*) dan *political* (*la politique*) secara etimologi berbeda, tetapi keduanya tidak dapat dipisahkan. Keduanya ibarat dua sisi koin yang sama. Dalam pandangan Schmittians—pengikut Karl Schmitt—*political* dipahami sebagai ruang kekuasaan, konflik, dan pertentangan. Laclau menyebut *political* sebagai dimensi yang pasti ada dalam semua relasi manusia, yaitu antagonisme. Antagonisme merupakan sifat dasar dari semua hubungan politik, sedangkan politik adalah keterampilan untuk menata dan mengorganisasi kebersamaan manusia.

Dalam pengertian yang *political* inilah, maka politik—termasuk identitas politik—tidak dapat dipahami secara permanen. Sebaliknya, politik secara terus-menerus dibentuk dan membentuk dalam ruang sosial yang terbuka, bahkan *contingent*. Oleh karenanya, hegemoni yang utuh dari satu ideologi tidak akan pernah ada (Laclau, 1996 dan 1990). Represi rezim politik dapat saja melemahkan ekspresi identitas dan ideologi tertentu, tetapi dengan karakteristiknya yang *political*, maka identitas dan ideologi tersebut tidak akan hilang sepenuhnya. Suatu saat hal itu dapat aktif kembali seiring hadirnya momentum politik.

Selama ini politik telah tercerabut dari hakikatnya yang *political*. Akibatnya, politik telah dinetralisasi dan disublimasikan ke dalam domain-domain nonpolitik. Politik menjadi

kategori tersendiri yang berbeda dengan domain lain, seperti agama, ekonomi, dan etnisitas. Oleh karena itu, ketika kategori lain dimasuki oleh dimensi politik, muncul istilah politisasi agama, politik uang, dan politisasi etnis untuk menggambarkan kenyataan politik memasuki dimensi lain di luar politik. Oleh para pemikir liberal, bahkan politik telah disederhanakan semata ritual lima tahunan pemilu (Schumpeter, 2012; Dahl, 1989; Rose, 2009; Lipset, 1959). Mereka berpandangan bahwa politik — termasuk mobilisasi sentimen identitas — akan berakhir dan selesai seiring berakhirnya proses pemilu.

Para pemikir *post-fondasionalis* menolak cara pandang liberal tersebut. Menurut mereka, pemilu penting sebagai instrumen demokrasi, tetapi bukan satu-satunya sumber legitimasi untuk menjalankan kekuasaan politik. Pemilu hanya menghasilkan legitimasi formal. Pasca pemilu, legitimasi tersebut akan terus dikontestasikan (*contested*) dalam proses hari ke hari yang sarat persaingan (*adversarial*) (Laclau and Mouffe, 2001; Laclau, 2005; 1989; 1993; Mouffe, 1993; 1999).

*Post-fondasionalisme* memandang perbedaan dan kontestasi harus mendapat tempat dalam politik, termasuk *daily politics*. Hanya dengan mengakui adanya perbedaan dan kontestasi tersebut, maka masyarakat dan peradaban manusia terbentuk dan mengalami kemajuan. Dalam pengertian ini, masyarakat (*society*)—tempat politik menjadi bagian yang tidak terpisahkan—didefinisikan sebagai sesuatu yang terbuka dan parsial. Keterbukaan inilah yang akan membentuk masyarakat (dan politik) secara terus-menerus dan tidak pernah secara sempurna selesai (*fully institutionalized*).

### Agonistik Politik

Cara pandang *post-strukturalisme* yang memaknai politik tidak terpisahkan dari

dimensi *political* memberi tantangan tersendiri dalam kajian politik dan demokrasi Indonesia pasca Orde Baru. Tantangan pertama dan utama tentu berkaitan dengan karakter masyarakat Indonesia yang beragam identitas suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA). Sistem demokrasi yang berkembang di era reformasi memberi ruang artikulasi politik dan agregasi kepentingan kelompok SARA yang sering kali menimbulkan gesekan tajam, bahkan konflik. Namun, dalam perspektif *post-fondasionalis*, hal itu tidak berarti kelompok SARA tersebut akan terperangkap dalam antagonisme berkepanjangan.

Dengan mengadopsi cara berpikir yang menempatkan politik dan demokrasi sebagai sesuatu yang terbuka, maka keragaman SARA dapat ditransformasikan menjadi pluralisme agonistik (Mouffe, 1999). Agonistik terjadi jika demokrasi membuka ruang artikulasi simbolisme yang berfungsi sebagai *signifier* yang berguna bagi para pihak untuk membangun aliansi politik. Dalam konteks ini, Lefort menekankan pentingnya melihat panggung kekuasaan sebagai sesuatu yang kosong yang memberi kesempatan kepada para pihak untuk berkontesasi dan memengaruhi kekuasaan. Momentum pengosongan panggung kekuasaan inilah yang disebut oleh Lefort sebagai momen yang politis. Melalui momen politis inilah, demokrasi mengalami proses pembentukan yang sesuai dengan yang diinginkan oleh masyarakat. Demokrasi dapat menjadi “*the only political system [...] that accepts its own historicity, that is, its own future, which accepts its self-criticism, which accepts its perfectibility*” (Derrida, 2008: xix). Demokrasi menjadi sistem politik yang memiliki akar dan relevansi historis dalam masyarakat tempatnya tumbuh. Demokrasi sekaligus mengalami proses perkembangan terus-menerus menuju kesempurnaan sekalipun pada akhirnya kesempurnaan tersebut tidak akan pernah tercapai.

Lefort menyebutkan bahwa konflik akan membantu manusia mencapai kohesi

sosial. Dalam pengertian ini, persaingan antarkelompok SARA tidak selalu dipahami secara negatif—merusak dan destruktif—tetapi juga positif dalam membentuk masyarakat. Melalui persaingan dan konflik terbentuk identitas sosial dalam poros *inside* dan *outside*. Poros *inside* terbentuk dengan cara menarik diri (alienasi) dan eksternalisasi diri terhadap yang liyan (*the others*). Tidak ada identitas tanpa eksternalisasi dari *other* (*outside*). *Outside* bukan merupakan kehidupan yang independen pada dirinya sendiri, melainkan sesuatu yang dihadirkan bagi *inside*. Dengan demikian, *outside* adalah kondisi yang mungkin bagi *inside*. Seseorang menghubungkan identitas tertentu pada dirinya dalam suatu ruang dan arena kekuasaan yang disignifikansi sebagai *outside*.

Agonistik politik era demokrasi Indonesia menyajikan gejala yang menjanjikan tercermin dalam relasi Islam(isme) dan demokrasi. Perkembangan demokrasi pasca Soeharto menunjukkan bahwa demokrasi dapat tumbuh bersamaan dengan menguatnya simbol-simbol dan ekspresi politik identitas, termasuk Islam(isme) dan etnisitas. Proses demokrasi dan simbolisme identitas berhasil membangun konvergensi yang mempertukarkan pemaknaan atas simbol dan agenda politik. Perkembangan ini tentu bertolak belakang dengan keyakinan para ilmuwan politik liberal (Huntington, 1997; Lewis, 2004; 2001) yang melihat relasi oposisi biner Islam dan demokrasi.

Contoh lain adalah perda zakat yang dikeluarkan oleh beberapa pemerintah daerah yang tidak hanya merepresentasikan simbolisme dan agenda politik kelompok Islamis, tetapi juga kelompok nasionalis (sekuler) (lihat Buehler, 2013; 2011). Perda zakat telah menjadi *nodal point* yang mempertemukan kepentingan para pihak berbeda dengan memberi ruang pemaknaan terbuka bagi para pihak tersebut sesuai dengan interpretasi dan kepentingan setiap pihak. Melalui perda zakat, bahkan tiap



*ANTAGONISME DAN AGONISME DALAM POLITIK:  
PERSPEKTIF POST-FONDASIONALISME*

pihak yang terlibat berusaha menarik lawan untuk menjadi bagian sekutu politik di tingkat lokal. Dalam relasi saling memberi makna secara terbuka inilah, simbolisme syariah tidak selalu bermakna agama, tetapi juga politik kepentingan. Tidak semata digerakkan oleh semangat kesalehan (*piety*), tetapi juga rasionalistas instrumental dalam politik praktis.

Akhirnya, dengan memaknai politik sebagai sesuatu yang tidak terpisahkan dari dimensi *political*, antagonisme para pihak—bahkan dengan ekspresi identitas yang masif dan intensif—adalah bagian yang tidak terpisahkan dari proses konsolidasi demokrasi tersebut. Tentu, pada saat yang sama elemen masyarakat sipil dan pemerintah perlu terus mengasah keterampilan politik (*le politique*) dalam mengelola perbedaan. Beberapa indikasi praktik politik agonistik di era demokrasi Indonesia dapat menjadi energi positif untuk menatap masa depan konsolidasi demokrasi Indonesia.

### Daftar Pustaka

- Buehler, Michael. 2011. "Whodunit? Politicians Affiliated with Secular Parties Implement Most Sharia Regulations." *Tempo: Special Edition 10 Years of Sharia*, September 6 edition.
- . 2013. "Subnational Islamization through Secular Parties: Comparing Shari'a Politics in Two Indonesian Provinces." *Comparative Politics* 46 (1): 63–82. doi:10.5129/001041513807709347.
- Dahl, Robert Alan. 1989. *Democracy and Its Critics*. Yale University Press.
- Derrida, Jacques. 2008. *Islam and the West: A Conversation with Jacques Derrida*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fukuyama, Francis. 2001. "The West Has Won." *The Guardian*, October 10, sec. World news. <http://www.theguardian.com/world/2001/oct/11/afghanistan-terrorism30>. Diunduh 31 Maret 2014.
- Huntington, Samuel P. 1997. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon & Schuster pbk. ed. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Laclau, Ernesto. 1989. "Politics and the Limits of Modernity." *Social Text*, no. 21 (January): 63–82. doi:10.2307/827809.
- . 1990. *New reflections on the revolution of our time / Ernesto Laclau*. London; New York: Verso.
- . 1993. "Power and Representation." In *Politics, Theory, and Contemporary Culture*, edited by Mark Poster, 277–96. USA: Columbia University Press.
- . 1996. *Emancipation(s)*. Verso.
- . 2005. *On Populist Reason*. Verso.
- Laclau, Ernesto, and Chantal Mouffe. 2001. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. Verso.
- Lewis, Bernard. 2004. *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*. New York: Random House Trade Paperbacks.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *The American Political Science Review* 53 (1): 69–105. doi:10.2307/1951731.
- Mouffe, Chantal. 1993. *The Return of the Political*. Phronesis. London ; New York: Verso.
- . 1999. "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?" *Social Research* 66 (3): 745–58.
- Rose, R. 2009. "Democratic and Undemocratic States." In *Democratization*, edited by Christian Haerpfer, Patrick Bernhagen, Ronald F. Inglehart, and Christian Welzel. Oxford: OUP Oxford.
- Schumpeter, Joseph A. 2012. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Radford, VA : Wilder Publications Limited.