ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

TS. kk 09/05
Ima
p

TESIS

POLITIK LOKAL OTONOMI DAERAH

Studi Kasus Pencanangan Penerapan Syari'at Islam melalui Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami di Kabupaten Pamekasan

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

I MADOEDDIN

PROGRAM PASCA SARJANA

UNIVERSITAS AIRLANGGA

SURABAYA

2005

TESIS

POLITIK LOKAL OTONOMI DAERAH

Studi Kasus Pencanangan Penerapan Syari'at Islam melalui Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami di Kabupaten Pamekasan

I MADOEDDIN
Nim : 090114476-M

PROGRAM PASCA SARJANA

UNIVERSITAS AIRLANGGA

SURABAYA

2005

POLITIK LOKAL OTONOMI DAERAH

Studi Kasus Pencanangan Penerapan Syari'at Islam melalui Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami di Kabupaten Pamekasan

TESIS

Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial
Pada Program Pascasarjana
Universitas Airlangga

Oleh :

I MADOEDDIN
Nim : 090114476-M

PROGRAM PASCA SARJANA

UNIVERSITAS AIRLANGGA

SURABAYA

2005

Lembar Pengesahan

TESIS INI TELAH DISETUJUI
PADA TANGGAL, APRIL 2005

Oleh

Pembimbing Ketua

Drs. Priyatmoko, MA.
NIP. 130 937 952

Pembimbing

Drs. Gitadi Tegas, S., M.Si.
NIP. 131 569 363

Mengetahui,
Ketua Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial
Program Pascasarjana Universitas Airlangga

Prof. Dr. Laurentius Dyson P., MA.
NIP. 130 397 724

Telah diuji pada tanggal 28 Juni 2005

PANITIA PENGUJI TESIS,

Ketua : Prof. Dr. L. Dyson P., M.A.

Anggota : 1. Drs. Priyatmoko, M.A.

2. Drs. Gitadi Tegas S., M.Si.

3. Drs. Haryadi, M.Si.

4. Drs. Kris Nugroho, M.A.

5. Drs. Herwanto, M.A.

Ucapan Terima Kasih

Segala puja dan puji syukur ke hadirat Allah SWT. Atas limpahan rahmat dan nikmatNya, sehingga saya mendapat kesempatan untuk menempuh studi di Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya dan memberi kemampuan serta kemudahan dalam menyelesaikan tesis ini, sebagai syarat untuk memperoleh gelar magister di bidang Ilmu-Ilmu Sosial. Keberhasilan dalam penulisan dan penyusunan tesis yang berjudul 'Politik Lokal Otonomi Daerah : Studi Kasus Pencanangan Penerapan Syari'at Islam melalui Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami di Kabupaten Pamekasan' tentunya tidak terlepas dari berbagai pihak yang telah sudi memberikan bantuan dan motivasi dalam penyelesaian tesis ini. Untuk itu, ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Drs. Priyatmoko, MA., sebagai Pembimbing Ketua dan Bapak Drs. Gitadi Tegas, M.Si. sebagai pembimbing, yang telah sudi meluangkan waktu untuk membimbing penulis, di tengah-tengah rutinitas dan kesibukannya yang begitu padat. Semoga bimbingan, arahan, saran dan masukannya yang telah diberikan kepada penulis mendapatkan balasan yang setimpal dari Allah SWT. Amien.
2. Bapak Prof. Dr. L. Dyson P., selaku Ketua Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial dan sekaligus sebagai ketua penguji, yang telah banyak membantu dalam memberikan arahan dan solusi dikala penulis mengalami kesulitan yang bersifat administratif dan berkaitan dengan penyelesaian tesis ini.

3. Tim penguji tesis, Bapak Dyson, Bapak Priyatmoko, Bapak Gitadi, Bapak Hariyadi, Bapak Kris dan Bapak Herwanto, atas masukan dan saran yang diberikan demi kesempurnaan tesis ini;
4. Bapak Drs. H. Amiril, Rektor Universitas Madura Pamekasan, yang telah memberikan rekomendasi kepada penulis untuk melanjutkan studi pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga;
5. Bapak Drs. Kadarisman Sastrodiwirjo, M.Si., Wakil Bupati Pamekasan, yang telah membantu dalam mengatasi kesulitan finansial dan memberikan spirit bagi penyelesaian penulisan tesis;
6. Ayahanda tercinta, H. Asmuni dan Ibunda tercinta, Hj. Hafsah, serta saudara-saudaraku, atas dukungan dan do'a yang tulus, sehingga penulis dapat menempuh dan menyelesaikan pendidikan ini;
7. Istriku tercinta, Siti Solihah S.Ag. yang dengan setia dan sabar membantu kebutuhan-kebutuhan penulis serta memberikan motivasi yang kuat untuk menyelesaikan penulisan tesis ini;
8. Sang Junior, Alfis Cendekia Afghanis, yang menjadi hiburan tersendiri di tengah-tengah kepenatan dan kejenuhan dalam penyelesaian tesis ini;
9. Seluruh Awak IIS angkatan 2001-2002, Bapak Sugeng BeTe, Bapak Rustam, Bapak Ande, Bapak Edwin, Mas Anwar, Mas Bahar, Hady, Anas, Moehdy, Bobby, Bakti, Arief, Fathur, Andik, Ustad Zodik, Bu Kristin, Tenry, Titin, Joe and Le' Lila, yang senantiasa membina keakraban dan komunikasi yang intens dalam mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tugas akhir ini.

10. Keluarga besar Komisi Pemilihan Umum Pamekasan yang telah membantu mengumpulkan data dan memberikan dispensasi kerja untuk kesuksesan penyelesaian studi.

Akhirnya, kepada semua pihak yang tidak dapat disebut satu persatu, penulis ucapkan banyak terima kasih atas bantuan dan partipasinya selama ini hingga penulis mampu merampungkan penyusunan tesis ini. Semoga Allah SWT. Memberikan balasan yang setimpal. Amien.

Pamekasan, Juni 2005.

Wassalam

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

RINGKASAN

POLITIK LOKAL OTONOMI DAERAH

Studi Kasus Pencanangan Penerapan Syari'at Islam melalui Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami di Kabupaten Pamekasan

Imadoeddin

UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan dampak yang cukup besar kepada daerah untuk menentukan kebijakannya secara leluasa sesuai dengan keinginan masyarakatnya. Kebijakan tersebut merupakan bagian dari kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam UU No. 22 tahun 1999. Salah satu kabupaten yang memanfaatkan kehadiran UU Otonomi Daerah tersebut adalah Kabupaten Pamekasan dengan kebijakannya dalam pencanangan penerapan syari'at Islam bagi masyarakatnya melalui gerakan moral yang dikemas dalam Gerbang Salam. Dimana dalam proses perjalanannya, pencanangan penerapan syari'at Islam ini menimbulkan pro dan kontra di tengah-tengah masyarakat. Fenomena pro dan kontra di tengah masyarakat berkaitan dengan pencanangan penerapan syari'at Islam melalui gerbang salam ini yang akan diteliti untuk mendapatkan jawaban mengapa Kabupaten Pamekasan melakukan pencangan penerapan syari'at Islam melalui Gerbang Salam serta bagaimana peran dan kepentingan elite lokal terhadap kebijakan tersebut.

Penelitian ini diharapkan dapat mendeskripsikan dan menganalisa faktor penyebab sehingga Pemerintah Kabupaten Pamekasan mencanangkan penerapan syari'at Islam melalui gerakan pembangunan masyarakat Islami. Sehingga dapat diketahui secara pasti korelasi antara lahirnya kebijakan tersebut dengan kepentingan-kepentingan elite lokal yang menjadi 'sponsor' terhadap lahirnya kebijakan penerapan syari'at Islam melalui Gerbang Salam. Untuk mempermudah dalam melakukan analisa, digunakan beberapa teori dan konsep tentang elite, perilaku politik, budaya politik dan kebijakan publik. Teori dan konsep dalam penelitian ini dijadikan sebagai instrumen untuk membantu dalam melakukan analisa data yang di peroleh dari lapangan.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif-kualitatif dengan cara *purposive sampling*. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari individu-individu yang mengetahui dan terlibat dalam proses lahirnya pencanangan penerapan syari'at Islam, antara lain : unsur Pemerintah Kabupaten, Pimpinan Partai Politik dan Anggota DPRD; Pimpinan Ormas Keagamaan. Tehnik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara tak berstruktur (*unstructured interview*), dokumentasi dan kepustakaan yang kemudian dideskripsikan untuk dinalisis dengan menggunakan metode kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan adanya beberapa faktor yang menyebabkan pencanangan penerapan syari'at Islam di Pamekasan, antara lain disebabkan oleh adanya pengaruh dan desakan dari kalangan elite pesantren. Faktor ini dikarenakan kepentingan dakwah kiai pesantren dan upaya menanggulangi krisis moral dan akhlak masyarakat yang kian memprihatinkan. Di samping itu peran partai politik dan parlemen daerah dalam mempengaruhi

pemerintah daerah untuk membuat kebijakan yang berkaitan dengan pentingnya penerapan syari'at Islam bagi masyarakat setempat. Selain sebagai kekuatan politik lokal dan mitra pemerintah, partai politik dan legislatif juga memiliki ketergantungan terhadap para kiai yang menjadi pendukung utama partainya. Dengan demikian, antara partai politik, legislatif dan elite pesantren memiliki saling keterkaitan dalam mewujudkan kepentingannya.

Selain itu, pencanangan yang dilakukan tidak terlepas dari kepentingan Pemerintah Kabupaten Pamekasan, terutama kelompok elitenya. Kepentingan tersebut dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu kepentingan publik (*public interest*), melalui pembentukan LP2SI dan kepentingan individu (*individual interest*), dalam rangka mempertahankan karier politik Bupati dan upaya mencari dukungan (sponsor) politik dalam pemilihan Bupati periode 2003-2008.

SUMMARY

LOCAL POLITIC OF AUTONOMOUS REGION

Study of declaration of Islamic Rule Implementation through Development of Islamic Society in Pamekasan Region

Imadoedin

Constitution No. 22, 1999 about local government gives a big influence to all the regions over this country to determine their own Policy in line with the wish of their own society. The policy is a part of the authority of the region. It has been arranged in the constitution no. 22, 1999. One of the good sides of the autonomous region constitution, Pamekasan can declare the implication of Islamic rule through the development of Islamic society by using its own policy where it is packed in a program called "The Gate of Peace". Anyway, it has evoked a polemic among the society of Pamekasan. The phenomena of this polemic related with the declaration of the Islamic rule that is packed in a program called The Gate of Peace, and it is the case that is studied to the answer, what are the reasons of Pamekasan region to declare the implementation of Islamic rule through a program called The Gate of Peace, and how are the role and the interests of the local elites to the policy.

Through this study, it is hoped that it can give a description and analysis of the factors that cause of the Pamekasan region in declaring the Islamic rule through the development of Islamic society, so the correlation between the issue of the policy and the interests of the local elites can be known clearly that become the sponsors of The Gate of Peace. To make easy the research, some theories and concepts concerning the research are included as the instruments to analyze the data gotten in the area of the research.

The method used in this research is descriptive-qualitative by using *purposive sampling*. The sources of the data are the individuals or the officers of the institutions who know and included in the process of the issue of the declaration of the implementation of the Islamic rule, they are; the officers of local government of Pamekasan region, the leaders of politic parties and the members of people representative assembly; the leaders of theological-mass organization. Technique used in collecting the data is *unstructured interview*, documentation and references that described to be analyzed used a qualitative method.

The result of this study shows that there are some factors that cause the making of declaration of implementation of Islamic rule, they are; The force of elite leaders of Muslim boarding school, it is caused by the interest of religious proselytizer of teachers of Islam of Muslim boarding school where it is a kind of efforts to overcome moral crisis of the society where the level of condition is worse than before. Besides, the role of local parliament and politic parties those influence the local government to the policy that is interrelated with the importance of Islamic rule implementation for the society. Anyway the local

politic parties and legislative not only as the power of local politic and government partner, they also have a dependency on the teachers of Islam that become their main sponsor of their parties. So among the politic parties, legislative and Muslim boarding schools, each of them have an interrelation to make their wish come true.

Besides, the declaration has a close relationship with the interest of local government of Pamekasan region, especially those who are the elite groups. The interests can be divided into two kinds, namely; *public interest* by forming LP2SI and individual interest, it is to defend the political career of the regent and it is also an effort to get political sponsors for the regent election period 2003-2008.

ABSTRACT

Local Politic of Autonomous Region

A Study of Declaration of Implementation of Islamic Law Through Islamic Movement in Developing the Society of Pamekasan Region

Imadoeddin

The release of constitution No. 22 year 1999 concerning local government seems to give a wind of change to all regions to make their own policies in line with wish of their own society. One of the region that use the moment of the release of the constitution is Pamekasan region by decelerating implementation of Islamic law through moral movement that is called the gate of peace which the process and the declaration of implementation of the Islamic law have arisen pro and contra among the society of Pamekasan themselves.

The goals of the research are to describe and analyze the cause factors that make local government of Pamekasan region has declared the implementation of Islamic law through Islamic movement in developing the society of Pamekasan Region. Besides the researcher himself wants to know about what the real interests of the local government by the declaration of implementation of Islamic law are.

The research used descriptive and qualitative method via *purposive sampling*. The sources of data used are taken from Individuals who know and have authority in the process of the declaration of implementation of Islamic law, the sources are: apparatus of local government of Pamekasan region, leaders of political parties and members of house of people representative and leaders of mass organizations. Techniques of data collecting used are: *unstructured interview*, documentation and references that described which the descriptions are analyzed by using qualitative method.

The results of this research show that there are some factors that cause the declaration of implementation of Islamic law in Pamekasan made. *The first factor* is the influence of the Islamic leaders (Kyai) of Islamic boarding house (pesantren). This factor is the interest of the Islamic leaders' (Kyai) of Islamic boarding house (pesantren) preach and the efforts to decrease morals crisis that is worse more each day.

The second, the role of politic parties and region parliaments in giving their influences to the local government about how important the implementation of Islamic law is. Besides having a link with local government where the local government is exploited as a political power and miter, the leaders of political parties and legislative have a dependency to the Islamic leaders whom are their main sponsors to their parties.

Besides, the local government of Pamekasan region has its own interests. The interests divided into two segments, they are: public interest, through the establishment of LP2SI and individual interest as a means to defense of the position as a regent and as a trick to get a sponsor for the next period of a regent election, 2003-2008 period.

Key Words : local elites (leaders), declaration, policy, interest.

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN SAMPUL DALAM ii

LEMBAR PRASYARAT GELAR MAGISTER iii

LEMBAR PENGESAHAN iv

LEMBAR PANITIA PENGUJI v

UCAPAN TERIMA KASIH vi

RINGKASAN ix

SUMMARY xi

ABSTRACT xiii

DAFTAR ISI xiv

DAFTAR TABEL xvi

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 15

C. Tujuan Penelitian 15

D. Manfaat Penelitian 16

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

A. Elite Politik 17

B. Perilaku Politik 25

C. Budaya Politik 29

D. Kebijakan Publik 33

BAB III : METODOLOGI

A. Lokasi dan Objek Penelitian 39

B. Metode Penelitian 40

C. Unit Analisis 41

D. Tehnik Pengumpulan Data 41

E. Tehnik Analisa Data 43

BAB IV : GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Deskripsi Geografis 45

B. Sejarah Pamekasan 47
C. Pamekasan Dalam Demografis 54
D. Sosial Ekonomi 56
E. Sosial Budaya 60
F. Sosial Politik 63
G. Pendidikan 69
H. Keagamaan 71

BAB V : ANALISA PENYEBAB PENCANANGAN PENERAPAN SYARI'AT ISLAM

A. Faktor Pengaruh Elite Lokal 81
1. Kiai Pesantren 81
2. Partai Politik dan Parlemen 101
B. Kepentingan Elite Birokrasi 112
1. Kepentingan Publik 112
2. Kepentingan Individu 125

BAB VI : PENUTUP

A. Kesimpulan 149
B. Postkrip 2005 152

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

1. Jumlah Kelurahan Menurut Kategori 47
2. Profil Bupati Pamekasan Dari Periode Ke Periode 53
3. Profil Kapolres Pamekasan Dari Periode Ke Periode 54
4. Jumlah Penduduk Menurut Kewarganegaraan dan Jenis Kelamin 56
5. Perkembangan Produksi Perkebunan Pamekasan 59
6. Hasil Suara Partai Politik Peserta Pemilu 1999 Kabupaten Pamekasan 64
7. Partai Politik dengan Stambush Accord 66
8. Partai Politik Tanpa Stambush Accord 66
9. Hasil Akhir Perolehan Kursi 67
10. Jumlah Penduduk Menuruit Jenis Agama 70
11. Tempat Ibadah Masing-Masing Agama 71
12. Jamaah Haji Menurut Jenis Kelamin Tahun 2002 74
13. Pondok Pesantren – Santri Se Kabupaten Pamekasan 77
14. Analisa Proses Gerbang Salam 118
15. Analisa Pihak yang Berkepentingan dengan Penerapan SI 142

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pencanangan penerapan syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan merupakan dinamika baru dalam proses kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten dalam era otonomi daerah dewasa ini. Kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dalam pencanangan penerapan Syari'at Islam dapat dikatakan sebagai langkah yang cukup berani dan merupakan lompatan politik yang jarang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten pada era sebelumnya.

Fenomena ini menunjukkan bahwa betapa kebijakan desentralisasi yang dibuat oleh Pemerintah Pusat melalui Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih populer dengan sebutan Undang-undang Otonomi Daerah, dapat disambut oleh Pemerintah Kabupaten dengan melakukan kreasi terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuatnya. Otonomi daerah sebagai sebuah kebijakan dalam rangka "pembebasan" kepada daerah untuk mengatur wilayahnya sendiri, setidaknya memberikan ruang keleluasaan bagi daerah untuk membuat kebijakan dan program-program yang dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat versi lokal.

Pemberian kewenangan kepada daerah melalui otonomi dalam pengelolaan daerah merupakan sebuah cita-cita dalam menciptakan kemandirian daerah dan sekaligus sebagai cerminan dari penegakan demokrasi. Sebagaimana Liemens (dalam Sarundajang, 2000:56), menyatakan

bahwa otonomi daerah juga mendorong terwujudnya kemandirian demokratisasi dan pemerintahan demokratik (*democratic government*).

Kemandirian daerah dan upaya perwujudan demokratisasi melalui otonomi daerah juga memunculkan kekhawatiran-kekhawatiran baru terhadap ancaman disintegrasi bangsa. Kekuatiran ini tidaklah berlebihan manakala dilihat dari semangat daerah-daerah yang cenderung berlebihan dalam mengaplikasikan kebijakan otonomi daerah. Fenomena berlebihan ini ditandai dengan sikap yang terkesan berani dalam membuat kebijakan-kebijakan di daerah yang melahirkan kekuatiran terhadap munculnya benih-benih disintegrasi bangsa. Selain itu, faktor ketersediaan sumber daya lokal juga menjadi bagian dari kekuatiran dalam pemberlakuan otonomi daerah. Beberapa faktor yang melahirkan kekuatiran tersebut dapat disebabkan antara lain :

Pertama, bahwa otonomi daerah akan memancing lahirnya pola-pola dan semangat etnosentrisme (Sudirman, 2000), sehingga fanatisme yang berlebihan terhadap daerahnya akan senantiasa menjadi pemandangan dalam dinamika masyarakat;

Kedua, menularnya virus Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN) dari pusat ke daerah (Fathullah, 2000). Dengan pemberian kewenangan yang lebih luas kepada daerah maka kondisi ini akan memberikan peluang kepada daerah untuk melakukan praktek KKN di daerah;

Ketiga, kerawanan dalam menata ekosistem dan melestarikan lingkungan hidup (Soedibyo, 2000). Kenyataan ini dapat terjadi manakala

daerah melakukan eksplorasi terhadap potensi alam yang dimilikinya tanpa memperhatikan keselamatan ekosistem dan kelestarian lingkungan hidup. Tindakan tersebut dilakukan oleh daerah semata-mata mengejar dan memperbesar pendapatan daerah ;

Keempat, adanya keterbatasan sumber daya alam, khususnya bagi daerah-daerah miskin dan potensi alamnya yang kurang produktif; dan kelima, keterbatasan sumber daya manusia (SDM) lokal, terutama yang akan menjadi motor dalam pemerintahan daerah seperti eksekutif dan legislatif daerah.

Kenyataan ini akan menjadi potensi bagi lahirnya 'raja-raja' (penguasa) kecil di daerah manakala setiap kebijakan yang dibuat oleh daerah akan didominasi dan bahkan dimonopoli oleh segelintir orang, sehingga kecenderungan untuk melibatkan masyarakat secara lebih luas akan terabaikan. Bahkan dalam proses politik yang dilakukan akan memungkinkan terjadinya penggunaan politik secara serampangan.

Otonomi daerah sebagai perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada hakekatnya merupakan penerapan konsep *"a real division of power"*, yang membagi kekuasaan secara vertikal suatu negara. Dalam sistem ini, kekuasaan negara akan terbagi antara Pemerintah Pusat di satu pihak dan Pemerintah Daerah di pihak lain (Koswara, 2000:12-13).

Sesuai dengan ketetapan MPR-RI No. XV/MPR/1998, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara

proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Menurut penjelasan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, pemberian otonomi daerah berpijak pada prinsip-prinsip sebagai berikut : (1) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah. (2) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. (3) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan di daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas. (4) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. (5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan Kota tidak ada lagi wilayah administrasi. (6) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah. (7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah-daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah. (8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa

yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Melalui penjelasan Undang-Undang No. 22 tahun 1999, juga dapat diketahui bahwa Undang-Undang ini mendorong untuk pemberdayaan masyarakat (*social empowerment*), menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dari substansi dasar Undang-undang otonomi daerah tersebut, dapat digarisbawahi beberapa butir kebijakan. *Pertama*, semangat otonomi daerah yang lebih besar ini dimulai dengan perubahan simbolisasi pada nama daerah otonom. Istilah tingkatan daerah otonom (Dati I dan Dati II) dihapuskan, diganti dengan istilah yang lebih netral, yaitu propinsi, Kabupaten dan Kota. Hal ini didasari semangat untuk menghindari citra bahwa tingkatan lebih tinggi (Dati I) secara hierarkhis lebih berkuasa daripada tingkatan lebih rendah (Dati II). Padahal dua-duanya merupakan badan hukum yang terpisah dan sejajar yang mempunyai kewenangan berbeda.

Kedua, UU Nomor 22 tahun 1999 memperpendek jangkauan asas dekonsentrasi yang dibatasi hanya sampai pemerintahan propinsi. Pemerintahan Kabupaten dan Kota telah terbebas dari intervensi Pusat yang sangat kuat melalui perangkapan jabatan Kepala Daerah Otonom (*Local Self-Government*) dan Kepala Wilayah Administrasi (*Field Administration*). Bupati dan Wali Kota adalah Kepala Daerah Otonom saja. Sementara itu, jabatan

Kepala Wilayah pada Kabupaten dan Kota (dulu Kotamadya) sudah tidak dikenal lagi.

Ketiga, Bupati dan Wali Kota dipilih secara mandiri oleh DPRD Kabupaten/Kota tanpa melibatkan Pemerintah Propinsi maupun Pusat. Oleh karena itu, Bupati/Wali Kota harus bertanggung jawab kepada dan bisa diberhentikan oleh DPRD sebelum masa jabatannya usai. Sementara itu, Pemerintah Pusat (Presiden) hanya diberi kekuasaan untuk 'memberhentikan sementara' seorang Bupati/Wali Kota jika dianggap membahayakan integrasi nasional. Namun, pembuktian terhadap tuduhan Presiden ini tetap harus diuji melalui proses peradilan.

Keempat, UU Nomor 22 tahun 1999 ini menghapuskan posisi wilayah administrasi (*field administration*) pada level Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. *Integrated Prefectoral System* yang sentralistis yang digunakan UU Nomor 5 tahun 1974 diubah menjadi *Functional System*, bukan sekedar *Unintegrated Prefectoral System* yang dikenal pada UU Nomor 1 tahun 1957.

Kelima, UU ini menempatkan pemerintahan kecamatan dan kelurahan sebagai perangkat Daerah Otonom, yaitu daerah Kabupaten dan Kota. Dengan kata lain pemerintahan kecamatan menempati posisi sebagai kepanjangan tangan pemerintahan daerah otonom (desentralisasi) dan bukan sebagai aparat dekonsentrasi.

Keenam, UU ini mengenalkan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang menjadi lembaga perwakilan rakyat di tingkat desa. Hal ini merupakan perkembangan baru bagi kehidupan demokrasi di tingkat desa.

Ketujuh, UU ini memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah otonom yang meliputi seluruh bidang pemerintahan kecuali politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter, fiskal, agama, serta 'kewenangan bidang lain'. Hanya saja definisi 'kewenangan bidang lain' ini ternyata masih sangat luas, sebab mencakup perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pembedayaan SDM, pendayagunaan SDA serta teknologi tinggi strategis, konservasi dan standarisasi nasional (Pratikno, 2003:35-37).

Kabupaten Pamekasan merupakan salah satu Kabupaten yang memanfaatkan momentum desentralisasi untuk membuat sebuah kebijakan yang diharapkan dapat mengarah kepada kemajuan dan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, khususnya yang bersentuhan dengan perbaikan akhlak dan moral masyarakat. Salah satu kebijakannya adalah pencanangan penerapan Syari'at Islam melalui Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam). Pencanangan ini cukup mengundang perhatian publik, tidak terkecuali Pemerintah Propinsi Jawa Timur dan Pemerintah Pusat. Bahkan rencana pencanangan penerapan syari'at Islam ini mendapat reaksi yang cukup keras dari Gubernur Jawa Timur, Imam Utomo. Menurutnya langkah yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Pamekasan itu dapat mengganggu kehidupan beragama di Kabupaten Pamekasan, bahkan ia menilai bahwa hal itu sudah kebablasan dalam menerjemahkan Undang-undang Otonomi (Jawa Pos, 2/11/2002).

Selain adanya respons secara struktural terkait dengan pencanangan penerapan syari'at Islam oleh Pemerintah Kabupaten Pamekasan, juga di tataran masyarakat sendiri masih terjadi pro kontra. Bahkan beberapa elite politik lokal merasa pesimis penerapan syari'at Islam dapat berjalan sukses di Pamekasan. Sikap pesimis tersebut sesungguhnya tidak terlepas dari keragaman sikap masyarakat dalam menerima produk kebijakan daerahnya. Sikap yang beragam dari masyarakat tentunya tidak terlepas dari kepentingan kelompok (politik) tertentu. Keragaman sikap masyarakat dalam menanggapi pencanangan Syari'at Islam dapat disebabkan antara lain :

Pertama, bahwa proses pencanangan Syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan syarat kepentingan politik. Hal ini dikarenakan momentum pencanangan penerapan Syari'at Islam terkesan terlalu dini dan cenderung dipaksakan. Fenomena ini menunjukkan bahwa telah terjadi proses kebijakan yang lebih politis dari sekedar kepentingan publik. Juga waktu pelaksanaan Deklarasi Umat Islam Kabupaten Pamekasan dalam rangka pencanangan penerapan Syariat Islam sangat berdekatan dengan momentum suksesi kepemimpinan Kabupaten Pamekasan yang akan berlangsung ;

Kedua, sebagian tokoh masyarakat merasa pesimis terhadap kesuksesan pelaksanaan Syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan, hal ini dikarenakan selain masyarakat dan pemerintahnya belum siap, juga sejumlah perangkat yang dibutuhkan belum tersedia. Di samping juga memunculkan kecurigaan masyarakat bahwa hal ini dilakukan dalam rangka

memperjuangkan masuknya Piagam Jakarta ke dalam Konstitusi Negara (UUD 1945) melalui kebijakan daerah (Jawa Pos, 08/11/2002);

Ketiga, bahwa pencanangan penerapan Syari'at Islam yang dideklarasikan hanyalah bersifat simbolis dan sekedar formalitas belaka, sehingga masyarakat dalam mengaplikasikannya hanya sekedar mengikuti perintah dan aturan pemerintah dan sebaliknya, tidak melakukan atas kesadaran dan kewajiban sebagai pemeluk agama. Selain itu tidak ada aturan mengenai sanksi bagi mereka yang melanggarnya ;

Keempat, bahwa pencanangan Syari'at Islam akan melahirkan konflik ketatanegaraan, mengingat Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah menetapkan bahwa urusan agama bukan menjadi wewenang Pemerintah Daerah melainkan menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Selain itu, daerah telah mempunyai pedoman tersendiri berkaitan dengan implementasi kebijakan daerah dalam melakukan program pembangunan.

Akan tetapi pro kontra yang terjadi di tengah-tengah masyarakat tidak menyurutkan langkah Pemerintah Kabupaten dengan Bupati sebagai motornya untuk merealisasikan kebijakannya. Uniknya, bahwa yang mencetuskan ide rencana untuk menerapkan Syari'at Islam justru berasal dari kalangan eksekutif, bukannya berasal dari politisi lokal, bahkan Bupati Pamekasan sampai ngotot untuk melaksanakannya (Jawa Pos, 02/11/2002). Sehingga pada tanggal 04 Nopember 2002, Pemerintah Kabupaten Pamekasan secara resmi

mengumumkan pencanangan dan pemberlakuan Syari'at Islam di halaman Mesjid Asy-Syuhada Pamekasan (Jawa Pos, 05/11/2002).

Proses deklarasi pencanangan penerapan syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan yang dihadiri oleh segenap elemen masyarakat menunjukkan bahwa telah terjadi transformasi politik yang cukup besar yang dilakukan oleh daerah dalam membangun sistem sosial kemasyarakatan. Kenyataan ini menunjukkan bahwa otonomi daerah telah membuahkan hasil dalam menciptakan kreatifitas daerah. Sementara, Undang-Undang Otonomi Daerah yang telah ditetapkan oleh Pemerintah adalah dengan maksud dan tujuan dalam rangka mempererat kesatuan bangsa; meningkatkan efisiensi administrasi; mewujudkan kemandirian daerah; memacu pembangunan sosial-ekonomi; dan membentuk pemerintahan yang demokratis yang mendorong munculnya inovasi dan partisipasi masyarakat.

Sementara itu, beberapa hasil penelitian tentang politik lokal yang berkaitan dengan otonomi daerah, belum menyentuh terhadap persoalan dinamika politik lokal yang berkaitan langsung dengan kebijakan daerah dalam merumuskan kebijakan untuk melaksanakan penerapan Syari'at Islam seperti di Kabupaten Pamekasan. Beberapa penelitian yang pernah dilakukan berkaitan dengan dinamika politik lokal antara lain, yang dilakukan oleh Turmudi (Renai, 2001-2002) tentang *Politik Lokal Pasca Reformasi: Studi Kasus di Dua Wilayah Kabupaten,* menunjukkan bahwa :

Pertama, telah terjadi perubahan peta kekuatan politik. Perubahan tersebut ditandai dengan meningkatnya partisipasi politik masyarakat dalam

pelaksanaan Pemilu secara aktif. Banyak pula di antara anggota masyarakat yang siap melaksanakan pemilu yang jurdil dengan cara ikut memantau jalannya pemilu baik melalui keikutsertaan menjadi saksi maupun hal lainnya.

Kedua, Hidupnya kembali tradisi demokrasi di Parlemen lokal. Dalam hal ini yang dimaksudkan adalah munculnya kebebasan anggota Dewan dalam mengembangkan aspirasi bahkan tuntutan politik mereka dengan tanpa merasa rikuh dengan pihak-pihak tertentu. Para anggota DPRD tidak merasa takut adanya sanksi, yang di masa Orde Baru bisa datang setiap saat baik melalui teguran langsung dari Pemerintah maupun teguran tidak langsung dari partai politik yang bersangkutan. Akan tetapi hasil studi ini juga memberikan catatan bahwa di samping terciptanya situasi kondusif bagi demokratisasi, di sana juga muncul kecenderungan untuk menggunakan kebebasan berpolitik secara serampangan.

Hasil penelitian Prof. Dr. Suhartono, dkk (2001) yang berjudul " *Politik Lokal Parlemen Desa : Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*" memotret politik lokal Parlemen Desa dari awal kemerdekaan sampai jaman otonomi daerah menunjukkan dan memberikan pelajaran penting yang dapat menghapus keraguan dan kekuatiran masyarakat terhadap implementasi otonomi daerah. Hasil penelitian ini lebih menjelaskan bagaimana proses dan perbedaan pemerintahan desa mulai sejak awal kemerdekaan sampai dengan otonomi daerah, dimana sejak awal desa selalu menjadi ajang adu siasat politik, yang pada dasarnya tidak memberi tempat

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

terhormat pada rakyat untuk bisa ambil bagian secara aktif dalam proses politik.

Selain itu, hasil penelitian lapangan tentang '*Politik Lokal di Era Otonomi Daerah*', yang dihimpun oleh Yayasan Percik (dalam Renai, 2001-2002), menginventarisasi sejumlah perkembangan dinamika politik lokal pada era otonomi daerah. Berdasarkan hasil inventarisasi tersebut dan ditambah dengan pemahaman terbaru dari lapangan, maka ditemukan beberapa perkembangan berkaitan dengan dinamika politik lokal, antara lain : (1). Adanya pergeseran pusat-pusat kekuasaan; (2). Adanya perubahan basis relasi politik; (3). Munculnya faksionalisme; (4). Berkembangnya pola kepemimpinan yang lebih demokratis; (5). Berkembangnya *local institutions*; (6). Maraknya perubahan pemaknaan; (7). Pergeseran kesembangan antara negara dan masyarakat; (8). Semakin kuatnya kontrol masyarakat terhadap jalannya pemerintahan lokal; dan (9). Menguatnya adat.

Kesembilan perkembangan (dinamika) sosial politik utama tersebut biasanya bertumpu kepada dua perubahan utama, yaitu, di satu pihak masyarakat sudah mencoba mengadakan perubahan-perubahan ke arah pola-pola hubungan sosial politik yang demokratis demi pembelaannya terhadap mayoritas sosial, namun di lain pihak sebagian masyarakat berada pada *track* demokratisasi yang sudah menjurus ke arah yang salah, dimana pertimbangan-pertimbangan hukum dan keadilan seringkali diabaikan.

Sementara itu, wacana penerapan syari'at Islam dideskripsikan oleh Rosyid (2003), dalam penelitiannya yang berjudul '*Wacana Penerapan*

Syari'at Islam Di Indonesia Pasca Orde Baru'. Bahwa berkaitan dengan gagasan pentingnya penerapan syari'at Islam di Indonesia masih terjadi pro dan kontra di tengah-tengah masyarakat Indonesia. Kelompok-kelompok yang mendukung terhadap pemberlakuan syari'at Islam, antara lain terdiri dari kekuatan partai-partai politik Islam, seperti PPP, PBB, PUI, PNU dan PKS. Sedangkan dari ormas keagamaan dapat digolongkan dalam kelompok pendukung adalah Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), Front Pembela Islam (FPI). Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI), Gerakan Pemuda Islam (GPI), Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), Pelajar Islam Indonesia (PII), Komite Indonesia untuk Solidaritas Islam (KISDI), Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII).

Sedangkan kelompok-kelompok yang menolak ide penerapan syari'at Islam adalah Forum Kebangsaan Pemuda Indonesia (FKPI), yang antara lain beranggotakan Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI), Pergerakan Mahasiswa Katholik Indonesia (PMKRI), Ikatan Pelajar Nahdlatul Ulama (IPNU), Himpunan Mahasiswa Budha Indonesia (Himabudhis) dan Kesatuan Mahasiswa Hindu Dharma Indonesia.

Selain itu, beberapa daerah lain di luar Pamekasan yang merespon terhadap penerapan syari'at Islam antara lain, di Tasikmalaya, Jawa Barat sejak Desember 2000, terdapat gerakan memberantas kemaksiatan. Siapapun yang terbukti menawarkan atau menyediakan diri, menyediakan tempat atau melindungi perbuatan yang tergolong pelacuran, diancam denda maksimal 5

juta dan kurungan paling lama tiga bulan. Ancaman itu tertuang dalam Perda Nomor 1 tahun 2000.

Demikian juga di Indramayu, Nopember 2002, Bupati Yance Irsyam telah merencanakan pemberlakuan syari'at Islam dalam sebuah rapat di DPRD Indramayu. Salah satu latar belakangnya adalah untuk mencegah memburuknya citra Indramayu yang sudah di cap sebagai daerah penghasil pekerja seks komersiil terkemuka di Tanah Air. Juga di Sulawesi Selatan, tuntutan penerapan Syari'at Islam menggelinding hebat sejak Oktober 2000 dengan adanya Komite Persiapan Penegakan Syari'at Islam (KPPSI) Sulawesi Selatan sebagai motornya.

Berdasarkan catatan di atas, penelitian-penelitian yang dilakukan berkaitan dengan dinamika politik lokal di era otonomi daerah belum mengungkap adanya kepentingan-kepentingan elite politik lokal dalam pembuatan kebijakan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal dalam rangka menghasilkan sebuah produk politik yang akan menjadi acuan bagi masyarakat setempat. Dalam rangka melengkapi studi-studi yang telah ada berkaitan dengan politik lokal dalam era Otonomi Daerah. maka penelitian ini akan mengkaji dinamika politik lokal dalam era otonomi daerah yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan yang dilahirkan oleh pemerintah lokal. Dalam hal ini adalah kebijakan pencanangan penerapan Syari'at Islam melalui Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam) di Kabupaten Pamekasan.

Penelitian ini menarik untuk dilakukan, karena Kabupaten Pamekasan merupakan sebuah Kabupaten yang ada di Jawa Timur, dimana Pemerintah Kabupatennya membuat kebijakan untuk memberlakukan penerapan Syari'at Islam di wilayahnya. Kebijakan ini menarik untuk dikaji lebih dalam, mengingat keinginan penerapan Syari'at Islam selama ini biasanya disuarakan melalui organisasi dan lembaga-lembaga non pemerintah, seperti partai politik yang berasaskan Islam, maupun ormas-ormas keagamaan Islam. Dalam konteks ini, Pemerintah biasanya menjadi 'penghalang' bagi terealisasinya kegiatan yang 'berbau' ancaman terhadap disintegrasi bangsa. Kondisi ini menjadi terbalik ketika memotret kebijakan Pemerintah Kabupaten Pamekasan dalam melakukan pencanangan penerapan Syari'at Islam di Pamekasan sebagai pedoman dalam kehidupan bermasyarakatnya.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Pemerintah Kabupaten Pamekasan melakukan pencanangan penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan ?
2. Bagaimana kepentingan elite lokal dengan pencanangan penerapan Syari'at Islam melalui Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam) di Kabupaten Pamekasan ?

C. Tujuan Penelitian

Berpijak dari rumusan masalah di atas, maka studi ini bertujuan mendapatkan pengetahuan secara deskriptif-kualitatif dengan cara :

1. Mengidentifikasi dan mendeskripsikan faktor penyebab lahirnya pencanangan penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan.

2. Merekonstruksi dinamika perpolitikan di Kabupaten Pamekasan, karena dalam pembahasan ini berusaha untuk merangkum isu sentral yang berkaitan dengan posisi dan peran elite lokal dalam melahirkan pencanangan penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan.
3. Menyumbangkan dan memperkaya studi-studi yang berkaitan dengan dinamika politik lokal khususnya dalam era Otonomi Daerah, sehingga pada gilirannya dapat melengkapi studi-studi tentang dinamika politik lokal yang telah ada.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini setidaknya dapat diklasifikasikan dalam dua kategori, yaitu :

1. Secara Akademis, penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan konstribusi dalam pengembangan konsep-konsep dan teori-teori politik, khususnya dalam memotret dinamika politik lokal di era Otonomi Daerah;
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan berguna untuk memberikan masukan dan informasi kepada masyarakat khususnya para elit lokal dan pembuat keputusan (*decision maker*) dalam melahirkan dan membuat kebijakan publik. Sehingga keputusan yang diambil dan kebijakan yang dibuat senantiasa memberikan manfaat kepada masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Elite Politik

Elite secara umum didefinisikan sebagai sedikit orang yang memiliki otoritas kewenangan dan legitimasi yang memungkinkan mereka untuk memaksa dan mempengaruhi masyarakat di dalam proses politik. Istilah ini juga menunjuk pada suatu kelompok masyarakat yang menduduki kedudukan utama atau istimewa dalam suatu struktur masyarakat (Scholr, 1986:128). Hal ini disebabkan pada posisi mereka yang berada pada tataran puncak dalam berbagai bidang : ekonomi, pemerintahan, politik, agama, pendidikan dan bidang lainnya. Kedudukan yang signifikan dapat dicapai melalui prestasi (*achieved status*), atau pewarisan (*ascriptive status*).

Kajian yang serius tentang elit sesungguhnya bukan merupakan sesuatu yang sama sekali baru. Beberapa pakar seperti Mosca, kemudian Pareto, bisa dicatat sebagai figur awal yang mengidentifikasi fenomena kehadiran elite dalam setiap masyarakat, terlepas dari tingkat kerumitan atau kesederhanaan masyarakat yang ada. Dalam rumusan kedua ilmuwan tersebut, elite dibaca sebagai minoritas terbatas yang melaksanakan kekuasaan dan pengaruh terhadap masyarakat secara keseluruhan karena keahlian dan kontrol mereka atas berbagai sumber daya yang menyebar dalam masyarakat.

Goetano Mosca melukiskan distribusi kekuasaan dalam setiap masyarakat terbagi dalam dua kelas yang menonjol. Sebagaimana dijelaskan Mosca (dalam Parry, 1969:36), bahwa :

"In all societies ... two classes of people appear a class that rules and class that is ruled. The first class, always the less numerous, perform all political funtions, monopolize power, and enjoys the advantages that power brings, whereas the second, the more numerous class, is directed and controlled by the first, in a manner that is now more or less legal, now more or less arbitary and violent, and supplies the first, in appearance at least, with material means of subsistence and with the instrumentalities that are essential to the vitality of the political organism".

(Dalam semua masyarakat ... selalu muncul dua kelas dalam masyarakat, yaitu kelas yang memerintah dan kelas yang diperintah. Kelas yang pertama, biasanya jumlahnya lebih sedikit, memegang semua fungsi politik, monopoli kekuasaan dan menikmati keuntungan-keuntungan yang didapatnya dari kekuasaan. Sementara kelas yang kedua, jumlahnya lebih besar, diatur dan dikontrol oleh yang pertama, dalam masalah yang saat ini lebih kurang legal, terwakili dan keras serta mensuplai kebutuhan kelas yang pertama, paling tidak pada saat kemunculannya dengan instrumen-instrumen yang penting bagi vitalitas organisme politik).

Mosca juga percaya dengan teori pergantian elite. Karakteristik yang membedakan elite adalah "kecakapan untuk memimpin dan menjalankan kontrol politik", sekali kelas yang memerintah kehilangan kecakapannya dan orang-orang di luar kelas tesebut menunjukkan kecakapan yang lebih baik, maka terdapat segala kemungkinan bahwa kelas yang berkuasa akan dijatuhkan dan digantikan oleh kelas penguasa baru. Mosca percaya, bahwa jika elite yang berkuasa tidak lagi mampu memberikan pelayanan-pelayanan yang diberikan kepada massa atau layanan yang diberikan dianggap tidak lagi bernilai, atau muncul ragam baru, atau terjadi perubahan pada kekuatan sosial yang ada dalam masyarakat, maka perubahan adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari.

Mosca menekankan pentingnya apa yang disebutnya sebagai "formula politik". Formula politik ini sama dengan "penyerapan"nya Pareto. Dia

percaya bahwa dalam setiap masyarakat, elite yang memerintah mencoba menemukan basis moral dan hukum bagi eksistensinya dalam benteng kekuasaan serta mewakilinya sebagai "konsekuensi" yang perlu dan logis atas doktrin-doktrin dan kepercayaan-kepercayaan yang secara umum telah dikenal dan diterima. Formulasi politik mungkin tidak dapat, dan biasanya memang tidak membentuk kebenaran absolut. Biasanya hal itu jarang berupa mitos yang masuk akal yang dapat diterima oleh masyarakat.

Mosca belum siap menerima kenyataan bahwa tak ada sesuatu pun selain perwakilan yang sederhana dan jelas dengan cerdik diatur kelas penguasa untuk menipu massa ke dalam skeptisme. Realitas bahwa kebijakan-kebijakan kelas penguasa, meskipun dirumuskan sesuai kepentingannya sendiri, dikemukakan dalam bentuk sebaliknya, dengan maksud memberikan kepuasan moral dan hukum yang terkemas di dalamnya. Menurut Mosaca, suatu masyarakat tentu membutuhkan dan mendambakan suatu perasaan yang dalam akan pemenuhan tuntutan manusiawinya. Bahwa orang harus diperintah atas dasar beberapa prinsip moral dan bukan sekedar dengan paksaan fisik. Inilah yang mendukung pengintegrasian lembaga-lembaga politik, rakyat dan peradaban. Oleh karenanya, Mosca memahaminya sebagai suatu intrumen kohesi moral.

Seperti halnya Mosca, Vilfredo Pareto (dalam Varma,1999:202) juga percaya bahwa setiap masyarakat diperintah oleh sekelompok kecil orang yang mempunyai kualitas-kualitas yang diperlukan bagi kehadiran mereka pada kekuasaan sosial-politik yang penuh. Mereka yang bisa menjangkau

pusat kekuasaan adalah selalu merupakan yang terbaik. Merekalah yang dikenal sebagai elite.

Elite merupakan orang yang berhasil dan mampu menduduki jabatan tinggi dalam lapisan masyarakat. Parcto juga percaya bahwa elit yang ada pada pekerjaan dan lapisan masyarakat yang berbeda itu umumnya datang dari kelas yang sama; yaitu orang-orang yang kaya juga pandai, yang mempunyai bidang kelebihan dalam matematika, musik, karakter moral dan sebagainya. Karena itu, menurut Pareto masyarakat terdiri dari dua kelas : (1) lapisan atas, yaitu elit yang terbagi ke dalam elit yang memerintah (*governing elite*) dan elit yang tidak memerintah (*non governing elite*). (2) lapisan yang lebih rendah yaitu non elit. Pareto sendiri lebih memusatkan perhatiannya kepada elit yang memerintah, yang menurut dia berkuasa karena bisa menggabungkan kekuasaan dan kelicikan yang dilihatnya sebagai hal yang sangat penting.

Pareto juga mengembangkan konsep sirkulasi elite, yang menjelaskan bahwa dalam setiap masyarakat ada gerakan yang tak dapat ditahan dari individu-individu dan elite-elite kelas atas hingga kelas bawah, dan dari tingkat bawah ke tingkat atas yang melahirkan suatu "peningkatan yang luar biasa pada unsur-unsur yang ingin menjatuhkan kelas-kelas yang memegang kekuasaan, yang pada pihak lain justru meningkatkan unsur –unsur kualitas superior pada kelompok-kelompok yang lain." Ini menunjukkan adanya persaingan antar kelompok-kelompok elite yang ada dalam masyarakat. Akibatnya keseimbangan masyarakat menjadi terganggu.

Untuk itu Pareto mengemukakan beberapa jenis sirkulasi elite, yaitu : (1) Sirkulasi diantara kelompok-kelompok elite yang memerintah itu sendiri, dan (2) Sirkulasi di antara elite dan penduduk lainnya. Sirkulasi terakhir bisa berupa masukan: (a) pemasukan-pemasukan individu-individu dari lapisan yang berada ke dalam lapisan elite yang sudah ada, dan atau (b) individu-individu dari lapisan bawah yang membentuk kelompok elite baru dan masuk dalam kancah perebutan kekuasaan dengan elite yang sudah ada.

Elite, menurut Pareto, dalam mencapai tujuannya melakukan strategi (residu) kombinasi, yang dapat diartikan sebagai gabungan dari kelicikan dan keuletan. Hal itu juga berarti pada kemungkinan dipilihnya cara-cara kekerasan untuk mencapai tujuan-tujuan elite itu. Pareto juga menggambarkan elite sebagai para "speculator" dan para "rentenir". Perilaku mereka menunjukkan cara yang mirip dengan cara yang dikedepankan Machiavelli dalam membentuk klik-klik pemerintah sebagai "rubah" dan "singa". Terdapat dua tipe elite, yaitu mereka yang memerintah dengan kelicikan dan memerintah dengan cara paksa. Dalam usahanya untuk mengabsahkan dan merasionalkan penggunaan kekuasaan mereka, elite-elite itu melakukan "penyerapan" (*derivation*) atau menciptakan mitos-mitos yang mereka pergunakan untuk mengelabui massa untuk memperalatnya. Dengan kata lain, "penyerapan" adalah cara-cara dimana tindakan-tindakan yang ditentukan oleh residu dirumuskan guna memahami tindakan-tindakan yang logis.

Sementara Robert D. Putnam (dalam Mas'oed, 2001:76), untuk menjelaskan tentang keberadaan elite dilakukan melalui analisa dengan

menggunakan tiga cara. *Pertama*, dengan analisa posisi, yang bersifat formal, yaitu pada kedudukan resmi dalam pemerintahan. *Kedua*, dengan analisa reputasi, yang lebih bersifat informal dalam masyarakat. *Ketiga*, dengan analisa keputusan. melalui peranan yang dimainkan dalam pembuatan atau penentangan terhadap keputusan politik.

Kelompok elite pertama dengan menggunakan analisa posisi yang bersifat formal, mengarah kepada elite dalam birokrasi (pemerintahan). Termasuk dalam kelompok elite ini adalah para pejabat pemerintah yang mempunyai kedudukan dan posisi yang dapat berpengaruh dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Kelompok elite kedua dengan menggunakan analisa reputasi yang bersifat informal dapat digambarkan kepada kelompok elite agama (pesantren), dimana kelompok ini mempunyai posisi dan pengaruh yang signifikan di tengah-tengah masyarakat. Sedangkan kelompok elite yang ketiga dengan menggunakan analisa keputusan dapat mengarah kepada individu-individu dalam partai (organisasi) politik.

Para ilmuwan sosial beranggapan bahwa kebutuhan masyarakat akan tokoh atau elite dirumuskan dengan teori elite yang menyatakan keberadaan elite (baik elite agama maupun elite politik) tidak dapat dihindari dalam kehidupan masyarakat modern yang kompleks (Jary, 1991:188). Sementara dalam kajian ilmu politik, keberadaan elite merupakan kebutuhan obyektif setiap masyarakat. Kenyataan menunjukkan bahwa dalam setiap masyarakat diperintah oleh sekelompok kecil orang yang mempunyai kualitas dan kehadiran kekuasaan sosial politiknya sangat diperlukan. Konsep elite seperti

ini akan melahirkan situasi sosial baru yang mencerminkan dinamika masyarakat, karena dalam struktur masyarakat akan ada orang yang memerintah dan kelompok yang diperintah.

Elite politik diartikan sebagai beberapa orang memiliki lebih banyak kekuasaan politik dibanding dengan yang lain. Dalam studi tentang elite politik, kekuasaan didefinisikan sebagai kekuasaan atas hasil (Mas'oed, 2001:80-81). Sehingga elit politik menjadi penentu dalam pembuatan keputusan politik.

Menurut Etzoni, elite merupakan aktor yang mepunyai kekuasaan, sehingga dikatakan sebagai orang atau kelompok yang memegang posisi terkemuka dalam masyarakat (Keller, 1995:5). Pada umumnya ada dua cara yang digunakan oleh para teoritisi untuk memahami konsep elite politik. Cara yang pertama adalah dengan melihat pada aspek keberadaan aktor politik, sedangkan yang kedua adalah dengan jalan memusatkan diri pada produk daripada proses politik (Sjamsuddin, 1993:124).

Dalam cara yang pertama, yang dianggap sebagai elite politik adalah tokoh-tokoh puncak di antara para pelaku yang melaksanakan kegiatan-kegiatan politik atau dengan perkataan lain, elite politik itu adalah elitnya para politisi. Pandangan yang kedua, fokusnya lebih luas lagi dan tidak terfokus pada elite politisi saja. Kedalam kategori elite politik ini dimasukkan semua elite yang mempengaruhi proses dan produk politik, tanpa membedakan apakah mereka berasal dari bidang politik, pemerintahan, militer atau ekonomi dan lain sebagainya. Pokoknya semua yang mempunyai kepentingan politik

dan berusaha mempengaruhi proses politik yang memformulasikan kepentingan itu dapat disebut elite politik.

Proses pencanangan penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan merupakan bagian dari keputusan politik yang dibuat oleh elite politik lokal. Elite politik yang berperan dalam melahirkan pencanangan penerapan Syari'at Islam ini adalah kalangan elite politik sebagaimana yang telah dianalisis oleh Putnam tersebut. Bahwa lahirnya keputusan politik bagi penerapan Syari'at Islam merupakan proses yang dilakukan oleh kalangan elite, baik elite pemerintahan (analisis posisi), elite agama (analisis reputasi) dan elite partai politik (analisis keputusan). Ketiga kelompok elit inilah sesungguhnya yang mempunyai peran strategis bagi lahirnya penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan.

Disamping itu peran elite politik sebagaimana disampaikan oleh Sjamsuddin, memiliki peran yang dominan dalam mewarnai dinamika politik lokal Pamekasan, khususnya dalam mempengaruhi kebijakan daerah dalam merumuskan lahirnya pencanangan penerapan syari'at Islam di Pamekasan.

Peran elite politik dalam penelitian ini terdiri dari : elite pemerintah, elite agama dan elite partai politik yang selanjutnya dianalisa secara mendalam sehingga diketahui secara detail sebcrapa jauh peran dan kepentingan dari masing-masing elite politik dalam pencanangan penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan.

Berdasarkan formulasi di atas, maka yang dimaksud elite dalam penelitian ini adalah sekelompok kecil orang yang memegang posisi

puncak/terkemuka dalam suatu kelompok masyarakat. Dalam hal ini, elite diklasifikasikan sebagai berikut :

1. Elite Agama

Yang dimaksud dengan elite agama adalah sekelompok kecil orang yang memegang posisi puncak dalam lembaga-lembaga masyarakat dan organisasi-organisasi keagamaan. Mereka terdiri dari Pimpinan Pondok Pesantren, Pimpinan Ormas keagamaan yang ada di Kabupaten Pamekasan.

2. Elite Partai Politik dan Parlemen

Yaitu sekelompok kecil orang yang memegang posisi puncak dalam partai politik dan parlemen daerah. Termasuk dalam kategori ini adalah Ketua DPC. PPP, PKB, PDIP, PAN dan PBB serta ketua-ketua Fraksi di DPRD Pamekasan.

3. Elite Birokrasi

Sekelompok kecil orang yang memegang posisi puncak dalam pemerintahan daerah, yakni Bupati, Sekretaris Daerah, Asisten Sekretaris Daerah dan Kepala-kepala Bagian di lingkungan Pemerintah Kabupaten Pamekasan yang terlibat dalam proses penerapan syari'at Islam.

B. Perilaku Politik

Pendekatan perilaku politik merupakan bagian yang cukup penting dalam menjelaskan fenomena dan menjawab permasalahan dalam penelitian ini. Perilaku politik dirumuskan sebagai kegiatan yang berkenaan dengan proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Yang melakukan kegiatan adalah pemerintah dan masyarakat. Kegiatan yang dilakukan pada

dasarnya dibagi dua, yaitu fungsi-fungsi Pemerintahan yang dipegang oleh pemerintah dan fungsi-fungsi politik yang dipegang oleh masyarakat (Surbakti, 1992:131). Pada dasarnya perilaku politik merupakan interaksi antara pemerintah dan masyarakat, di antara lembaga-lembaga pemerintah, di antara kelompok dan individu dalam masyarakat dalam rangka proses pembuatan, pelaksanaan dan penegakan keputusan politik.

Berkaitan dengan perilaku politik, ada satu hal yang juga perlu dibahas yang disebut dengan sikap politik. Walaupun antara sikap dan perilaku terdapat kaitan yang sangat erat, keduanya perlu dibedakan. Sikap merupakan kesiapan untuk bereaksi terhadap objek lingkungan tertentu sebagai suatu penghayatan terhadap objek tersebut (Mar'at, 1992:131). Sikap belum merupakan suatu tindakan atau aktivitas akan tetapi baru merupakan kecenderungan atau pre-disposisi.

Sikap mengandung tiga komponen yaitu kognisi, afeksi dan konasi (Mar'at, 1992:131). Kognisi berkenaan dengan ide dan konsep, afeksi menyangkut kehidupan emosional, sedangkan konasi merupakan kecenderungan bertingkah laku. Dari ungkapan di atas, sikap politik dapat dinyatakan sebagai kesiapan untuk bereaksi terhadap objek tertentu yang bersifat politik, sebagai hasil penghayatan terhadap objek tersebut. Dengan munculnya sikap politik tertentu akan dapat diperkirakan perilaku politik apa yang sekiranya akan muncul.

Sebagai manifestasi sikap politik, perilaku politik tidak dapat dipisahkan dari budaya politik yang oleh Almond dan Verba diartikan sebagai

suatu sikap orientasi yang khas warga negara terhadap sistem politik dan aneka ragam bagiannya (Almond, 1982). Dengan demikian, memahami perilaku politik berarti menilai serta mempertanyakan tempat dan peranan warga negara dalam sistem politik. Persepsi ini membentuk pemahaman konsep yang memadukan dua tingkat orientasi politik, yaitu sistem dan individu.

Perilaku politik merupakan tindakan yang dilakukan oleh suatu subjek. Dimana subjek tersebut dapat berupa pemerintah dan dapat juga masyarakat. Tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah berupa pembuatan keputusan-keputusan politik dan upaya pelaksanaan dari keputusan politik. Tindakan yang dilakukan oleh masyarakat adalah berupaya untuk dapat mempengaruhi pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik oleh pemerintah sesuai dengan kepentingannya. Sehingga keputusan politik yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah dapat menguntungkan posisi masyarakat sebagai objeknya.

Perilaku politik dapat dikaji dengan menggunakan tiga unit dasar analisis, yaitu individu sebagai aktor politik, agregasi politik dan tipologi kepribadian politik. Yang dimaksud dengan agregasi politik adalah kelompok individu yang tergabung dalam suatu organisasi seperti partai politik, kelompok kepentingan, birokrasi dan lembaga-lembaga pemerintahan. Tipologi kepribadian politik adalah tipe-tipe kepribadian pemimpin, seperti pemimpin otoriter, pemimpin demokratis dan *leissfeir* (Sastroatmojo, 1995:10-11)

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Pendekatan perilaku politik dalam penelitian ini akan dijadikan landasan dalam mengamati dan menganalisa dinamika politik lokal di Kabupaten Pamekasan berkaitan dengan lahirnya pencanangan penerapan Syari'at Islam melalui Gerbang Salam yang terjadi di Kabupaten Pamekasan. Pendekatan perilaku politik dalam mengamati fenomena yang terjadi akan dilakukan dengan menggunakan tiga unit dasar analisis dari perilaku politik, yaitu aktor politik, agregasi politik dan tipologi kepribadian pemimpin. Dengan demikian diharapkan akan ditemukan gambaran yang jelas dan komprehensif dalam mendeskripsikan dinamika politik lokal di Kabupaten Pamekasan.

Dalam melakukan analisis aktor politik, terdapat empat faktor yang dapat mempengaruhi (Sastroatmojo, 1995:14). Faktor pertama, lingkungan sosial politik tak langsung, seperti sistem politik, sistem ekonomi, sistem budaya dan media massa. Faktor kedua, lingkungan sosial politik langsung yang mempengaruhi dan membentuk kepribadian aktor politik. Faktor ketiga, struktur kepribadian yang tercermin dalam sikap individu. Berkaitan dengan struktur kepribadian, terdapat tiga basis fungsional sikap dalam memahami struktur kepribadian tersebut.

Basis yang pertama, didasarkan pada kepentingan, yaitu penilaian seseorang terhadap suatu objek didasarkan pada minat dan kebutuhan seseorang terhadap objek itu. Basis yang kedua, atas dasar penyesuaian diri, yaitu penilaian seseorang terhadap suatu objek dipengaruhi oleh keinginan untuk menjaga keharmonisan dengan objek itu. Sedangkan basis yang ketiga,

sikap yang didasarkan pada fungsi eksternalisasi diri dan pertahanan diri. Adapun faktor keempat yang dapat mempengaruhi aktor politik adalah faktor sosial politik langsung yang berupa situasi, yaitu keadaan yang mempengaruhi aktor secara langsung ketika akan melakukan suatu kegiatan.

Perilaku politik dan sikap politik sebagai manifestasi dari perilaku politik dalam dinamika politik lokal di Pamekasan, menunjukkan bahwa peran elite lokal dalam pencanangan penerapan syari'at Islam tidak dapat dilepaskan dari perilaku yang ditampilkan selama proses perumusan kebijakan yang akan dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten. Sehingga dengan keragaman sikap dan perilaku berkaitan dengan lahirnya pencanangan penerapan Syari'at Islam di Kabupaten dapat terdeskripsikan dengan lebih lengkap.

C. Budaya Politik

Teori tentang budaya politik merupakan salah satu bentuk teori yang dikembangkan dalam memahami sistem politik. Teori tentang sistem politik yang diajukan oleh David Easton, yang kemudian dikembangkan oleh Gabriel Almond, ini mewarnai kajian ilmu politik saat itu (1950-1970). Diantara kalangan teoritisi dalam ilmu politik yang sangat berperan dalam mengembangkan teori budaya politik adalah Gabriel Almond dan Sidney Verba. Keduanya melakukan kajian di lima negara yang kemudian melahirkan buku yang cukup berpengaruh pada 1960-an dan 1970-an, yaitu *The Civic Culture*, yang menurut Almond dan Verba merupakan basis bagi budaya politik yang membentuk demokrasi.

Budaya politik, menurut Almond dan Verba (1990:14), merupakan sikap individu terhadap sistem politik dan komponen-komponennya, juga sikap individu terhadap peranan yang dapat dimainkan dalam sebuah sistem politik. Budaya politik merupakan orientasi psikologis terhadap objek sosial, dalam hal ini sistem politik kemudian mengalami proses internalisasi ke dalam bentuk orientasi yang bersifat *cognitive, affective* dan *evaluative.*

Orientasi yang bersifat kognitif menyangkut pemahaman dan keyakinan individu terhadap sistem politik dan atributnya, seperti tentang ibu kota negara, lambang negara, kepala negara, batas-batas negara, mata uang yang dipakai, dan lain sebagainya. Sementara itu, orientasi yang bersifat affektif menynagkut ikatan emosional yang dimiliki oleh individu terhadap sistem politik. Sedangkan orientasi yang bersifat evaluatif menyangkut kapasitas individu dalam rangka memberikan penilaian terhadap sistem politik yang sedang berjalan dan bagaimana peranan individu di dalamnya (Gaffar, 1999:100).

Melalui sikap dan orientasi yang demikian, kemudian terbentuklah budaya politik yang berbeda dalam masyarakat. Dalam sebuah masyarakat yang sikap dan orientasi politiknya didominasi oleh karakteristik yang bersifat kognitif akan terbentuk budaya politik yang *parokial.* Sementara, dalam masyarakat yang sikap dan orientasi politiknya diwarnai oleh karakteristik yang bersifat afektif, akan terbentuk budaya politik yang bersifat *subyektif.* Akhirnya, masyarakat yang memiliki kompetensi politik yang tinggi, dimana

warga masyarakat mampu memberikan evaluasi terhadap proses politikyang berjalan, akan terbentuk sebuah budaya politik yang *partisipatif*.

Budaya politik yang demokratik, dalam hal ini budaya politik yang partisipatif, akan mendukung terbentuknya sebuah sistem politik yang demokratik dan stabil. Merujuk Almond dan Verba, maka budaya politik yang demokratik merupakan suatu kumpulan sistem keyakinan, sikap, norma, persepsi dan sejenisnya, yang menopang terwujudnya partisipasi (Gaffar, 1999:101). Keyakinan akan kemampuan seseorang merupakan kunci bagi se buah sikap politik dan keyakinan akan kemampuan tersebut, merupakan kunci bagi terbentuk dan terpeliharanya demokrasi.

Hampir senada dengan Almond dan Verba, maka Pye (1965:14), membatasi budaya politik sebagai seperangkat tingkah laku, kepercayaan-kepercayaan dan sentimen-sentimen yang memberikan tertib, makna, aturan-aturan serta asumsi-asumsi yang mendasari perilaku dalam sistem politik. Hal itu meliputi pula cita-cita politik dan norma-norma negara yang berlaku. Dengan demikian, budaya politik merupakan manifestasi dari bentuk keseluruhan dimensi-dimensi politik secara psikologis dan subyektif.

Budaya politik merupakan bagian dari kebudayaan masyarakat, dengan ciri-ciri yang khas (Wijaya, 1982:8). Istilah "budaya politik" yang digunakan di sini mencakup misalnya masalah legitimasi, pengaturan kekuasaan, proses pembuatan kebijaksanaan pemerintah, kegiatan partai-partai poltik, perilaku aparatur pemerintah, serta gejolak-gejolak masyarakat terhadap kekuasaan yang memerintah. Walaupun telah dikatakan bahwa budaya politik merupakan

sistem nilai dan keyakinan yang dimiliki bersama oleh masyarakat, namun harus disadari pula bahwa tidak ada satu masyarakatpun yang tiap anggotanya mempunyai satu budaya politik yang tepat sama dan seragam, termasuk negara sosialis sekalipun.

Salah satu budaya politik yang menonjol, terutama di negara-negara post-kolonial adalah kecenderungan pembentukan pola hubungan patronage baik di kalangan penguasa maupun masyarakat yang didasarkan atas patronage, atau oleh James Scott disebut sebagai pola hubungan patron-client. Pola hubungan dalam konteks ini bersifat individual, antara dua individu yaitu si patron dan si client, terjadi interaksi yang bersifat resiprokal atau timbal balik dengan mempertukarkan sumber daya (*exchange of resources*) yang dimiliki oleh masing-masing pihak. Si patron memiliki sumber daya yang berupa kekuasaan, kedudukan atau jabatan, perlindungan, perhatian dan rasa sayang serta tidak jarang pula sumber daya berupa materi (harta kekayaan, tanah garapan dan uang). Sementara, client memiliki sumber daya berupa tenaga, dukungan dan loyalitas.

Pola hubungan tersebut akan tetap terpelihara selama masing-masing pihak tetap memiliki sumber daya tersebut. Kalau tidak demikian masing-masing pihak akan mencari orang lain, apakah itu sebagai patron atau sebagai client. Yang perlu diperhatikan adalah bahwa yang paling banyak menikmati dari hasil hubungan ini adalah patron. Sebab dialah yang memiliki sumber daya yang lebih besar dan lebih kuat ketimbang client. Disamping itu, ada catatan yang juga menarik untuk diperhatikan, bahwa tidak jarang dalam pola

hubungan clientilistik ini tumbuh dan berkembang adanya orang ketiga yang menjadi perantara atau yang disebut sebagai *brooker* atau *middleman*. Konsep budaya politik dalam penelitian ini dapat terdeskripsikan melalui proses lahirnya kebijakan pencanangan penerapan syari'at Islam di Pamekasan.

D. Kebijakan Publik

Kebijakan publik (*public policy*) merupakan suatu istilah yang terbentuk dari dua kata, yaitu kebijakan (*policy*) dan publik (*public*), dimana masing-masing memiliki arti. Penggunaan istilah kebijakan (*policy*) memiliki beraneka ragam pengertian dan penggunaannya. Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun (dalam Wahab, 1990), mengelompokkan penggunaan istilah kebijakan ke dalam 10 (sepuluh) macam, yaitu :

(1) *Policy as a label for a field of activity* (kebijakan sebagai suatu label atau merk bagi suatu bidang kegiatan tertentu), (2) *Policy as an expression of general purpose or desired state of affairs* (Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki), (3) *Policy as specific proposals* (Kebijakan sebagai usulan-usulan khusus), (4) *Policy as decisions of government* (Kebijakan sebagai keputusan-keputusan pemerintah), (5) *Policy as formal authorization* (Kebijakan sebagai bentuk pengesahan formal), (6) *Policy as a programme* (Kebijakan sebagai sebuah program), (7) *Policy as output* (Kebijakan sebagai keluaran), (8) *Policy as outcome* (Kebijakan sebagai hasil akhir), (9) *Policy as a theory or model* (Kebijakan sebagai teori atau model), (10) *Policy as process* (Kebijakan sebagai proses).

Disamping sebagai suatu istilah, kebijakan juga mempunyai pengertian tersendiri. Harold D. Lassweil dan Abraham Kaplan (dalam Islamy, 1997) memberi arti kebijakan sebagai "*a projected program of goals, values and practices*" (Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek yang terarah). Menurut pendapat ini, kebijakan merupakan suaru program yang berisi kegiatan-kegiatan yang terarah untuk mencapai tujuan atau nilai-nilai (yang telah ditetapkan).

Sementara Carl J. Friedrick (dalam Islamy, 1997) mendefinisikan kebijakan sebagai berikut ;

> " ... *a proposed course of action of a person, group, or government providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize and objective or a purpose*"
>
> "... serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu). Dari definisi ini jika ditelaah lebih jauh akan mengandung pengertian sebagai tindakan politik, karena kebijakan itu lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya."

Kebijakan (*policy*) merupakan hasil dari suatu keputusan setelah melalui pemilihan alternatif yang tersedia, dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu secara efektif (Isworo, 1996:229). Dengan demikian kebijakan akan menyangkut dua aspek besar yaitu, proses pelaksanaan keputusan serta dampak daripada pelaksanaan tersebut. Sekalipun demikian kebijakan sebagai suatu kajian baru mendapatkan perhatian yang besar sekitar tahun 1930-an (Adijaya, 1992:5).

Salah satu aspek kebijakan adalah kebijakan publik (*public policy*). Thomas Dye (1981:1) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah "*what ever government choose to do or not to do*"(apapun yang menjadi pilihan pemerintah yang dilakukan atau tidak*)*. Menurutnya, bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya dan harus meliputi seluruh tindakan pemerintah. Jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat saja.

Sementara itu, Gortner (1981:18) melihat kebijakan publik sebagai "*desired goal that have been design by policy organize community*". Dikatakan pula bahwa kebijakan publik berkaitan secara spesifik dengan tujuan yang telah ditetapkan melalui proses politik yang dilakukan oleh seluruh atau sebagian masyarakat dalam suatu yurisdiksi pemerintahan tertentu (Gortner, 1981:8). Jadi kebijakan publik akan menjawab pertanyaan tentang apa yang harus dilakukan oleh seorang administrator. Hal ini bukan hanya menyangkut substansi akan tetapi juga proses pelaksanaan dinamis serta akibatnya terhadap masyarakat.

George C. Edwards III dan Ira Sharkansky (dalam Islamy, 1997) mempunyai pendapat yang hampir sama dengan apa yang disampaikan oleh Dye di atas, yaitu "*... is what government say and do, or do not do. It is the goals or purposes of government programs ...*" (... adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah ...). Menurutnya kebijakan publik dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan

perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program dan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Sementara itu David Easton menyatakan bahwa kebijakan publik dapat diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat. Makna dari pernyataan tersebut adalah bahwa hanya pemerintahlah yang sah dan dapat memaksakan sesuatu (nilai-nilai = kebijakan) kepada masyarakatnya secara keseluruhan. Hal ini disebabkan karena pemerintah adalah merupakan penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam masalah kehidupan rakyat sehari-hari yang telah menjadi tugas dan tanggung jawabnya (Islamy, 1997).

Proses kebijakan publik tersebut dapat terdiri dari beberapa langkah (Isworo, 1996:230-231). *Pertama*, identifikasi masalah yang akan mengarah kepada permintaan untuk mengatasi masalah; *Kedua*, formulasi kebijakan berupa langkah yang dilakukan setelah pemilihan alternatif; *Ketiga*, legitimasi dari kebijakan; *Keempat*, implementasi; *Kelima*, evaluasi melalui berbagai sumber untuk melihat sejauh mana usaha pencapaian tujuan.

Tahap identifikasi dalam proses kebijakan publik dapat dilakukan oleh pemerintah atau kalangan masyarakat seperti individu atau kelompok. Apabila upaya itu berasal dari masyarakat maka ia akan berwujud imbauan atau tuntutan agar pemerintah menaruh perhatian yang seksama terhadap permasalahan yang menjadi kepentingannya itu. Apabila mungkin, juga akan menjadikannya sebagai program pemerintah. Tujuan pemasyarakatan ini

untuk menggugah perhatian dan dukungan dari masyarakat luas pada umumnya dan pemerintah pada khususnya. Apabila upaya datang dari pemerintah maka ia akan berwujud pernyataan tentang tekad pemerintah untuk menangani masalah tersebut.

Dalam tahap formulasi terhadap proses kebijakan publik dapat dilakukan melalui kegiatan-kegiatan sebagai berikut : *pertama*, sejumlah informasi perlu dikumpulkan, diolah dan didiskusikan sehingga ia tak hanya lengkap tetapi juga akurat. *Kedua*, informasi yang lengkap dan akurat tidak hanya akan menghasilkan berbagai alternatif kebijakan (program-program) tetapi juga sebagian besar kemungkinan dampak positif dan negatif setiap alternatif kebijakan dapat diperkirakan sehingga atas dasar itu dapat dipilih salah satu alternatif untuk disahkan sebagai keputusan. *Ketiga*, menggalang kesatuan pendapat dan koalisi antara berbagai individu atau kelompok yang mempunyai pandangan dan kepentingan yang berbeda. *Keempat*, diskusi, perdebatan, tawar-menawar dan kompromi yang berhasil menelorkan kesepakatan. Apabila upaya ini gagal mencapai kesepakatan maka tidak ada keputusan yang akan disahkan.

Tahap legitimasi dan implementasi dari kebijakan dapat mencakup sejumlah kegiatan. *Pertama*, menyediakan sumber daya (anggaran, personil dan sarana) bagi pelaksanaan kebijaksanaan. *Kedua*, melakukan interpretasi dan penjabaran kebijakan dalam bentuk peraturan pelaksanaan dan petunjuk pelaksanaan. *Ketiga*, menyusun rencana sejumlah langkah kegiatan pelaksanaan menurut waktu, tempat, situasi dan anggaran. *Keempat*,

pengorganisasian secara rutin atas personil, anggaran dan sarana materiil lainnya. *Kelima*, memberikan manfaaat kepada dan/atau pengenaan beban dan pengaturan perilaku terhadap individu dan masyarakat pada umumnya.

Pemantauan (*monitoring*) dan evaluasi pelaksanaan kebijakan merupakan tahap terakhir dari proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Pemantauan atas setiap kegiatan pelaksanaan kebijakan bertujuan untuk secepat mungkin memperbaiki setiap kekeliruan yang terjadi dalam pelaksanaan sehingga tujuan kebijakan dapat dicapai. Evaluasi atas pelaksanaan kebijakan biasanya dilakukan setelah kebijakan selesai. Evaluasi diarahkan kepada kegiatan pelaksanaan dan hasil pelaksanaan (manfaat dan dampaknya) (Surbakti, 1992:198-199).

Pendekatan kebijakan publik ini akan menjadi pijakan dalam menjelaskan fenomena politik lokal di Kabupaten Pamekasan berkaitan dengan kebijakan yang telah dihasilkan oleh Pemerintah setempat dalam pencanangan pemberlakuan Syari'at Islam. Sehingga dinamika politik lokal dalam era otonomi daerah dapat terdeskripsikan secara obyektif.

Beberapa pendekatan sebagaimana telah diuraikan di atas, perilaku politik, elit politik, budaya politik dan kebijakan publik, dapat menjadi instrumen dalam membantu menjelaskan realitas politik lokal di Kabupaten Pamekasan, tentunya dalam hal ini berkaitan dengan adanya pencanangan penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan melalui Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam).

BAB III

METODOLOGI

A. Lokasi dan Objek Penelitian :

Sesuai dengan ruang lingkup penelitian ini yang melihat dinamika politik lokal di era Otonomi Daerah berkaitan dengan pencanangan penerapan Syari'at Islam, maka lokasi penelitiannya adalah Kabupaten Pamekasan sebagai sebuah Kabupaten yang telah mencanangkan penerapan Syari'at Islam sebagai sistem sosial masyarakatnya. Dengan pemilihan lokasi ini, diharapkan dapat menemukan jawaban yang tepat bagi permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini.

Di samping itu, pemilihan lokasi penelitian di Kabupaten Pamekasan di karenakan oleh beberapa hal, anatara lain:

(1) Kabupaten Pamekasan merupakan Kabupaten yang mendeklarasikan pencanangan penerapan Syari'at Islam sebagai sistem sosialnya dan difasilitasi langsung oleh Pemerintah Kabupaten. Selain itu, Kabupaten Pamekasan merupakan satu-satunya kabupaten yang mendeklarasikan penacanagan penerapan syari'at Islam di Jawa Timur;

(2) Kabupaten Pamekasan merupakan satu-satunya Kabupaten di Jawa Timur yang dalam Pemilu 1999 pemenang Pemilunya adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP);

(3) Pamekasan merupakan eks Karesidenan Madura, dimana Kantor Badan Koordinasi Wilayah IV Jawa Timur yang meliputi Sumenep, Pamekasan, Sampang, Bangkalan, Surabaya dan Gresik, berada di Pamekasan;

(4) Domisili penulis ada di Kabupaten ini, sehingga diharapkan dalam proses penelitian selanjutnya akan lebih mudah dalam mengakses informasi maupun data-data yang dibutuhkan.

B. Metode Penelitian :

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Metode ini bermaksud mencari data dan informasi dari informan yang berkompeten, terutama berbagai kalangan yang benar-benar memiliki pengetahuan mengenai fokus penelitian ini (Bogdan dan Taylor, 1992:21-22), sebagai upaya untuk memahami informan yang menjadi sasaran. Penelitian deskriptif, menurut Whitney, adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat dengan tujuan untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan-hubungan antar fenomena yang disclidiki (Nasir, 1988:63-64). Dengan demikian penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lengkap mengenai interaksi dan dinamika politik di tingkat lokal.

Penelitian ini dilakukan dengan mengeksplorasi (menggali) data dan fakta empirik serta faktor-faktor yang menjadi penyebab pencanangan penerapan syari'at Islam melalui Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam) di Pamekasan, serta dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana kepentingan Pemerintah Kabupaten melalui para elitenya dalam merespon pemberlakuan syari'at Islam di wilayahnya. Selain itu, melalui penelitian ini selanjutnya dideskripsikan secara mendalam berkaitan dengan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

temuan lapangan sebagai faktor penyebab pemberlakuan syari'at Islam di Pamekasan.

C. Unit Analisis

Setting penelitian ini menggunakan unit analisis informan yang potensial dan bersedia untuk diwawancarai. Adapun yang termasuk dalam kategori ini adalah elite lokal yang mempengaruhi proses dan produk politik lokal. Unit analisis ini dipilih dengan pertimbangan bahwa kalangan elite lokal memiliki peran dalam mempengaruhi proses pembuatan maupun keputusan politik yang dilakukan oleh pemerintah lokal. Fokus satuan analisis ini tentunya merupakan *key person* (tokoh kunci) yang terkait dengan proses politik dalam melahirkan kebijakan pencanangan penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan.

Dalam penelitian ini, informan yang dipilih sebagai sumber informasi, dilakukan secara *purposive*, artinya bahwa para informan ditentukan terlebih dahulu berdasarkan kebutuhan informasi yang diperlukan. Karena informan yang dijadikan sampel adalah orang yang dapat memberikan manfaat untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian, maka ia haruslah orang yang mempunyai banyak pengalaman tentang latar penelitian (Moleong, 1989:90).

D. Teknik Pengumpulan Data :

Mengingat penelitian ini lebih banyak bersentuhan dengan persoalan politik, maka penelitian ini menggunakan data primer. Sebagaimana diketahui bahwa banyak persoalan politik yang rawan dan tidak bisa dikspose di media

publik dan informasi itu hanya bisa diperoleh dengan pelacakan melalui wawancara. Oleh karena itu, guna mendapatkan data informasi yang akurat dalam penelitian ini, peneliti melakukan wawancara mendalam dengan informan.

Wawancara mendalam adalah tehnik pengumpulan data yang didasarkan pada percakapan secara intensif dengan suatu tujuan (Marshall dan Rossman dalam Suyanto, 1995:206). Wawancara mendalam merupakan proses komunikasi dan interaksi (Mashud dalam Suyanto dkk, 1995), dimana seseorang dapat mengetahui pandangan personal dan sosial subjek penelitian dan dapat menyingkapkan apa yang tidak diperoleh dalam penelitian kuantitatif (Mulyana, 2001:187), sehingga mampu menggali apa yang diketahui dan dirasakan oleh individu sebagai anggota masyarakat (Dyson dalam Suyanto,dkk;1995).

Sebagai penunjang wawancara mendalam dalam penelitian ini, peneliti juga melengkapi dengan peralatan lain yaitu buku catatan mengenai kegiatan penelitian dan *tape recorder* untuk merekam hasil wawancara. Bahasa yang dipergunakan dalam wawancara disesuaikan dengan kondisi informan, hal ini dengan pertimbangan agar informan lebih leluasa dan terbuka dalam memberikan informasi.Di samping itu juga agar terbangun proses komunikasi yang lebih akrab dan adaptif.

Wawancara dalam penelitian ini menggunakan informan manusia sebagai instrumen utama suatu penelitian (Moleong, 1997:121), karena informan merupakan orang yang dianggap ahli dalam memberikan data,

informasi serta fakta dari suatu objek penelitian (Bungin, 2001:133). Oleh karena itu digunakan pola yang selektif dalam memilih dan menentukan informan yang dijadikan sebagai sumber informasi. Wawancara ini juga membutuhkan pola yang fleksibel, dan mereka benar-benar memahami permasalahan dan mendalami situasi serta informasi, sebab yang menjadi informan (responden) sebagian besar adalah tokoh dan elite masyarakat.

Pertanyaan dalam penelitian ini berbentuk terbuka, sengaja tidak disertai jawaban agar informan memiliki kebebasan berekspresi (*facit knowledge*) dan merinci jawaban (*explicit knowledge*). Tehnik yang digunakan adalah wawancara tak berstruktur (*unstructured interview*), dimana wawancara tak berstruktur menuntut kreativitas dan keaktifan pewawancara.

Dalam penelitian ini menggunakan data primer saja jelas tidak cukup, oleh karena itu penelitian ini juga ditunjang dengan menggunakan data sekunder. Sesuai dengan tuntutan penggunaan data sekunder, maka pencarian data penelitian ini difokuskan pada data-data pustaka, yaitu dengan mengumpulkan, menyeleksi dan menganalisis bahan-bahan pustaka yang ada hubungannya dengan penelitian, seperti buku-buku, jurnal, dokumen atau pamflet, artikel di surat kabar dan majalah serta berita-berita di media massa.

E. Teknik Analisa Data :

Tehnik analisa data dilakukan dengan cara mengumpulkan data yang berasal dari observasi, wawancara mendalam, studi dokumentasi dan kepustakaan. Data yang terkumpul kemudian diklasifikasi dan diidentifikasi berdasarkan pola, tema dan sub tema. Kemudian data dikelompokkan dan

dikategorikan agar dapat terlihat hubungan satu fenomena dengan fenomena yang lain, selanjutnya diinterpretasikan melalui teori-teori yang relevan agar dapat dianalisis , sehingga dapat mengumpulkan hasil-hasil yang ingin dicapai untuk menjawab permasalahan yang diajukan dalam penelitian.

Dalam tahap ini data yang sudah terkumpul dianalisa dengan teknik analisa data yang bersifat deskriptif-kualitatif. Bogdan dan Taylor berpendapat, penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau bisa dari orang-orang dan perilaku yang diamati (Moleong, 1989:3). Pada analisis ini, individu atau organisasi tidak diisolasikan dalam variabel atau hipotesis, melainkan dipandang sebagai satu kesatuan yang utuh. Mengingat penelitian ini menggunakan ruang lingkup lokal Kabupaten, maka analisisnya berusaha mengikuti alur kronologis peristiwa politik yang sedang diamati.

Dengan cara ini, tergambar fenomena yang ada sejelas mungkin disertai dengan analisis dan interpretasi. Dalam penelitian ini juga dibantu dengan tabel-tabel yang relevan dengan data penelitian. Penggunaan tabel dan angka-angka dalam penelitian ini sifatnya hanya memperkuat dan memperjelas deskripsi data.

BAB IV

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Deskripsi Geografis

Secara geografis, Pamekasan merupakan wilayah administrasi Madura yang posisinya berada ditengah-tengah pulau tersebut. Di sebelah timur merupakan wilayah administrasi Kabupaten Sumenep dan di sebelah baratnya adalah wilayah Kabupaten Sampang dan Bangkalan. Kalau diadaptasikan dengan pengklarifikasian peneliti senior (de Jonge) tentang Madura yang membagi ke dalam dua bagian, maka Pamekasan merupakan wilayah Madura timur. Kabupaten Pamekasan memiliki luas wilayah 309.93 mil3 dan terletak antara titik $113^{0}19^{1}$–$113^{0}58^{1}$ Bujur Timur dan $6^{0}51^{1}$–$7^{0}31^{1}$ Lintang Selatan.

Dengan pula dari sisi batas teritorial, Pamekasan bagian utara berbatasan dengan Laut Jawa, selatan berbatasan dengan Selat Madura, barat berbatasan dengan kabupaten Sampang dan timur berbatasan dengan kabupaten Sumenep. Berdasarkan aspek ketinggian permukaan air laut, Pamekasan ± 50 % berada pada ketinggian di atas 100 m dpl. Kecamatan tertinggi adalah Pakong dengan 350 m dpl dan yang terendah yaitu Galis dengan ketinggian 6m dpl. Daerah Pamekasan terdiri dari 2 kategori musim, yaitu musim penghujan (musêm nêmbara') mulai bulan Oktober s/d April, sedangkan April s/d Oktober musim kemarau (musêm nêmor) dengan temperatur rata-rata maksimum 30^{0} celcius dan minimum 28^{0} celcius serta dengan kelembapan udara rata-rata 80 %.

Dari sisi pembagian administrasi pemerintahan, Pamekasan sebagai eks-karesidenan Madura yang dulunya hanya memiliki 11 kecamatan (minus Kadur dan Pasean), sekarang telah menjadi 13 kecamatan dengan 189 desa/kelurahan. Dari jumlah 189 tersebut diantaranya adalah kategori desa, sementara sisanya kategori kelurahan.

Tabel 1.

JUMLAH KELURAHAN MENURUT KATEGORI

No	Nama Kecamatan	Jumlah Desa/Kelurahan	Kategori Desa Swasembada			Kategori LKMD		
			I	II	III	I	II	III
1	Tlanakan	17	-	-	17	-	-	17
2	Pademawu	20/2	-	-	20/2	-	-	20/2
3	Galis	10	-	-	10	-	-	10
4	Larangan	14	-	-	14	-	-	14
5	Pamekasan	9/9	-	-	9/9	-	-	9/9
6	Proppo	27	-	-	27	-	-	27
7	Palengaan	15	-	-	15	-	-	15
8	Pegantenan	13	-	-	13	-	-	13
9	Pakong	12	-	-	12	-	-	12
10	Kadur	10	-	-	10	-	-	10
11	Waru	12	-	-	12	-	-	12
12	Batumarmar	13	-	-	13	-	-	13
13	Pasean	9	-	-	9	-	-	9
	Total 2002	178/11	-	-	189	-	-	189
	2001	178/11	-	-	189	-	-	189
	2000	189	-	-	-	-	-	189
	1999	178/11	-	-	189	-	-	189
	1998	189	8	164	17	-	-	189

Sumber : Dikutip dari Pamekasan Dalam Angka, 2003

Dari 13 kecamatan di atas, 12 kecamatan selain Tlanakan merupakan daerah yang memiliki areal tanam tembakau luas dengan jumlah petani yang banyak pula. Sementara kecamatan Tlanakan merupakan daerah pesisir yang memiliki debit air rendah dan jenis tanahnya tandus, sehingga tidak cukup mendukung untuk ditanami.

B. Sejarah Pamekasan

Pamekasan sebagai eks-karesidenan sekaligus salah satu kabupaten di Madura, kota ini dari tahun ke tahun selalu menjadi bahan perbincangan serius, karena secara adminstratif, kota ini pernah menjadi pusat pemerintahan di Madura, namun di sisi lain justru menjadi ironi sejarah, oleh karena kota ini sampai kini belum memiliki hari jadi, dimana setiap tahun selalu dirayakan untuk mengenang proses pembentukan, visi dan misinya, serta kegigihan para martir yang gugur dalam mempertahankan suatu pemerintahan itu, utamanya dalam memberikan kebanggaan dan kecintaan masyarakat dalam menumbuhkan motivasi pembagunan daerahnya.

Gagasan demi gagasan mewarnai perdebatan pro-kontra sejak kapan, oleh siapa dan prasasti atau situs apa yang menjadi kriteria dominan dalam penentuan hari jadi tersebut. Sejak tahun 1970-an tak kurang dari lima gagasan alternatif tentang rintisan dan penelusuran hari jadi kota ini, baik perorangan, kelembagaan di luar pemerintahan maupun usulan lembaga pemerintah. Tahun 1975, Rasmi Sasmito pernah mengajukan usulan hari jadi. Demikian pula, kendati belum jelas hari dan tanggalnya, Latif Bustami dari LP3M Pamekasan, juga pernah mengajukan alternatif hari jadi, yakni tahun 1930. Terakhir tahun dari 1996 sampai awal tahun 2003 ini, A. Sulaiman Sadik mengajukan enam alternatif sekaligus yang semuanya telah dilengkapi hari, tanggal dan tahunnya. Memang menelusuri hari jadi di suatu daerah merupakan pekerjaan yang amat sangat sulit, ibarat mencari jarum dalam jerami, dimana harus ada data, sumber-sumber sejarah, nama dan tempat

tokoh tertua, serta validitas dan reliabilitas data, sumber prasasti (epigrafi) dan temuan kepurbakalaan (arkeologis).

Namun demikian, dalam penelusuran hari jadi Pamekasan berbeda dengan daerah lainnya (Sumenep dan Bangkalan) yang penelusurannya lebih menyukai sumber sejarah yang masih memiliki ciri khas Indonesia daripada mencari hari jadi berdasarkan besluit Gubernur Jenderal Belanda. Hari jadi Sumenep, ditetapkan tanggal 31 Oktober 1269, dengan mendasarkan pada Sang Hyang Sarwadarma dari Kertanegara yang telah berdaulat penuh dan Kertanegaralah yang berhak memindahkan Arya Wiraraja ke Sumenep. Sementara hari jadi Bangkalan, ditetapkan pada tanggal 24 Oktober 1531 dengan berdasarkan pada penobatan Panembahan Lemah Duwur menjadi raja Arosbaya menggantikan ayahandanya Raden Arya Pragolbo. Sementara Pamekasan dalam proses penelusurannya mendasarkan pada data peninggalan masa lalu, terutama prasasti (epigrafi), arkeologi dan manuskrip.

Dari penuturan berbagai informan yang penulis wawancarai, maka penelusuran tentang hari jadi Pamekasan ini sebelumnya telah dilakukan berbagai tahapan proses, dengan maksud agar sejarah Pamekasan memiliki tingkat akurasi dan otentifikasi yang *qualified* sehingga hasilnyapun dapat diakui publik serta dunia akademik. Tahapan proses dimaksud antara dengan diawali oleh berbagai penelitian sebelumnya yang menggunakan metode penelitian sejarah, serta menelusuri tempat atau daerah yang diperkirakan berkaitan dengan tokoh (Ronggo Sukowati) seperti Museum Trowulan, beberapa makam para wali di Jawa Timur (Gresik, Giri, Lamongan) kantor

arsip daerah, propinsi dan perpustakaan nasional di Jakarta, serta juga berbagai seminar yang menfokuskan pada penelusuran hari jadi dengan melibatkan pakar sejarah Prof. Dr. Aminuddin Kadi, M.Sc. (terakhir 17 Desember 2003), maka dihasilkan suatu kesimpulan bahwa hari jadi Pamekasan didasarkan pada penobatan Ronggo Sukowati sebagai Raja di Pamekasan, yaitu pada tanggal 03 Nopember 1530 M, bertepatan dengan 12 Maulid 937 H. data ini juga diperkuat oleh sumber sejarah arkeologis, berupa situs makam dan relief serta dokumen sejarah lainnya.

Dari aspek epigrafi (sumber prasasti), memang harus diakui bahwa sumber prasasti yang terkait langsung dengan kota Pamekasan dan Ronggo Sukowati sampai kini belum ditemukan. Sebagian besar data pendukung keberadaan kota Pamekasan dan Ronggo Sukowati hanya dapat ditelusuri melalui sumber arkeologi dari naskah yang ditulis oleh penulis sejarah lokal, nasional maupun bangsa asing (Belanda). Kelangkaan sumber prasasti ini nampaknya disebabkan oleh banyaknya perusakan situs dan bangunan sejarah atau rehabilitasi fungsi beberapa bangunan peninggalan masa lalu, yang dilakukan oleh VOC (Verinigde Ost Indische Compagni) dengna maksud agar masyarakat kehilangan jejak sejarah pemerintahan raja sebelumnya. Hal ini sebagai akibat dari campur tangannya VOC yang mulai mencengkeram Pamekasan serta juga disebabkan oleh perubahan status politk dan pemerintahan di Jawa, khususnya setelah memudarnya kekuasaan Sultan Agung Mataram.

Pada masa pemerintahan Bupati R. Ismail (Adikoro IV) tahun 1743, kraton Mandilaras digusur oleh kompeni Belanda (VOC) dan diatasnya dibangun kantor VOC yang lengkap dengan tempat tinggal perwakilan VOC di Madura. Penggusuran kraton Mandilaras tersebut secara politis, VOC menghendaki rakyat Pamekasan melupakan mala lalu, masa kejayaan Pamekasan di zaman Ronggo Sukowati. Kompleks perkantoran VOC tersebut dinamakan *loji*. Nama ini bertahan hingga masa penjajahan kolonial B elanda di negeri ini. Selama itu, Loji ditempati oleh Residen Belanda untuk Madura yang kemudian namanya dikenal se bagai *Gedung Karesidenan*. Nama ini terus berlanjut hingga zaman republik dan baru setelah Madura menjadi wilayah VI Pembantu Gubernur di Pamekasan, sebutan gedung karesidenan menjadi gedung pembantu Gubernur, sementara para orang tua masih menyebutnya Loji[1] (Kutwa, dkk, 2003:93-94).

Rehabilitasi atau pemugaran benda peninggalan sejarah juga terjadi pada Masjid Rato (kini dikenal sebagai Masjid Jami, karena menjadi tempat berkumpulnya masyarakat luas yang melakukan sholat lima waktu serta sholat Jum'at atau juga dikenal sebagai Masjid Agung Asy-Syuhada', karena untuk mengenang pahlawan yang gugur pada serangan umum pasukan Republik Indonesia, 16 Agustus 1947 dalam upaya mengusir pasukan Belanda yang

[1] Ada dua versi tentang kapan "Loji" mulai dibangun di Pamekasan. Menurut versi pertama, Loji dibangun Adikoro IV (Bupati R. Ismail) kemudian kraton atau kadipaten pindah ke Desa Bugih Kampung Bagandan (Kini disebut pendopo Kabupaten). Versi kedua, Loji ini dibangun memasuki zaman Hindia Belanda bersmaan dcgnan diangkatnya Raden Palgudi sebagai Bupati (1804 s/d 1842). Mengingat "Loji" adalah kantor VOC di Madura bukan Hindia Belanda, oleh karena itu, Loji cenderung dibangun pada masa Adikoro IV, demikian pula kraton atau kadipaten yang pindah ke Bagandan. Kepindahan Bupati ke Bagandan Adikoro IV mengangkat sepupunya yaitu *Pangoloh* Bagandan sebagai penghulu di Masjid Bagandan. Dua-duanya yaitu Adikoro IV dan penghulu Bagandan sama-sama gugur dalam perang *Ke' Lesap* di Bulangan, karena itu penghulu Bagandan disebut juga Sido Bulangan yang kini menjadi sebutan makam di Bagandan.

menduduki kota sejak 6 Agustus 1947, dimana peperangan terjadi di depan dan dalam Masjid tersebut). Masjid yang selalu menjadi maskot kota Pamekasan ini, akhirnya dibongkar total setelah datangnya kekuasaan Mataram di Pamekasan, dan ini bersamaan dengan kraton Mandilaras.

Sekali lagi, usaha pemugaran benda-benda bersejarah ini dimaksudkan untk mengikis habis peninggalan sejarah 'yang berbau' Ronggo Sukowati dari ingatan masyarakat Pamekasan. Kemudian diatas tanah Masjid Rato tersebut, dibangun masjid dengan model yang tentunya sesuai dengan selera Mataram, yaitu bentuk yang disetujui oleh Walisongo berupa bangunan segi empat beratap tajug tumpang tiga dengan puncak bermahkota yang disebut *Mustuko* yang terbuat dari tembaga, di depan ada serambi. Di dalam masjid merupakan ruang haram dengan empat soko guru. Memasuki abad ke-20, Masjid Asy-Syuhada' ini seringkali mengalami perubahan. Pada zaman pemerintahan Hindia Belanda atas saran seorang psikolog berbangsa Belanda Van Der Plass untuk 'mengambil hati' penduduk Pamekasan, masjid Jamik ini harus diperbesar bergaya skala kota.

Saat itu, bertepatan dengan pemerintahan Bupati Raden Ario Abd. Aziz tepatnya pada tahun 1938 Masjid Jamik, dibongkar total kemudian dibekas bangunan itu, didirikan masjid dengan ukuran 50 x 50 meter berpilar enam belas yang melambangkan bahwa Masjid Rato, msjid yang mula-mula dibangun oleh Ronggo Sukowati pada abad ke-16, tanpa seramb, namun masih beratap tajug tumpang tiga. Didepan kiri kanan diberi menara kembar. Beduk yang semula ada di serambi (masjid yang dibongkar) setelah direnovasi

1938 akhirnya ditempatkan diatas menara. Disitulah bedk dibunyikan setiap waktu sholat lima waktu, sekaligus dikumandangkannya adzan. Pada tahun 1980, Masjid Rato ini akhirnya mengalami perluasan ke depan, sehingga nampak lebih panjang.

Pada saat renovasi tahun 1980, Masjid Jamik ini berubah nama menjadi Masjid Asy-Syuhada' sebagaimana dijelaskan di awal. Pada tahun 1985, Masjid inipun mengalami perluasan, yakni kesamping kiri dan kanan, sehingga lebih leluasa. Perluasan tersebut dilakukan setelah menggusur tempat air wudlu' disamping kiri kanan masjid. Terakhir kali, tepatnya tahun 1995 menjelang 1996, masjid Asy-Syuhada' ini mengalami rehabilitasi total. Masjid dibangun empat persegi dengan ukuran 60 x 60 meter. Atap bukan lagi tajug, tapi diganti kubah khas Timur Tengah, berlantai tiga, latai pertama, tempat pertemuan sanitasi, gudang dan kantor takmir masjid. Lantai dua, merupakan ruang inti. Tiang utama kembali kepada *Masjid Jamik Mataraman*, bersoko guru empat yang tembus keatap dilantai tiga. Lantai tiga, juga ditempati jamaah. Dilantai tiga ini, jamaah memiliki pandangan terbuka kearah Mihrab. Mimbar berada disisi Mihrab, dilantai dua selain beduk besar juga mimbar tersebut merupakan sisa tahun 1938 (diresmikan pada tahun 1939).

Dalam perjalanan sejarah, kendati hari jadi Kabupaten Pamekasan ini belum ditetapkan secara formal, maka Pamekasan sebagai salah satu kabupaten di Madura telah mengalami periodeisasi kepemimpinan pemerintahan sebanyak 12 kali. Periodeisasi pemerintahan tersebut dimulai

sejak negara Indonesia masih belum diproklamirkan sebagai negara merdeka hingga penulisan tesis ini berlangsung.

Tabel 2.

DAFTAR BUPATI PAMEKASAN DARI PERIODE KE PERIODE

No	Nama Lengkap	Periodisasi
1	R.T.A Zainal Fattah N.	1942 – 1951
2	R. Moh. Haerodein H.	1951 – 1960
3	R.I. Abd. Rachim	1960 – 1968
4	R. Moh. Hasboellah	1968 – 1969
5	R.P. Mahmoed S.	1969
6	R.H. Haliodein	1969 1975
7	Moh. Tamjis	1975 – 1976
8	Moch. Toha	1976 – 1983
9	H. Hadiyatoellah	1983 – 1993
10	Drs. Soebagio	1993 – 1998
11	Drs. H. Dwiatmo Hadianto, M.Si	1998 – 2003
12	Drs. Ach. Syafi'i Yasin	2003 – 2008

Sumber : Diambil dari dokumen grafis Pendopo Kabupaten Pamekasan, 2004

Dari 12 kepemimpinan Bupati di Kabupaten Pamekasan, wacana hingga lahirnya penerapan Syari'at Islam melalui Gerbang Salam di Kabupaten Pamekasan dimulai sejak kepemimpinan Bupati Drs. Dwiatmo Hadiyanto, M.Si.

Demikian juga dalam institusi kepolisian. Sebagai salah satu aparat penegak hukum, khususnya berkenaan dengan penanganan Perda nomor 2 dan 3 tahun 2002, hingga tesis ini selesai ditulis, institusi kepolisian resort di Pamekasan telah dipimpin oleh 18 Kepala Kepolisian Resort (Kapolres) sejak dari tahun 1969. Kedelapan belas Kapolres tersebut, selengkapnya dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 3.

DAFTAR KAPOLRES PAMEKASAN DARI PERIODE KE PERIODE

No	Nama Lengkap	Periodasi
1	Soekardi	1969-1972
2	M. Soejitno	1972-1974
3	Djuwahri, MP	1974-1976
4	Soekadim	1976-1978
5	Moerti Ali	1978-1980
6	Soedarmo	1980-1982
7	R. Basoeki	1982-1985
8	Drs. Abd. Jalil, M	1985-1986
9	Drs. Kajani, S	1986-1987
10	Drs. Binarto	1987-1988
11	Drs. Moersoetidarmo, MD	1988-1990
12	Drs. Aminuddin Zain	1990-1992
13	Drs. Joko Triono	1992-1994
14	Drs. Suratmo	1994-1996
15	Drs. Wahyudi, SH	1996-1999
16	Drs. Ridlo Waseso	1999-2000
17	Drs. Syahrul Mamma, SH	2000-2001
18	Drs. H. Sumoro	2001-Kini

Sumber : Diambil dari dokumen grafis Kantor Mapolres Pamekasan 2004

Jika dikorelasikan dengan pencanangan penerapan syari'at Islam di Pamekasan, maka dari 18 pimpinan polres ini, wacana penerapan syari'at Islam muncul ke permukaan sejak kepemimpinan Sumoro, sebagai Kapolres Pamekasan. Dari berbagai sumber yang ada menunjukkan bahwa wacana penerapan syari'at Islam di Pamekasan begitu massif sejak tahun 2001.

C. Pamekasan Dalam Demografis

Dari data hasil sensus penduduk terakhir, Kabupaten Pamekasan memiliki jumlah total penduduk 704.683 jiwa. Jumlah tersebut terbagi dalam dua klasifikasi jenis kelamin, yaitu 341.262 laki-laki dan 363.421 perempuan. Jumlah penduduk tersebut tersebar di 13 kecamatan dan 189 desa dan kelurahan. Dari jumlah jenis kelamin laki-laki tersebut, dapat diklasifikasi lagi

ke beberapa interval usia. Penduduk berusia 0 – 4 tahun berjumlah 36.450 orang, 5 – 9 tahun sebanyak 45.913 orang, 10 – 14 tahun berjumlah 40.333 orang, 15 – 24 tahun berjumlah 61.459 orang, 25 –49 tahun berjumlah 15.321 orang dan yang berusia 50 tahun keatas berjumlah 41.785, sehingga totalnya 341.262 orang.

Sementara dari jumlah yang berjenis kelamin perempuan yang berusia 0 – 4 tahun berjumlah 36.212 orang, 5 – 9 tahun sebanyak 44.892 orang, 10 – 14 tahun berjumlah 37.861 orang, 15 – 24 tahun berjumlah 67.868 orang, 25 – 49 tahun berjumlah 126.684 orang dan yang berusia 50 tahun keatas berjumlah 49.906, sehingga total jumlah sebesar 363.421 orang. Perkembangan atau pertumbuhan penduduk di Kabupaten Pamekasan cenderung mengalami peningkatan yang cukup pesat dalam setiap tahunnya. Peningkatan tersebut disebabkan oleh beberapa faktor. Faktor penyebab peningkatan pertumbuhan penduduk yang cukup pesat antara lain: tingginya angka perkawinan dini atau perkawinan di bawah usia sebagaimana yang ditentukan dalam aturan perundang-undangan; masih rendahnya pemahaman dan penggunaan alat kontrasepsi bagi masyarakat dalam menanggulangi meningkatnya angka kelahiran; masih terdapatnya pemahaman di masyarakat bahwa banyak anak akan membawa banyak rejeki, meskipun untuk hal yang terakhir ini sudah mulai tidak terdengar dalam dinamika sosial kemasyarakatan, namun buklan berarti tidak ada sama sekali. Berikut ini dapat dilihat secara lengkap tentang jumlah penduduk Pamekasan menurut kewarganegaraan sera jenis kelaminnya.

Tabel 4.

JUMLAH PENDUDUK MENURUT JENIS KELAMIN

No	Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	Tlanakan	24.932	26.765	51.697
2	Pademawu	32.639	35.236	67.875
3	Galis	12.997	13.887	26.884
4	Larangan	23.286	26.202	49.448
5	Pamekasan	37.976	40.795	78.771
6	Proppo	33.287	35.432	68.719
7	Palengaan	34.929	31.785	66.714
8	Pegantenan	27.418	30.075	57.493
9	Pakong	15.313	16.774	32.087
10	Kadur	20.327	23.134	43.461
11	Waru	24.895	26.221	51.116
12	Batumarmar	29.669	31.691	61.360
13	Pasean	23.594	25.425	49.019
	Tahun 2002	341.262	363.421	704.683
	Tahun 2001	338.203	352.552	690.755
	Tahun 2000	335.828	352.552	688.380
	Tahun 1999	324.333	341.211	665.544
	Tahun 1998	321.239	344.631	665.870
	Tahun 1997	320.638	343.842	664.480

Sumber : Dikutip dari Pamekasan Dalam Angka, 2003

Adapun dari aspek daratan wilayah Pamekasan memiliki luas 792,30 km. Dari sekian populasi tersebut mayoritas berprofesi sebagai petani. Secara ekologis, karakter lahan tanahnya adalah berkapur dan 90 % lahan pertanian merupakan tadah hujan dan hanya sedikit yang berupa sawah teknis. Sementara potensi iklim Pamekasan adalah tropis yang terbagi dalam 2 musim, yakni musêm nambara' (musim penghujan) dari Oktober s/d April, dan musêm nêmor (musim kemarau) dari April s/d Oktober .

D. Sosial Ekonomi

Bagi masyarakat Madura, khususnya Pamekasan sebagai daerah yang memiliki basis areal tanam terluas di Madura, maka jenis tanaman tembakau

merupakan pilihan utama dan pertama dalam setiap musim kemarau tiba. Selain karena secara ekologis, jenis lahan Pamekasan sangat cocok untuk ditanami tembakau, juga dalam kalkulasi pemasaran sangat strategis bagi pelaku petani, *panebbas* dalam memasok ke pembeli dari perwakilan pabrik. Perwakilan pabrik tersebut dalam istilah lokal lebih dikenal dengan *juragan* atau *gudang* (peristilah lain dari *juragan*), sementara bagi eksekutif (birokrat pemerintah) *juragan* ini dikenal dengan istilah pabrikan. Peneliti menggunakan istilah *juragan* ini, oleh karena istilah tersebut lebih akrab di telinga masyarakat.

Tanaman tembakau di Pamekasan merupakan tumpuan harapan hidup bagi kalangan petani. Karena menurut mereka, dengan bertanam tembakau berarti akan menuai uang yang cukup menjanjikan. Segala perencanaan untuk merenovasi atau bahkan mendirikan bangunan rumah baru, memondokkan atau menyesekolahkan anak, ritual *haul* dan *salametan* terhadap para orang tua yang telah meninggal, membeli motor atau bahkan mobil, niat untuk naik haji, serta beli barang berharga (emas), beli sapi untuk dipelihara dan bahkan mau bayar hutangpun kerapkali menunggu panen tembakau tiba. Sehingga setumpuk rencana tersebut, semakin menumbuhkan semangat petani untuk menanam tembakau. Tingginya semangat petani ini, berakibat pada kesiapan mereka untuk mengoptimalkan usahanya agar lebih baik. Data yang terkait dengan data areal tanam serta realisasi tanam, sebagaimana telah disebutkan diatas.

Oleh karena secara ekologis karakteristik tanah di Pamekasan berkapur dan 90 % diantaranya merupakan lahan pertanian yang berkategori tadah hujan, sehingga sedikit sekali yang berupa sawah tekhnis, maka tidak heran jika sektor petanian menjadi pilihan rasional masyarakat secara dominan. Dominasi profesi bertani ini merupakan suatu keniscayaan mereka dalam upaya menjaga subsistensi serta survivalitas kehidupan sehari-hari. Dengan potensi alam serta mengkristalnya warisan budaya para pendahulu, sebagian besar para petani secara umum hanya berkutat pada dua tanaman secara bergantian, yakni menanam tembakau di musim kemarau dan setelah memasuki musim penghujan mereka tanam padi untuk persediaan konsumsi sendiri selama satu tahun dan tidak sama sekali untuk dijual keluar. Perputaran tanaman tersebut terus-menerus sesuai dengan musim.

Namun demikian, kendati tidak massif dan relatif masih sangat konvensional, selain tanaman tembakau dan padi, di daerah Pamekasan ini juga sangat potensial untuk ditanami beberapa jenis alternatif tanaman produktif lain. Hal ini, sekali lagi oleh karena mencari pendapatan tambahan lain. Mereka sebagian besar punya persepsi yang sangat kuat, bahwa apapun komoditas yang memang hasil produksi asal Madura, biasanya memiliki keunggulan nilai kualitas yang cukup diakui publik luar Madura, sehingga memiliki kekhasan yang unik. Dengan modal *trade-mark* itulah, maka kemudian petani semakin bersemangat untuk mencari alternatif tanaman yang mampu menjadi penyangga bagi perubahan pola hidup yang lebih baik.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Kendati telah memiliki *trade-mark* demikian, cara produksi dan pengelolaannya masih sangat tradisional, sehingga pemasarannya pun mengalami kesulitan, dan itu dialami semua petani. Pola dalam bidang pertanian dan perkebunan yang masih tradisionalistik tersebut memerlukan penanganan yang baik dalam rangka meningkatkan kualitas dan produktifitasnya. Oleh sebab itu, pihak yang berkepentingan, terutama Pemerintah Kabupaten perlu membuat formula bagi para petani agar dalam mengelola pertanian dan perkebunannya dapat sesuai dengan selera pasar (konsumen), sehingga produksi pertaniannya dapat bersaing (kompetiti) dengan produksi daerah lain yang sejenis. Oleh karena itu, sosialisasi, pelatihan dan penyediaan alat-alat produksi pertanian dan perkebunan mutlak diperlukan dalam rangka meningkatkan kualitas produksi pertanian. Dalam tabel di bawah ini, ada beberapa komoditas yang memiliki nilai kompetitif tinggi dengan hasil produksi luar Madura.

Tabel 5.

PERKEMBANGAN PRODUKSI PERKEBUNAN DI PAMEKASAN
A. Tanaman Semusim

No	Uraian	Satuan	1998	1999	2000	2001	2002
1.	Tembakau	Ton	154.89	13,686.01	18,347.00	18,174.00	19,869.00
2.	Jahe	Ton	100.05	247.00	167.25	163.68	159.63
3.	Laos	Ton	50.80	99.53	96.80	99.24	102.63
4.	Kunyit	Ton	63.84	82.60	62.80	68.50	53.76
5.	Konci	Ton	26.98	84.20	46.00	46.58	61.74
6.	Kencur	Ton	41.25	94.60	70.85	71.83	55.97
7.	Temu Lawak	Ton	30.88	65.93	54.62	48.95	45.50
8.	Temu Ireng	Ton	40.95	58.11	30.87	37.48	40.92

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

B. Tanaman Tahunan

No	Uraian	Satuan	1998	1999	2000	2001	2002
1	Kelapa	Ton	2,280.79	2,342.42	2,640.42	2,770.09	2,898.64
2	Jambu Mete	Ton	181.44	183.36	287.34	285.97	366.03
3	Cabe Jamu	Ton	197.91	264.95	340.11	408.00	490.32
4	Kapok Randu	Ton	136.48	144.91	189.25	190.13	190.13
5	Pinang	Ton	78.33	78.85	89.72	101.49	153.42
6	Asam Jawa	Ton	299.10	300.15	470.16	456.77	458.55
7	Siwalan	Ton	288.46	321.16	18.80	362.52	148.55
8	Kopi	Ton	12.02	12.95	15.35	15.35	0.00
9	Agave	Ton	637.26	637.55	724.90	726.35	205.30
10	Lada	Ton	6.24	6.41	10.36	11.80	11.69
11	Cengkeh	Ton	0.07	0.07	0.00	0.00	0.00
12	Kemiri	Ton	3.60	3.60	3.67	3.67	0.00
13	Kakao	Ton	0.13	0.13	0.00	0.00	0.00
14	Mlinjo	Ton	-	-	-	-	-

Dilihat dari aspek jenis tanaman dan peningkatan kuantitas, maka dari data tabel di atas, nampak sekali bahwa jenis tanaman tembakau sebagai tanaman musim merupakan tanaman yang dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan produktifitas dibanding tanaman komonitas lain, ini mengindikasikan bahwa semangat produktifitas petani terhadap tanaman jenis ini menjadi sesuatu diidolakan, dan juga adanya persepsi petani yang menganggap tanaman ini sebagai tanaman primadona ekonomi mereka.

E. Sosial Budaya

Dalam konteks sosial budaya, Pamekasan memiliki beragam jenis budaya. Jenis budaya Pamekasan yang juga merupakan budaya khas Madura

adalah Kerapan Sapi. Biasanya, kerapan sapi ini diadakan dan dilombakan dalam acara-acara tertentu, seperti peringatan Hari Jadi Kabupaten, HUT TNI/Polri dan sebagainya. Namun yang lebih populer, kerapan sapi yang dilaksanakan dalam setiap tahun untuk memperebutkan piala Presiden RI.

Kerapan Sapi yang memperebutkan piala Presiden RI merupakan kegiatan kerapan sapi yang paling ramai dan menjadi tontonan spesial bagi masyarakat Madura bahkan luar madura. Kegiatan ini dikenal oleh masyarakat dengan istilah *gubeng*, yaitu *event* kerapan sapi yang diadakan setiap tahun untuk memperebutkan piala Presiden RI, dimana dalam kegiatan ini akan dilombakan pasangan sapi antar Kabupaten yang ada di Madura (Sumenep, Pamekasan, Sampang dan Bangkalan).

Rangkaian dari kegiatan Kerapan Sapi *gubeng*, di dahului dengan adanya lomba kerapan sapi antar kecamatan di setiap Kabupaten. Pemenang dari lomba tersebut akan menjadi wakil Kabupaten untuk mengikuti adu kerapan sapi antar Kabupaten yang kemudian dikenal dengan kerapan sapi *gubeng*. Sebelum acara kerapan sapi gubeng dimulai, ada beberapa rangkaian kegiatan yang mengiringinya, antara lain ditandai dengan adanya pasar rakyat atau dikenal dengan istilah pasar malam. Dimana pasar malam ini biasanya berakhir setelah kerapan sapi *gubeng* selesai dilaksanakan.

Kegiatan menarik lainnya yang mengikuti kegiatan *gubeng* adalah adanya lomba *Sape Sono'* yaitu merupakan lomba pasangan sapi yang dirias layaknya pasangan kemanten baru. Kegiatan ini biasanya dilaksanakan sehari sebelum pelaksanaan kerapan sapi besar. Kemudian pada malam harinya

ditandai dengan adanya kegiatan yang dikenal dengan sebutan 'semalam di madura' yang mana dalam kegiatan ini di isi dengan penampilan kesenian tradisional, jajanan tradisional dan peragaan busana. Undangan yang hadir dalam acara ini disamping pejabat pemkab setempat, warga masyarakat setempat, juga para turis asing yang datang untuk melihat kerapan sapi *gubeng* di Pamekasan.

Secara historis, kerapan sapi merupakan pesta rakyat yang diadakan setelah musim panen. Ketika panen berhasil masyarakat biasanya merayakan kegembiraannya dengan mengadakan adu ketangkasan sapi. Saat inipun ketika kerapan sapi akan dilaksanakan, suasana pesta itu masih terasa. Kondisi itu bisa dicermati ketika menjelang pelaksanaan sapi tingkat Kabupaten Madura (gubeng). Dimana masyarakat dari berbagai pelosok desa tumpah ruah di ibu kota kabupaten tempat berlangsungnya kerapan sapi.

Bahkan, pada malam harinya atau yang lebih dikenal dengan istilah *malem gubeng* (malam sebelum kerapan sapi gubeng di gelar), merupakan puncak pesta rakyat, karena malam itu masyarakat dapt menikmati beragam hiburan baik yang diadakan oleh pemerintah maupun masyarakat umum lainnya, sehingga suasana pesta begitu terasa pada malam itu. Tidak jarang dari warga pelosok desa yang datang ke ibu kota kabupaten, rela bermalam dan tidur di pinggir-pingir jalan (emperan toko). Itupun mereka lakukan dengan suasana riang dan mengandung makna kepuasan dan kebahagiaan tersendiri. Karena hiburan yang demikian biasanya mereka temukan hanya sekali dalam setahun.

F. Sosial Politik

Kondisi sosial politik Kabupaten Pamekasan relatif kondusif dibandingkan dengan 3 (tiga) Kabupaten lainnya di Madura. Iklim politik yang cukup kondusif dapat disebabkan antara lain :

Pertama, masyarakat cukup dewasa dalam menyikapi setiap dinamika politik yang ada, sehingga mereka lebih bijak dan rasional dalam mencari solusi yang harus ditempuh; Kedua, Peran elit lokal yang memberikan andil cukup besar dalam meredam dan mencegah meluasnya konflik sosial politik di Pamekasan; Ketiga, posisi dan peran pesantren terutama kalangan elitnya yang masih memiliki ikatan keluarga dan persaudaraan, sehingga mampu menghindarkan diri dalam konflik kepentingan yang kadang kala muncul.

Kondisi empiris tersebut yang menyebabkan Pamekasan relatif stabil dan kondusif dalam dinamika konflik politik lokal. Meskipun secara potensi politik parlemen hal ini tidak jauh beda dengan Kabupaten Sampang, yang hampir 'tiada hari' tanpa pertikaian politik. Sebagaimana diketahui bahwa peta kekuatan politik di Kabupaten Pamekasan berdasarkan Pemilu 1999 menunjukkan bahwa Partai Persatuan Pembangunan (PPP) keluar sebagai pemenangnya. Disusul kemudian oleh Partai Kebangkitan Bangsa sebagai peraih suara terbesar kedua. Hal ini juga yang membedakan potensi politik lokal Pamekasan dengan kabupaten yang lain.

Sementara ketiga kabupaten lainnya, dalam pemilu 1999 yang tampil sebagai pemenang adalah Partai Kebangkitan Bangsa. Kenyataan ini perlu dimaklumi, mengingat sebagian besar masyarakat madura adalah warga

Nahdliyin (NU) yang *nota bene* Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PB NU) merupakan lembaga yang melahirkan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Namun kondisi ini berbeda dengan apa yang terjadi di Kabupaten Pamekasan. Meskipun sebagian besar masyarakatnya adalah *jam'iyah* NU, akan tetapi posisi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dalam Pemilu 1999 berada di bawah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dalam perolehan suaranya.

Kemenangan PPP dalam pemilu 1999 dikarenakan adanya peran elit-elit pesantren besar di Pamekasan, dimana pengaruh elit pesantren tersebut di masyarakat cukup signifikan. Pesantren-pesantren yang menjadi pendukung PPP tersebut tersebar di berbagai kecamatan, antara lain : Palengaan, Pegantenan, Proppo, Pasean, Batumarmar dan Kadur. Pesantren-pesantren tersebut sebagian besar bukan dari unsur NU melainkan dari unsur Syarikat Islam (SI) dan mempunyai pengaruh cukup besar di daerah utara Kabupaten Pamekasan. Sehingga tidaklah mengherankan jika suara terbesar PPP disumbangkan dari daerah-daerah tersebut, yang lebih dikenal dengan basis PPP.

Tabel di atas menunjukkan bahwa pesantren sebagai pendukung partai politik mempunyai potensi suara yang cukup besar, disamping dari santri, juga dari para alumni dan keluarga santri. Kondisi ini yang menunjang bagi kemenangan PPP dalam pemilu 1999, sehingga PPP mendulang suara yang cukup signifikan dibandingkan dengan partai politik lainnya. Perolehan suara partai politik pada Pemilu 1999 di Kabupaten Pamekasan dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 6.

HASIL SUARA PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU 1999

No.	Partai Politik	Jumlah Suara	Quota	%	Jml Kursi	Sisa Suara
1.	PIB	587	9.753	0.060	0	587
2.	KRISNA	342	9.753	0.035	0	342
3.	PNI	737	9.753	0.076	0	737
4.	PADI	-	-	-	-	-
5.	KAMI	-	-	-	-	-
6.	PUI	1.975	9.753	0.202	0	1.973
7.	PKU	2.911	9.753	0.298	0	2.911
8.	MASYUMI BARU	-	-	-	-	-
9.	PPP	168.263	9.753	16.227	16	2.215
10.	PSII	528	9.753	0.054	0	528
11.	PDI-P	46.940	9.753	4.710	4	6.928
12.	PAY	556	9.753	0.057	0	556
13.	PKM	719	9.753	0.074	0	719
14.	PDKB	-	-	-	-	-
15.	PAN	12.199	9.753	1.251	1	2.446
16.	PRD	-	-	-	-	-
17.	PSII-1905	226	9.753	0.023	0	226
18.	PKD	-	-	-	-	-
19.	PILAR	-	-	-	-	-
20.	PARI	133	9.753	0.014	0	133
21.	PPII MASYUMI	1.288	9.753	0.132	0	1.288
22.	PBB	6.890	9.753	0.706	0	6.890
23.	PSP	-	-	-	-	-
24.	PK	2.653	9.753	0.272	0	2.653
25.	PNU	2.030	9.753	0.208	0	2.030
26.	PNI-FM	487	9.753	0.050	0	487
27.	IPKI	-	-	-	-	-
28.	PR	-	-	-	-	-
29.	PID	111	9.753	0.011	0	111
30.	PNI MM	615	9.753	0.063	0	615
31.	MURBA	-	-	-	-	-
32.	PDI	776	9.753	0.080	0	776
33.	GOLKAR	36.080	9.753	0.669	3	6.821
34.	PP	1.775	9.753	0.182	0	1.775
35.	PKB	107.494	9.753	11.022	11	211
36.	PUDI	-	-	-	-	-
37.	PBN	-	-	-	-	-

HASIL SUARA PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU 1999 (lanjutan)

No.	Partai Politik	Jumlah Suara	Quota	%	Jml Kursi	Sisa Suara
38.	MKGR	393	9.753	0.040	0	393
39.	PDR	2.368	9.753	0.243	0	2.368
40.	PCD	-	-	-	-	-
41.	PKP	1.231	9.753	0.126	0	1.231
42.	SPSI	258	9.753	0.026	0	258
43.	PNBI	-	-	-	-	-
44.	PBI	-	-	-	-	-
45.	SUNI	-	-	-	-	-
46.	PND	268	9.753	0.027	0	268
47.	PUMI	141	9.753	0.014	0	141
48.	PPI	150	9.753	0.015	0	150
	JUMLAH	390.122	-	100	35	48.767

Sumber : Diolah dari Arsip PPD Kantor Kesatuan Bangsa, 2004

Dari tabel di atas dapat terlihat perolehan suara berikut jumlah kursi yang didapat oleh masing-masing partai politik peserta pemilu. Namun dari jumlah kursi yang diperoleh masih belum memenuhi keseluruhan jumlah kursi yang ada di DPRD Pamekasan yaitu sebanyak 45 kursi, yang terdiri dari perwakilan partai politik sebanyak 40 kursi dan sebanyak 5 kursi merupakan jatah untuk utusan dari TNI/Polri.

Sementara itu, dalam pemilu 1999 diperkenankan adanya penggabungan sisa suara (*stembush accord*) dari masing-masing partai politik dan disesuaikan dengan perjanjian penggabungan suara dari masing-masing partai politik tersebut. Penggabungan tersebut dilakukan bagi partai-partai politik yang memiliki sisa suara dan telah mengadakan perjanjian sebelumnya. Penggabungan sisa suara untuk mengisi jatah kursi DPRD Pamekasan dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 7.

PARTAI POLITIK DENGAN STAMBUSH ACCORD

No.	Partai Politik	Sisa Suara	%	Kursi Tambahan	Keterangan
1.	PUI	1.973	0.202	0	Sisa suara =
2.	PKU	2.911	0.298	1	keseluruhan
3.	PPP	2.215	0.227	0	1.280.
4.	PSII-1905	226	0.023	0	
5.	PPII	1.288	0.132	0	
6.	MASYUMI	6.890	0.706	1	
7.	PBB	2.653	0.272	0	
8.	PK	2.030	0.270	0	
			2.131	2	

Sumber : Diolah dari Arsip PPD Kantor Kesatuan Bangsa, 2004

Disamping partai politik yang mengadakan stembush accord untuk memperolch tambahan kursi di legislatif, juga ada partai politik yang mendapat tambahan kursi di legislatif tanpa melalui stembush accord, melainkan dari sisa suara yang relatif besar. Sisa suara yang dimaksud adalah sisa suara terbesar dari partai politik yang akan memperolch kursi tambahan selama masih terdapat sisa kursi yang belum terpenuhi, melalui perolehan suara partai politik peserta pemilu 1999. Sisa kursi tersebut yang nantinya akan diperebutkan oleh partai-partai politik melalui sisa suara yang dimilikinya. Dengan sisa suara yang relatif besar yang dimiliki oleh salah satu partai politik kontestan pemilu, akan menambah perolehan kursi yang telah diraih sebelumnya. Partai-partai politik hasil pemilu 1999 tersebut sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut :

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Tabel 8.

PARTAI POLITIK TANPA STAMBUSH ACCORD

No.	Parpol	Sisa Suara	Quota	%	Tambahan
1.	PIB	587	9.753	0.060	0
2.	KRISNA	342	9.753	0.035	0
3.	PNI	737	9.753	0.076	0
4.	PSII	528	9.753	0.054	0
5.	PDI-P	6.928	9.753	0.710	1
6.	PAY	556	9.753	0.057	0
7.	PKM	719	9.753	0.074	0
8.	PAN	2.446	9.753	0.251	1
9.	PARI	133	9.753	0.014	0
10.	PNI-FM	487	9.753	0.050	0
11.	PID	111	-	0.011	0
12.	PNI MM	615	9.753	0.063	0
13.	PDI	776	-	0.080	0
14.	GOLKAR	6.821	9.753	0.669	1
15.	PP	1.775	-	0.182	0
16.	PKB	211	-	0.022	0
17.	MKGR	393	9.753	0.040	0
18.	PDR	2.368	9.753	0.243	0
19.	PKP	1.231	9.753	0.126	0
20.	SPSI	258	-	0.026	0
21.	PND	268	9.753	0.027	0
22.	PUMI	141	9.753	0.014	0
23.	PPI	150	9.753	0.015	0
	JUMLAH	28.581	-	2.930	3

Sumber : Diolah dari Arsip PPD Kantor Kesatuan Bangsa, 2004

Tabel 9.

HASIL AKHIR PEROLEHAN KURSI

No.	Partai Politik	Perolehan Kursi Tahap I	Perolehan Kursi Tahap II	Total
1.	PKU	0	1	1
2.	PPP	16	0	16
3.	PDI-P	4	1	5
4.	PAN	1	1	2
5.	PBB	0	1	1
6.	GOLKAR	3	1	4
7.	PKB	11	0	11
	Jumlah	35	5	40

Komposisi perolehan kursi partai politik sebagaimana ditampilkan dalam tabel di atas, menunjukkan konfigurasi parpol yang menempatkan wakilnya di parlemen daerah cukup variatif. Komposisi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebagai partai politik dengan kursi terbesar di DPRD, merupakan potensi tersendiri dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah lokal. Maka tidaklah mengherankan manakala PPP lebih mudah mempengaruhi kebijakan pemerintah lokal dibandingkan dengan partai politik lainnya. Realitas ini disebabkan, disamping komposisi kadernya di parlemen daerah cukup signifikan, juga dikarenakan faktor elit pesantren yang cukup berpengaruh di tengah-tengah masyarakat.

Meskipun perolehan kursinya cukup dominan, namun PPP tidak dapat memainkan perannya secara mandiri, melainkan diperlukan adanya komunikasi dan bahkan koalisi dengan partai politik lain untuk memuluskan keinginannya. Kondisi ini disebabkan karena PPP di parelemen daerah bukanlah mayoritas tunggal. Hal inilah yang menunjukkan bahwa dinamika politik di Pamekasan berbeda dengan Kabupaten lainnya.

G. Pendidikan

Ditilik dari sisi pendidikan, maka masyarakat Pamekasan selangkah lebih maju dari wilayah kabupaten lainnya. Hal ini dapat dibuktikan dari empirisme historis, dimana Pamekasan merupakan eks-karesidenan di Madura yang kini bernama Badan Koordinasi Wilayah (Bakorwil) dengan simbol sejarah bangunan gedung warisan VOC perwakilan Madura. Sebagai daerah yang pernah menjadi pusat pemerintahan di Madura, pusat bisnis dan bahkan

sebagai pusat pendidikan. Tak heran, jika daerah ini dari dulu terkenal sebagai kota pendidikan, seperti ibaratnya Malang di regional Jawa Timur dan Jogjakarta dalam skala nasional.

Semangat mendidik anak ke lembaga-lembaga formal dan informal, utamanya pondok-pondok pesantren oleh Masyarakat Madura, khususnya Pamekasan, menurut peneliti sangat wajar sekali, oleh karena masyarakat memiliki simbol budaya *Bapa'-Babu'-Guruh-Ratoh* (Bapak-Ibu-Guru-Pemerintah). Artinya mereka mendidik anaknya sedemikian rupa dengan tujuan agar mampu taat dan patuh kepada mereka sesuai urutan prioritasnya. Agar tujuan tersebut terimplementasi dengan baik dan benar, maka menurut mereka pendidikan merupakan jawaban yang paling tepat. Bahkan menurut pernyataan banyak informan, *sengko' ta' terro nyangkol-ennah dunnyah, tape' lebbi bagus terro nyangkol-ennah elmo* (saya tidak mau mewariskan harta, tapi mau mewariskan ilmu). Simbol turun-temurun ini menjadi semangat khas Pamekasan dari dulu hingga kini.

Sebagai konsekuensi logisnya, tidak heran jika opini publik luar Madura menyatakan bahwa Pamekasan relatif lebih terdidik, lebih pluralitas dan lebih terbuka. Wajar juga, jika tokoh-tokoh nasional di Jakarta, sekelas menteri, jaksa agung, birokrasi senior, akademisi senior di berbagai perguruan tinggi negeri favorit, baik regional maupun nasional, petinggi TNI AD, AU, AL, banyak lahir dari bumi Pamekasan ini.

Namun sebagai gambaran umum tentang berapa jumlah masyarakat yang berpendidikan dari jenjang yang terendah hingga tertinggi, data

dimaksud tidak mampu peneliti peroleh dari dinas terkait, karena ketika peneliti minta justru dinas tersebut mengalami kesulitan data oleh karena masih dalam tahap inventarisasi secara objektif.

H. Keagamaan

Sebagai wilayah eks. Karesidenan Madura, maka dapat diprediksi bahwa di wilayah ini sangat pluralis dibanding wilayah lainnya. Dari enam agama resmi yang diakui pemerintah minus konghucu, masing-masing di Pamekasan ada pemeluknya. Hal ini tidak terlepas dari sejarah Pamekasan yang menjadi pusat pemerintahan di Madura melelui sistem karesidenan. Demikian juga interrelasi komunitas antar agama mampu terbangun dengan baik, sehingga wilayah ini relatif stabil, dibanding wilayah kabupaten lainnya di Madura. Kondisi yang sangat kondusif ini menjadi suatu dambaan semua, oleh karena komunikasi yang selama ini dibangun cukup *intens* oleh berbagai komponen masyarakat, tak terkecuali organisasi kemasyarakatan, baik NU, Muhammadiyah, Persatuan Islam (Persis), Syarikat Islam (SI), Mathla'ul Anwar, Al-Irsyad dan elemen lainnya.

Tabel 10.

JUMLAH PENDUDUK MENURUT JENIS AGAMA

No	Jenis Agama	2000	2001	2002
1	Islam	686.893	693.858	703.106
2	Katolik	932	978	954
3	Protestan	421	449	431
4	Hindu	62	76	63
5	Budha	98	109	100
6	Lainnya	28	35	29
Jumlah		688.380	695.505	704.683

Sumber **:** Diolah dari BPS Pamekasan, 2003

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Dari lima agama yang ada di Pamekasan, umat Islam merupakan komunitas terbesar. Kendati berposisi sebagai *single mayority*, namun umat Islam mampu bersinergi dengan umat lainnya, termasuk didalamnya usaha saling menjaga tempat ibadah kaum minoritas. Kondisi kondusif dengan tingkat toleransi yang tinggi antar pemeluk agama, membuat suasana Kabupaten Pamekasan senantiasa terhindar dari adanya isu sara. Mengenai jumlah tempat ibadah yang ada di Pamekasan dapat dilihat dari tabel tempat ibadah masing-masing agama berikut :

Tabel 11.

TEMPAT IBADAH MASING-MASING AGAMA 2002

No	Kecamatan	Islam		Katholik/Kristen	Budha
		Masjid	Surau	Gereja/Kapel	Wihara
1	Tlanakan	51	76	-	-
2	Pademawu	75	212	1	-
3	Galis	31	72	-	1
4	Larangan	56	30	-	-
5	Pamekasan	77	170	2	-
6	Proppo	79	58	-	-
7	Palengaan	77	83	-	-
8	Pegantenan	93	166	-	-
9	Pakong	47	234	-	-
10	Kadur	64	144	-	-
11	Waru	63	105	-	-
12	Batumarmar	79	95	-	-
13	Pasean	88	276	-	-
	Total 2002	880	1.721	3	1
	2001	862	1.694	3	1
	2000	847	1.109	3	1
	1999/2000	786	2.152	6	1
	1998/1999	769	1.876	6	1

Sumber : Diolah dari Departemen Agama Pamekasan, 2003

Demikian juga, dilihat dari aspek religius, masyarakat petani Pamekasan yang notabene mayoritas muslim merupakan masyarakat yang

memiliki kultur agamis yang cukup kuat dan ketat, sehingga kalau mereka sukses meraih keuntungan dari panen tembakau pada tahun musim tersebut, mereka langsung mendaftarkan diri untuk naik haji. Demikian juga *panebbas* (istilah bagi pedagang daun tembakau yang kemudian mereka merajang dan dijual). Pendaftaran haji ini mereka lakukan baik melalui bank-bank yang ada (BNI, BCA, Bank Jatim, Bank Syariah Mandiri, Bank Danamon, dll.) maupun melalui tokoh kyai yang menfasilitasi mereka untuk naik haji, utamanya yang memiliki hubungan patron-klien. Jalur yang terakhir ini, paling sering diminati, oleh karena institusi pesantren dimana kyai itu menjadi pengasuh, lebih dipercaya masyarakat, baik pengelolaannya maupun kesempurnaan berhaji di tanah suci, selain ada nilai tambah berupa *barokah* yang mereka yakini sebagai unsur perekat bathin.

Terkait dengan besarnya semangat masyarakat Pamekasan, khususnya kaum petani untuk bercita-cita naik haji, maka peranan dari hasil tanaman tembakau ini cukup signifikan. Artinya, bergeloranya semangat spiritualitas berhaji mereka, juga dibarengi oleh semangat untuk selalu meningkatkan produktifitas pertanian dari tanaman jenis tembakau ini. Hal ini merupakan suatu kewajaran, dimana masyarakat Madura sekaya apapun, kalau belum naik haji, mereka beranggapan keislamannya kurang sempurna dan bahkan kadang menjadi komoditas perbincangan antar tetangga. Artinya, secara ekstrem bagi yang kaya dan tidak naik haji berarti hartanya kurang barokah. Sedangkan bagi yang netral, dianggapnya bahwa orang tersebut belum mendapatkan hidayah dari Allah SWT.

Disorot dari sisi tradisi, naik haji di Pamekasan cukup menarik, karena sebelum dan sesudah pelaksanaan haji, seseorang dipastikan melakukan melakukan ritual selama 40 hari, terhitung sejak keberangkatan. Ritual tersebut cukup beragam, yakni ada rutinitas bacaan Al-Qur'an (khataman) atau berupa *yasinan*, sholawatan dan tahlilan. Namun ketika si jamaah haji tiba di rumah, ia disambut dengan acara sholawat dan barzanji hingga si jama'ah duduk menemui para kerabat dan tetanggayang menyambutnya. Setelah itu, selain disuguhi air zam-zam dan kurma, para tamu biasanya juga disuguhi cerita pra dan pasca pelaksanaan wukuf di Arofah, dan diakhir pertemuan si jama'ah haji tersebut berdo'a. doa ini dimaksudkan selain untuk kemabruran hajinya, juga memang diminta oleh para tamu agar dapat barokah bisa menunaikan rukun Islam kelima itu. Gambaran prosesi ini, selalu menjadi aktifita rutin di rumah jama'ah haji dimaksud, hingga 40 hari setelah tiba.

Namun dibalik fenomina tersebut, ada mitologi turun-temurun yang cukup menarik untuk diteliti lebih lanjut, yaitu si jama'ah haji tidakboleh keluar rumah hingga 40 hari tiba, kecuali hanya sholat Jum'at saja. Hal ini diyakini masyarakat, bahwa jama'ah haji tersebut diibaratkan kertas putih yang tak punya dosa (seperti bayi baru lahir), sehingga perlu diminta do'anya pleh para tamu yang datang setiap hari.

Secara ekonomis, fenomena demikian sangat memakan biaya cukup tinggi, karena dalam setiap ritual harian semasa jama'ah tengah menunaikan haji, si tuan rumah mengundang para tetangga dan tokoh setempat untuk melakukan ritual diatas, sehingga konsekuensinya tuan rumah menyajikan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

makanan dan minuman bagi yang melakukan ritual tersebut. Demikian juga ketika si jama'ah ada di rumah hingga 40 hari tiba, semuanya dilakukan dengan ongkos ekonomi tinggi. Sehingga tidak salah, jika orang Madura naik haji, biaya ongkos naik haji, tidak sebesar biaya ritual harian pra dan pasca naik haji, bahkan berlipat-lipat.

Namun demikian, bagi yang bersangkutan, kendati biaya naik haji serta biaya lainnya cukup tinggi bahkan masih berhutang, dia merasa sangat puas dan bangga kerena telah menyempurnakan ibadah suci yang langka tersebut. Bahkan kadang, fenomena ironis kerapkali mewarnai proses haji ini. Fenomena ironi tersebut yaitu semangat haji orang tua dikalahkan oleh semangat untuk membiayai sekolah anak-anaknya. Artinya, orang tua lebih mendahulukan kewajiban menunaikan haji, sementara usaha menyekolahkan anak ke jenjang yang lebih tinggi tertunda atau tidak sama sekali. Semangat besar orang tua ini muncul, oleh karena keinginan besar mereka untuk bisa menyempurnakan rukun Islam yang kelima. Argumen ektrem lainnya, sebagian karena disemangati oleh keinginan untuk secara legalitas keagamaan berkopyah putih atau ingin dipanggil pak haji oleh tetangga maupun masyarakat luas lainnya.

Semangat masyarakat Pamekasan untuk naik haji, kiranya dapat dilihat dari data tabel dari tahun ke tahun yang mengindikasikan betapa Pamekasan selalu menjadi kabupaten yang memiliki jamaah haji terbanyak se wilayah Madura.

Tabel 12.

JAMAAH HAJI MENURUT JENIS KELAMIN TAHUN 2002

No	Kecamatan	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	Tlanakan	77	58	135
2	Pademawu	68	77	145
3	Galis	28	35	63
4	Larangan	43	49	92
5	Pamekasan	144	153	297
6	Proppo	108	60	168
7	Palengaan	184	113	297
8	Pegantenan	66	27	93
9	Pakong	49	32	81
10	Kadur	37	27	64
11	Waru	39	31	70
12	Batumarmar	73	45	118
13	Pasean	61	51	112
	Tahun 2001	1.087	849	1.936
	Tahun 2000	1.252	991	2.243
	Tahun 1999	966	736	1.702
	Tahun 1998	322	241	563
	Tahun 1997	603	386	989

Sumber : Diolah dari Departemen Agama Pamekasan, 2003

Dari tabel di atas, dapat diketahui bahwa jumlah jama'ah haji dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan yang signifikan, bahkan untuk tahun 2000, jumlahnya sempat mencapai 2.243 jama'ah, suatu jumlah yang fantastis sepanjang sejarah. Dan dari jumlah data tabel di atas, diketahui bahwa dari 13 kecamatan yang ada, 3 kecamatan merupakan daerah dengan jumlah jama'ah terbesar, yaitu Palengaan, Proppo dan Pamekasan. Setelah ditelusuri lebih lanjut, maka diperoleh data bahwa banyaknya jama'ah haji dari daerah kecamatan dengan jamaah terbesar itu, diakibatkan oleh banyaknya jumlah petani dan luas areal tanam tembakau di daerah tersebut dibanding daerah kecamatan lain.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Pamekasan yang pluralis dan punya simbol sebagai "kota berteman" (kota bersih, tertib dan aman) ini, dikenal sebagai kota yang santri. Karena di daerah ini terdapat banyak pesantren yang cukup banyak, dan bahkan terbanyak lembaga pondok pesantrennya dibanding daerah lain di Madura. Sebagian besar santri adalah berasal dari masyarakat domestik Madura sendiri, namun demikian ada juga pesantren, utamanya pesantren berskala besar dan terkenal, semisal Banyuanyar dan Bata-bata yang keduanya berada di kecamatan Palengaan, banyak santri yang berasal dari luar Madura. Umumnya mereka berasal dari pulau Jawa, Kalimatan dan Sumatera.

Akan tetapi sebagian besar santri yang dari luar ini, karena memang orang tua mereka, sebelumnya merupakan alumni dan atau memiliki keterikatan moral serta emosional dengan pengasuh atau lembaga pesantren tersebut. Hal ini juga merupakan media perekat hubungan antar alumni/orang tua santri dengan pengasuh/ lembaga pesantren tersebut.

Perkembangan dari tahun ke tahun, lembaga maupun jumlah santri selalu mengalami peningkatan, dan itu pertanda tingkat kesadaran para orang tua memondokkan putra-putrinya sangat tinggi. Hal ini sangat diakui oleh sebagian besar informan, bahwa para orang tua rata-rata memiliki persepsi yang sama, daripada disekolahkan ke lembaga pendidikan umum, mereka lebih respek dan berminat untuk memondokkan, selain memperdalam ilmu agama, memperbaiki akhlak, menajamkan spiritualitas keberagaman anak, juga di pondok disediakan lembaga pendidikan yang tidak kalah bagusnya dengan lembaga pendidikan umum. Bahkan keyakinan para orang tua boleh

dibilang sangat ekstrem, karena mereka lebih mementingkan ilmu agama daripada ilmu umum. *Mending tidak sekolah daripada tidak mondok,* begitu persepsi umum masyarakat, khususnya masyarakat pedesaana yang notabene merupakan masyarakat homogen, tradisional, fanatis dan hegemonik.

Namun di sisi lain, ada pula persepsi yang mengatakan bahwa pondok diibaratkan sebagairumah sakit manusia. Hal ini berlaku bagi orang tua yangtidak mampu membina, membimbing, mendidik serta merawat anak dirumah secara baik, schingga akhirnya orang tua memutuskan untuk dimasukkan kepondok pesantren, dengan harapan yang penting sudah ada dipondok. Ketika di rumah, tradisi anak sering nakal, semisal mencuri, minum-minuman keras, bergaul bebas tanpa kendali, orang tua kemudian berfikir agar segera memasukkan anaknya kepondok pesantren. Karena kalau anak ada dipondok, orang tua merasa sangat lega, karena tidak lagi dibebankan pembinaan serta pengawasannya kepada mereka. Padahal, model seperti ini, tidak cukup efektif untuk mengubah psikologis anak, karena setelah sampai dan menetap di pondok, si anak kadang berprilaku kesehariannya melelbihi waktu ada dirumah, schingga berbagai aturan pondokpun tidak mampu mengikat dan mengubah psikologis anak agar bisa lebih baik. Hal ini pertanda bahwa kondisi psikologis anak belum siap menerima suasana baru dengan pola dan aturan sekctat di pondok pesantren.

Dari data terakhir 2002, menunjukkan bahwa jumlah pesantren di seluruh kecamatan di kabupaten bersimbol "Are' Lancor" ini berjumlah 174

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

lembaga pondok pesantren (*Moslem Boarding House*) dengan total jumlah santri 54.858 putra dan putri.

Tabel 13.

PONDOK PESANTREN- SANTRI SE KAB. PAMEKASAN

No	Kecamatan	Pondok Pesantren	Santri			Jumlah
			Tidak Diasramakan	Diasramakan	Prp	
1	2	3	4	5	6	7
1	Tlanakan	12	969	998	425	2.402
2	Pademawu	8	692	476	8	1.176
3	Galis	5	442	519	122	1.083
4	Larangan	9	1.052	1.052	155	2.259
5	Pamekasan	13	5.076	3.894	434	9.404
6	Proppo	20	1.989	1.030	800	3.819
7	Palengaan	26	5.356	2.853	2.375	10.584
8	Pegantenan	34	4.709	3.862	749	9.320
9	Pakong	17	3.520	2.854	277	6.651
10	Kadur	14	2.655	2.031	783	5.469
11	Waru	4	532	461	21	1.014
12	Batumarmar	9	751	567	143	1.461
13	Pasean	3	93	111	12	216
	Jumlah 2002	174	27.836	20.708	6.314	54.858
	2001	171	-	27.550	26.945	54.495
	2000	171	2.357	33.715	30.635	66.878
	1999/2000	165	58.050	33.340	24.768	116.158
	1998/1999	109	34.847	22.269	13.063	70.179
	1997/1999	105	33.210	ts	ts	33.210

Sumber : Diolah dari Departemen Agama Pamekasan, 2003

Dari tabel di atas, menunjukkan bahwa dari 13 kecamatan yang ada, ada beberapa daerah kecamatan tertentu yang merupakan kawasan konsentrasi pesantren, yaitu Palengaan, Pegantenan, Pamekasan, Pakong dan Kadur. Dan daerah tersebut merupakan daerah basis bagi pendukung partai politik, khususnya PPP dan PKB. Partai politik ini merupakan partai politik yang memiliki suara signifikan dan menempatkan mayoritas wakilnya di DPRD

Pamekasan. Kedua partai ini mengandalkan pondok pesantren berikut pimpinan pesantren, kiai, sebagai magnet dalam meraih simpati dan dukungan massa dalam pemilu.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

BAB V

ANALISA PENYEBAB PENCANANGAN PENERAPAN SYARIAT ISLAM

A. Faktor Pengaruh Elite Lokal

1. Kiai Pesantren

Posisi Kiai pesantren sebagai elite agama dapat dikaitkan dengan struktur kepribadian, struktur sosial dan struktur kebudayaan. Sehingga ketokohan dan kesalehan kiai pesantren tidak semata-mata sebagai elite agama yang berada pada lingkungan pesantren, tetapi kiai pesantren juga ditempatkan sebagai elite politik yang berada dalam realitas kehidupan manusia di luar lingkungan pesantren. Demikian pula dengan diberlakukannya penerapan syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan dengan Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam), tidak terlepas dari peran yang dimainkan oleh para kiai pesantren.

Sebelum membahas keterlibatan kiai pesantren sebagai elite masyarakat dalam kaitannya dengan pemberlakuan syari'at Islam di Pamekasan, maka dipandang perlu untuk membahas terlebih dahulu tentang dinamika politik lokal di Kabupaten Pamekasan, dimana keterlibatan kiai pesantren tidak dapat diabaikan begitu saja. Sebagaimana diketahui bahwa peta politik lokal di Pamekasan masih menempatkan kiai pada posisi yang memiliki pengaruh cukup besar dalam meraih dukungan dan simpati politik massa. Realitas yang demikian dapat dibuktikan pada setiap momentum Pemilihan Umum (Pemilu), dimana partai-partai politik

yang memiliki dukungan suara besar adalah partai politik yang menempatkan figur kiai sebagai magnet utama dalam mempengaruhi massa pemilih. Realitas empirisnya dapat dicermati pada saat Pemilu 1999, yang mana perolehan suara mayoritas partai politik didominasi oleh partai-partai politik yang memiliki basis massa santri dan kiai pesantren sebagai panutannya.

Pada pelaksanaan Pemilu 1999 di lokal Pamekasan, partai politik yang meraih suara terbesar dan menjadi pemenang Pemilu adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sebagai partai yang berasaskan Islam dan basis dukungannya berada di Pesantren dengan kiai sebagai aktor utamanya. Perolehan suara mayoritas kedua di tempati oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang *nota bene* juga berbasis di pesantren dengan kiai sebagai figur sentralnya. Sementara, urutan pemenang berikutnya diduduki oleh kelompok partai nasionalis, seperti PDI Perjuangan, Partai Golkar, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Kebangkitan Umat (PKU). Nama-nama partai politik yang tersebut ini sekedar untuk mewakili nama-nama partai politik yang menjadi kontestan pada pemilu 1999 di kabupaten Pamekasan dan memiliki wakil yang diduduk di kursi parlemen daerah, dimana nama dua partai terakhir, PBB dan PKU, merupakan hasil dari penggabungan sisa suara (*stembus accord*) dengan partai-partai yang lain.

Pada pemilu 1999, jumlah peserta Pemilu di Kabupaten Pamekasan sebanyak 35 (tigapuluh lima) partai politik dari 48 (empat

puluh delapan) partai politik peserta pemilu secara nasional. Dari 35 partai politik yang berlaga dan berkompetisi pada pemilu 1999, terdapat 7 (tujuh) partai politik yang berhasil menempatkan wakilnya di DPRD Pamekasan, yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golongan Karya (PG), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Kebangkitan Umat (PKU). Kursi terbesar di DPRD dari hasil pemilu, menempatkan PPP sebagai pemenang pemilu dan meraih kursi terbesar di legislatif, dengan 16 kursi dan berikutnya disusul oleh PKB dengan 11 kursi.

Konfigurasi politik lokal melalui hasil Pemilu 1999 yang demikian menunjukkan bahwa betapa posisi pesantren dengan kiai sebagai figurnya, memiliki peran dan pengaruh yang cukup signifikan dalam percaturan politik di lokal Pamekasan. Dengan konfigurasi yang demikian, dapat dipastikan bahwa komposisi keanggotaan di tubuh legislatif daerah juga akan didominasi oleh kader-kader kedua partai politik, PPP dan PKB, yang mempunyai basis dukungan di pesantren. Kenyataan yang demikian akan berimplikasi terhadap keberadaan kader-kader partai yang akan menduduki kursi di parlemen daerah, tentunya tidak akan jauh dari komunitas pesantren. Hal ini dapat dilihat dari komposisi anggota DPRD Kabupaten Pamekasan yang didominasi oleh kalangan santri atau alumni pondok pesantren, terutama dari kedua partai politik PPP dan PKB sebagai pemenang Pemilu. Kalaupun ada kader partai yang duduk di kursi

legislatif bukan berasal dari santri maupun alumni pondok pesantren, tetapi mereka yang bernaung di bawah bendera PPP dan PKB tetap menjadikan kiai sebagai panutannya.

Kondisi politik lokal yang demikian, sesungguhnya tidak terlepas dari perilaku politik kiai dalam memilih dan mendukung salah satu partai politik. Perilaku politik kiai pesantren dalam pandangan sosiologis, dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk perilaku sosial atau tindakan sosial terutama yang berkaitan dengan kehidupan politik (Welburn, 1978:4). Oleh karena itu, tindakan sosial di sini memiliki arti luas, menyangkut semua kelompok sosial, perilaku sosial dan akses kepentingan baik secara kolektif maupun individual. Sebagai kegiatan yang berkenaan dengan proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik, kegiatan politik ada yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan fungsi pemerintahan dan kegiatan politik yang dilakukan masyarakat berkaitan dengan fungsi politik (Surbakti, 1992:131). Dalam konteks ini, penerapan Syari'at Islam merupakan bagian dari kegiatan politik yang dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Pamekasan sebagai elite pemerintah atau birokrasi dan kegiatan politik yang dilakukan oleh masyarakat yang dalam penelitian ini adalah kalangan elite masyarakat, baik elite agama maupun elite politik lainnya.

Ide awal tentang perlunya penerapan Syari'at Islam di Pamekasan bermula dari keprihatinan para kiai terhadap munculnya krisis multi dimensi yang menimpa negeri ini, dimana imbas dari krisis ini juga

dirasakan dan merambah ke Kabupaten Pamekasan. Berangkat dari keprihatinan terhadap krisis multi dimensi yang juga sangat berpengaruh terhadap krisis moral di tingkat lokal, maka para kiai berusaha mencari solusi untuk menanggulangi semakin melebarnya krisis multi dimensi, khususnya upaya mencegah krisis moral masyarakat yang dirasakan semakin parah. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Alwi (Kabag. Kesra pemkab Pamekasan),

> "Pada tahun 2001 muncul beberapa pemikiran dari para tokoh masyarakat, terutama para kiai (ulama') bagaimana caranya agar kita dapat keluar dari krisis akhlak (moral). Satu-satunya upaya untuk keluar dari krisis moral ini, menurut beliau-beliau adalah dengan pengamalan syari'at agama."

Dari pemikiran tentang dampak krisis tersebut, kemudian para kiai (ulama) menyampaikan nasehat (*tausiyah*) kepada Pemerintah Kabupaten, dengan sasaran umumnya adalah kepada masyarakat Pamekasan. Isi *tausiyah* tersebut sebagaimana dituturkan Alwi, antara lain berisi larangan *berkhalwat*, yakni larangan bagi laki-laki dan perempuan berduaan di tempat-tempat yang sepi atau mengasingkan diri dan larangan mengkonsumsi minuman keras (miras) bagi warga Pamekasan, dan sebagainya. Disamping itu, dalam pertemuan rutin bulanan antara Ulama dan Umara di Pendopo Kabupaten Pamekasan, beberapa ulama juga menyampaikan keluhan kepada Bupati Pamekasan berkaitan dengan perilaku dan moral masyarakat yang sudah semakin jauh dari nilai-nilai Islam. Mereka menyatakan bahwa banyak perilaku warga masyarakat yang telah menyimpang dari ajaran Islam. Perilaku masyarakat yang mulai

menyimpang dari nilai-nilai Islami, dipandang oleh beberapa ulama penting untuk dicarikan solusi pencegahannya. Oleh karenanya, dalam pertemuan rutin ulama umara beberapa ide dan gagasan dilontarkan, salah satunya adalah perlunya penerapan syari'at Islam di Pamekasan.

Fenomena senada juga disampaikan oleh Atok Suharyanto (Asisten II Pemerintah Kabupaten Pamekasan) dalam mendeskripsikan kegelisahan para ulama,

> "keluhan para ulama itu dikarenakan banyaknya pasangan muda mudi yang beradegan mesum di jalan-jalan secara terbuka, bahkan di jalan-jalan menuju pesantren. Selain itu, orang-orang yang hadir dalam kegiatan pengajian umum yang berada di barisan depan cenderung sungguh-sungguh mendengarkan pengajian, sementara yang berada di paling belakang justru melakukan perbuatan yang bertentangan dengan makna kegiatan yang sedang dilaksanakan"

Hal tersebut menunjukkan bahwa betapa perilaku masyarakat yang menyimpang dari nilai-nilai Islam bukan hanya terjadi di wilayah perkotaan, melainkan juga kerapkali terjadi di wilayah yang jelas-jelas merupakan daerah pesantren, bahkan dalam kegiatan keagamaan yang sering kali diadakan di tempat-tempat tertentu dan dihadiri oleh ulama-ulama kondang. Fenomena sosial tersebut kemudian memperkuat keinginan para ulama agar masyarakat kembali kepada syari'at agama sebagai pedoman dalam keseharinnya.

Sebelum kemudian diusulkan untuk pemberlakuan syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan, sebagian ulama secara individual melakukan studi banding ke beberapa daerah yang telah menerapkan Syari'at Islam sebagai landasan kehidupan bermasyarakatnya, bahkan studi banding

tersebut juga dilakukan ke negara tetangga, seperti Malaysia. Studi tersebut dilakukan untuk mencari perbandingan dan gambaran berkaitan dengan model penerapan syari'at Islam yang selaras dengan kondisi geografis dan kultur masyarakat Pamekasan. Hal ini sebagaimana diakui oleh K.H. Saiful Hukama (Sekretaris Syarikat Islam Pamekasan),

> "berangkat dari usulan dan keinginan para kiai (ulama), bagaimana caranya agar Pamekasan mempunyai ciri khas sebagai sebuah kabupaten yang bernafaskan Islam, sehingga dari keinginan para kiai tersebut kami kemudian melakukan kunjungan ke Malaysia dan daerah-daerah di Malaysia yang berada di bawah naungan PAS. Dari kunjungan itu kami melihat adanya keindahan-keindahan yang sangat tepat kalau diterapkan di Pamekasan. Kemudian hasil kunjungan ini kami sampaikan kepada para Kiai, seperti KH. Khazin, KH. Hamid Bata-Bata, KH. Muhammad Banyuanyar, KH. Ali Karrar, dimana beliau setuju kalau nilai-nilai Islam bagi masyarakat diterapkan dan dimulai dari Kabupaten Pamekasan."

Hasil kunjungan ke Malaysia, di samping disampaikan kepada para Ulama, juga disampaikan kepada Bupati Pamekasan. Selain menyampaikan hasil studi banding ke negara tetangga, juga disampaikan kepada Bupati tentang 3 (tiga) hal pokok yang dianggap mendesak untuk diberlakukan di Pamekasan. Ketiga hal pokok tersebut berisikan antara lain : *Pertama,* intensitas pertemuan ulama umara; *Kedua*, Mesjid Jamik (baca: Mesjid Agung Asy Syuhada') dijadikan sebagai pusat kegiatan Islam; dan *ketiga*, pentingnya pembangunan *Islamic Centre* yang nantinya dikelola oleh lembaga tersendiri seperti yayasan dan berada di luar struktur Pemerintah Kabupaten. Rekomendasi yang disampaikan oleh para Ulama kepada Bupati Pamekasan, mendapat respon yang positif dari Pemerintah

Kabupaten. Dari ketiga rekomendasi para ulama, hanya dua rekomendasi yang dapat langsung dilaksanakan dan cukup efektif.

Pertama, pertemuan rutin ulama umara dalam setiap bulannya dapat berlangsung dengan baik dan tertib. Kondisi ini dibuktikan dengan intensitas pertemuan ulama umara guna membahas dan mengevaluasi dinamika kemasyarakatan di Pamekasan. Dalam pertemuan ini, peserta pertemuan dapat mengutarakan problem-problem sosial kemasyarakatan dan meminta tanggapan Pemerintah Kabupaten. Selain itu, mereka juga dapat menyampaikan kritik kepada Pemerintah dan tidak jarang mereka juga memberikan solusi-solusi alternatif kepada Pemerintah Kabupaten. Pertemuan rutin ulama umara ini berlangsung di Pendopo Kabupaten Pamekasan. Pertemuan rutin ini menjadi ajang diskusi dan saling memberikan saran dan masukan dari kedua belah pihak, ulama maupun umara.

Kedua, penggunaan Masjid Agung Asy Syuhada' sebagai pusat kegiatan Islam mulai direalisasikan, dari kegiatan keagamaan tingkat dasar, seperti Taman Kanak-kanak (TK) sampai dengan kegiatan masyarakat umum. Bahkan kondisi Masjid Agung yang masih dalam proses renovasi dipercepat penyelesaiannya agar segera dapat dimanfaatkan sebagai aktifitas keagamaan bagi masyarakat Pamekasan. Kegiatan-kegiatan keagamaan terutama yang berkaitan dengan eksplorasi bakat dan potensi generasi muda seringkali diadakan di tempat ini. Meskipun proyek pembangunan mesjid Agung ini kemudian mengalami

kendala berkaitan dengan dana pembangunan yang digunakan dan diduga berasal dari penjualan beras bagi masyarakat miskin yang tidak disalurkan oleh Pemkab kepada yang berhak menerimanaya. Mengenai hal ini akan dijelaskan di bagian lain tulisan ini.

Sedangkan rekomendasi yang berkaitan dengan pentingnya *Islamic Centre* di Pamekasan juga direspons oleh Bupati Pamekasan dengan menyediakan lahan sebagai lokasi pembangunannya. Namun realisasi dari pembangunan *Islamic Centre* ini hanya sampai kepada penyediaan lahan untuk ditempati, sementara pembangunan fisiknya masih belum terealisasi sampai saat ini. Kondisi ini perlu dimaklumi karena pembangunan gedung ini sangat berkaitan dengan kemampuan anggaran daerah.

Fenomena di atas menunjukkan bahwa betapa pentingnya penerapan Syari'at Islam di Pamekasan bagi para kiai (ulama) lokal, di samping sebagai kewajiban dakwah yang harus dilakukan oleh setiap muslim, terutama para kiai juga dalam rangka menanggulangi semakin parahnya krisis moral masyarakat, dan yang tidak kalah pentingnya adalah merupakan bagian dari aktualisasi terhadap peran dan posisi kiai terhadap sistem pemerintahan yang sedang berlangsung. Posisi sentral kiai pesantren dalam konteks sosial keagamaan dan politik, secara historis sudah berlangsung sejak jaman kerajaan. Pengaruh besar dalam urusan politik dan kenegaraan kiai pesantren menunjukkan bahwa posisi kiai pesantren sebagai kelompok elite mendapat pengakuan publik dan ini

sekaligus sebagai bukti bahwa kiai pesantren memiliki peran strategis di masyarakat (Dirdjosanjoto, 1999:35).

Tesis peran elite pesantren tersebut dalam dinamika sosial politik bukanlah merupakan sesuatu yang aneh dan baru. Maka tidak mengherankan jika dalam proses penerapan Syari'at Islam, kiai pesantren mempunyai peran yang cukup strategis dalam memberikan motivasi kepada pemerintah lokal. Kenyataan ini sesungguhnya tidak terlepas dari wibawa dan legitimasi kiai sebagai elite pesantren sekaligus juga sebagai elite masyarakat. Faktor ketokohan dan kewibawaan kiai pesantren menjadi faktor tersendiri dalam mempengaruhi kebijakan daerah. Sebagaimana Dirdjosanjoto (1999: 155-158) yang menyatakan bahwa terdapat lima faktor sebagai sumber kewibawaan kiai, antara lain :

Pertama, superioritas dalam bidang agama yang melebihi orang awam. Implikasinya, kiai tidak hanya dipandang sebagai tokoh agama tapi juga memiliki kekuatan supranatural.

Kedua, sebuah kenyataan menunjukkan bahwa kiai pesantren tidak saja berkedudukan sebagai guru, pemimpin pesantren, tapi sekaligus kiai pesantren sebagai pemilik pesantren. Kedudukan ini memberikan otoritas yang sangat kuat di lingkungan pesantren.

Ketiga, adanya jaringan antar kiai yang bersumber dari beberapa basis pesantren dengan jaringan perkawinan merupakan simbol jaringan yang paling menonjol, sehingga diantara kiai pesantren memiliki hubungan kekerabatan dengan kiai pesantren lainnya.

Keempat, adanya relasi kiai dengan pemerintah dan pusat-pusat kekuasaan di luar, seperti partai politik dan LSM. Relasi-relasi tersebut merupakan basis kekuatan kiai.

Kelima, kualitas pribadi dalam penguasaan terhadap hukum Islam dan garis keturunan. Karena garis keturunan kiai (Gus) memiliki ilmu *laduni* atau ilmu pemberian dari Allah yang dibawa sejak lahir.

Posisi dan peran strategis kiai pesantren yang demikian kompleks, merupakan faktor yang cukup penting dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus memperhatikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat, oleh karenanya diperlukan adanya kajian yang sungguh-sungguh berkaitan dengan kabijakan yang akan diterapkannya. Kajian- kajian mendalam perlu dilakukan agar dalam realisasi terhadap kebijakan tersebut senantiasa mendapat dukungan dan partisipasi yang baik dari segenap komponen masyarakat.

Sebagai aktor *policy maker* di daerah, Pemerintah Kabupaten perlu melakukan analisa terhadap kebijakan yang akan dibuatnya. Sehingga dalam rangka memenuhi dan merealisasikan keinginan warganya, terutama kalangan elite masyarakat, dituntut kecerdikan dan kecerdasan pemerintah lokal agar dalam membuat kebijakan di daerahnya tidak bertentangan dengan peraturan perundangan di atasnya, sehingga keluaran (*out put*) dari kebijakan yang dibuatnya akan senantiasa menghadirkan suasana kondusi bagi masyarakat. Mengenai dinamika

proses lahirnya kebijakan penerapan syari'at Islam di Pamekasan berikut analisa yang dibuat oleh pemerintah lokal, akan dijelaskan dan diuraikan pada bagian lain tulisan ini.

Dari data lapangan yang dihimpun dari berbagai informan berkaitan dengan peran kiai dalam menyuarakan pentingnya pemberlakuan syari'at Islam, menyatakan bahwa dari sekian banyak kiai pesantren, yang paling dominan dalam melakukan desakan dan penyuaraannya adalah kalangan kiai yang merupakan pendukung Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Hal ini sebagaimana dituturkan oleh Mahmud Mansyur (Wk. Ketua Pengurus Daerah Muhammadiyah),

> "para kiai yang 'kencang' menyuarakan syari'at Islam tersebut datang dari kiai-kiai pesantren yang cenderung 'keras' dan memiliki afiliasi politik ke PPP, seperti K.H. Khazin Abdullah (alm), pengasuh pondok pesantren Kayu Manis Pamekasan yang juga merupakan Ketua Cabang Sarikat Islam (SI) Pamekasan dan K.H. Ali Karrar, pengasuh Pondok Pesantren Al-Misdat Proppo Pamekasan.

Kedua tokoh pesantren ini memang diketahui sebagai pendukung dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP), disamping tokoh-tokoh pesantren lainnya. Sebagaimana KH. Khazin Abdullah, adalah sebagai Ketua Majelis Pertimbangan Cabang Partai Persatuan Pembangunan MPC.PPP), sementara K.H. Ali Karrar merupakan figur yang berada di luar struktur partai politik, akan tetapi masuk dalam jajaran *Ulama'il Ka'bah* yang merupakan organisasi sayap PPP dan merupakan kumpulan para Ulama' PPP. Disamping dikenal sebagai tokoh yang 'keras', para kiai pesantren ini juga memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap anggota

parlemen daerah dari unsur PPP, sehingga penyuaraan mereka akan semakin efektif manakala juga di dukung oleh fraksi-fraksi di legislatif.

Sikap dan tindakan para kiai pesantren dalam mendesakkan pentingnya penerapan syari'at Islam, disambut oleh fraksi yang memiliki garis politik yang sama, yakni Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP). Sikap yang sama ditunjukkan dengan kegigihan FPP dalam mendesakkan syari'at Islam kepada Pemerintah Kabupaten, sebagaimana diperankan oleh K.H. Abdussalam Syah yang juga ketua FPP dan merupakan 'tangan kanan' K.H. Khazin Abdullah, dalam hal memperjuangkan Syari'at Islam di Pamekasan melalui parlemen daerah.

Dinamika dukungan kiai terhadap salah satu partai politik, seperti PPP, merupakan bagian dari sikap politik kiai pesantren, termasuk dalam menentukan pilihan partai politik. Perilaku memilih partai politik bagi kiai pesantren akan memiliki keterkaitan dengan 4 faktor, yaitu : kekuasaan, kepentingan, kebijaksanaan dan budaya politik (Budihardjo, 1998:49).

Pertama, faktor kekuasaan meliputi cara untuk mencapai hal yang diinginkan melalui sumber-sumber kelompok yang ada di masyarakat. Kekuasaan ini menurut Adrain, merupakan dorongan manusia dalam berperilaku politik termasuk perilaku memilih yang tidak dapat diabaikan (Adrain, 1992:135). Dengan kekuasaan yang dimilikinya, akan mempermudah upaya dan langkah-langkah dalam mewujudkan keinginan politiknya, termasuk mempercepat pencapaian tujuan politiknya.

Kedua, faktor kepentingan, merupakan tujuan yang dikejar oleh pelaku-pelaku atau kelompok politik. Dalam hal ini, Laswell menyatakan bahwa pada dasarnya dalam mengejar kepentingan tersebut manusia membutuhkan nilai-nilai, kekuasaan, pendidikan, kekayaan, kesehatan, keterampilan, kasih sayang, keadilan dan kejujuran (Budihardjo, 1998:33).

Ketiga, faktor kebijakan, sebagai hasil dari interaksi antara kekuasaan dan kepentingan yang biasanya berbentuk perundang-undangan. Kebijakan akan memiliki implikasi penting dalam perilaku politik terutama yang dilakukan oleh elite masyarakat (Adrain, 1992:15). Pada dasarnya, setiap kebijakan yang dirumuskan oleh kalangan elite, disamping untuk kepentingan dirinya sendiri juga yang tidak kalah pentingnya adalah untuk masyarakat sebagai subjek sekaligus objek dari kebijakan tersebut.

Keempat, faktor budaya politik, yaitu orientasi subyektif individu terhadap sistem politik. Kebudayaan politik sebagai orientasi nilai dan keyakinan politik yang melekat dalam diri individu dapat dianalisis dalam beberapa orientasi, yaitu orientasi kognitif, afektif dan orientasi evaluatif yang mendasari perilaku politik (Almond, 1990:187). Faktor ini senantiasa melekat dalam setiap perilaku politik masyarakat, karena bersentuhan langsung dengan kultur yang telah dibangun sebelumnya.

Keempat faktor tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sikap dan perilaku kiai pesantren dalam menetukan pilihan politiknya. Disamping itu, pilihan kiai pesantren terhadap salah satu partai politik

akan semakin mempertegas sikap politik kiai dalam menyalurkan dan memperjuangkan kepentingannya, yang dalam tulisan ini adalah kepentingan memperjuangkan syari'at Islam di Pamekasan. Dimana dalam proses perjalanannya, pluralitas perilaku politik umat Islam, termasuk kiai pesantren dapat dibedakan dalam empat sikap (Thaba, 1996:334), antara lain :

Pertama, kelompok yang berpandangan pragmatis dan cenderung mengintegrasikan diri dengan kekuasaan serta meninggalkan label ideologisnya. Eksistensi kelompok ini dapat dijumpai ketika masa pemerintahan Orde Baru, dimana perilaku kelompok ini mendukung sepenuhnya terhadap setiap kebijakan dan program yang dibuat oleh penguasa. Termasuk dalam kelompok ini adalah kelompok-kelompok yang menjadi pendukung Golkar sebelum menjadi partai politik.

Kedua, kelompok akomodatif, yakni kelompok yang pemikiran dan sikap politiknya reseptif dan kompromis, namun tidak selalu berintegrasi. Sikap kelompok ini biasanya cenderung berhati-hati dan melakukan analisa mendalam berkaitan dengan setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, terutama yang bersentuhan dengan kepentingan politiknya. Sehingga dalam menyikapi dan mengkritisi kebijakan-kebijakan pemerintah, kelompok ini lebih rasional dan argumentatif. Biasanya kelompok ini, setelah melakukan kajian mendalam, pada akhirnya dapat menerima kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Ketiga, kelompok transformatif, yaitu kelompok yang memiliki komitmen perubahan yang mendasar tetapi menolak cara-cara yang radikal. Kelompok ini biasanya aktif dalam melakukan perubahan-perubahan di tengah-tengah masyarakat dan kelompok transformatif ini lebih mengedepankan pola-pola kajian dan diskusi terhadap komunitasnya dalam menyuarakan transformasi yang mereka anggap bagian penting dalam sebuah perubahan.

Keempat, kelompok prinsipalis, adalah kelompok yang menghendaki ditegakkannya prinsip-prinsip dasar Islam. Kelompok ini bukan hanya berusaha untuk menumbangkan dominasi negara oleh rezim-rezim sekuler dan hostile terhadap Islam, akan tetapi juga kekuatan Barat yang mereka percayai sebagai patron pemerintahan sekuler dan kekuatan anti Islam. Bahkan mereka mengusung cita-cita syari'at Islam sebagaimana masa klasik Islam (Roy, 1992 : 3-4). Kelompok ini biasanya melakukan kritik dan penyuaraan secara tegas dan cenderung menganggap 'musuh' yang harus diperangi bagi mereka yang menolak terhadap pemberlakuan syari'at Islam. Bagi kelompok prinsipalis, syari'at Islam merupakan pilihan final dalam sistem kenegaraan.

Dari keempat kelompok sikap politik dikalangan politisi Islam, maka kelompok kedua, ketiga dan keempat yang dapat mengekspresikan sikap dan perilaku politik kiai pesantren di Pamekasan. Kondisi ini tercermin dari sikap dan perilaku kiai dalam memperjuangkan pemberlakuan syari'at Islam, dimana mereka dapat melakukan komunikasi

dan duduk bersama dengan kelompok politik yang lain, termasuk dengan penguasa, mengutamakan musyawarah dalam mewujudkan keinginannya serta menghindari tindakan-tindakan yang radikal dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Fenomena ini dapat dilihat dari proses pemberlakuan syari'at Islam melalui Gerbang Salam yang dapat terealisasi secara kondusif dan terhindar dari sikap serta perilaku destruktif.

Realitas yang demikian merupakan bagian dari perilaku politik kiai baik dalam kapasitas pribadi maupun kelompok yang mempunyai arti subyektif, memiliki tujuan tertentu dan bukan sebagai perilaku yang muncul secara kebetulan. Sehingga tindakan kiai-kiai pesantren dalam berbagai perilaku sosial dan politik, dapat digolongkan pada tindakan rasionalitas instrumental, rasionalitas nilai, rasionalitas tradisional dan rasionalitas afektif (Johnson, 1986:219-222). Begitu pula dengan perilaku politik kiai pesantren dalam memperjuangkan pemberlakuan syari'at Islam merupakan bagian dari tindakan politik dan proses politik dalam komunitas kiai pesantren. Dengan meminjam istilah Apter, tindakan politik meliputi proses pembentukan pendapat politik, kecakapan politik dan bagaimana orang menyadari setiap peristiwa-peristiwa politik (Apter, 1996:209-210). Dengan demikian apa yang telah dilakukan oleh para kiai merupakan tindakan yang dilakukan secara sadar dan dalam momentum yang tepat.

Dengan momentum transisi politik di Indonesia, dapat membangkitkan kembali Islam sebagai agama, tidak saja secara

individual, tetapi juga mencakup wilayah sosial politik. Dalam konteks ini, apa yang diramalkan oleh R. William Liddle, bahwa gerakan Islam di Indonesia pasca Orde Baru akan bangkit, karena ada keterbukaan dan kebebasan, menjadi kenyataan. Gerakan-gerakan Islam itu melakukan kegiatan yang bersifat politis (seperti perjuangan penerapan syari'at Islam berkolaborasi dengan partai-partai Islam) hingga gerakan non politik (dakwah), yang sekaligus juga membangun basis gerakan yang lebih luas (Zada, 2002:38).

Semangat lokal di Pamekasan dalam rangka pemberlakuan syari'at Islam merupakan bagian dari kepentingan elite lokal dalam mengawal dinamika masyarakatnya. Bahwa ide penerapan syari'at Islam merupakan ide lokal yang tidak terkait dengan wacana pentingnya Syari'at Islam dengan mendesakkan Piagam Jakarta dalam amandemen UUD 1945. Hal ini sebagaimana yang dituturkan oleh A. Syafi'I, Bupati Pamekasan,

> "ide penerapan syari'at Islam ini tidak ada kaitannya dengan wacana yang berkembang di Pusat. Meskipun kami (baca, PPP) memiliki struktur di tingkat Pusat yang cukup gencar dalam memperjuangkan masuknya Piagam Jakarta dalam konstitusi negara, namun berkaitan ide penerapan syari'at Islam melalui Gerbang Salam ini tidak ada kaitannya dan tidak ada intervensi dari struktur yang ada ditingkat atas. Hal ini murni merupakan ide lokal"

Pernyataan senada juga dibenarkan oleh K.H. Fadli Ghazali, mantan Ketua DPC.PPP,

> "sebelum wacana penerapan syari'at Islam melalui perjuangan memasukkan piagam Jakarta ke dalam amandemen UUD 1945, sejak dulu PPP Pamekasan, setiap ada kunjungan dari Dewan

> Pengurus Pusat (DPP) PPP dan wilayah, maupun kunjungan anggota DPR RI dan DPRD I dari unsur PPP, kami senantiasa mengingatkan kepada mereka agar memperjuangkan kemungkinan pemberlakuan syari'at Islam di Indonesia".

Uraian tersebut menunjukkan bahwa para elite lokal, khususnya dari PPP dalam menyuarakan pentingnya pemberlakuan syari'at Islam bukan hanya kali ini saja, melainkan sejak pemerintahan Orde Baru. Hanya saja keinginan tersebut tidak mencuat ke permukaan, karena pada era tersebut untuk menyuarakan secara terbuka, sistem politiknya kurang mendukung.

Pada masa otonomi daerah ini, dimana daerah diberi kewenangan dalam mengelola potensi daerahnya, memberikan ruang bagi bangkitnya kembali gerakan memperjuangkan penerapan syari'at Islam. Perjuangan tersebut tidak dapat dilakukan secara bebas ketika pemerintahan Orde Baru berkuasa. Pada masa Orde Baru, isu syari'at Islam tidak muncul ke permukaan dengan bebas, sebab hal itu dianggap sesuatu yang berbahaya atau yang biasa disebut dengan ekstrim kanan, termasuk juga masalah Piagam Jakarta. Dengan demikian selama periode tersebut kehendak rakyat muslim untuk menerapkan syari'at Islam menemukan jalan buntu, karena iklim politik yang tidak kondusif (Rasyid, 2001:147).

Era baru dengan semangat desentralisasi inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh masyarakat lokal, dalam hal ini kalangan pesantren, untuk menyuarakan kembali pentingnya penerapan syari'at Islam. Fenomena ini juga diuntungkan dengan adanya situasi krisis, dimana dalam situasi yang demikian diperlukan adanya solusi-solusi alternatif

bagi pemecahannya dan salah satunya adalah kembali kepada nilai-nilai agama sebagai panutan bagi masyarakat.

Menurut Moeflich Hasbullah, ada kaitan erat antara krisis-krisis yang berkembang di suatu negara,baik itu krisis politik, ekonomi, legitimasi, identitas, kelas sampai pada kebudayaan dengan kebangkitan agama, dalam hal ini Islam. Dengan mengutip Dekmejian, ia mengatakan bahwa adanya krisis tersebut membuat umat merespon dengan semangat keagamaan yang kuat. Ia juga mengutip tesis Samuel Huntington, bahwa krisis identitas yang dipacu oleh proses modernisasi telah menjadi pendorong utama kembalinya umat Islam pada simbol-simbol keagamaan (Republika, 17/09/1999).

Sedangkan kebangkitan Islam sendiri di negara-negara muslim, pada umumnya merupakan respon yang wajar atas krisis politik, ekonomi, dan militer yang berlarut-larut. Dalam kondisi yang terdesak seperti itu, menurut Imdadun (2003:2) ada kalangan umat Islam yang menawarkan formula legitimasi keagamaan untuk melawan sekularisme Barat dan prinsip keadilan sosial sebagai perlawanan pada ketidakadilan ekonomi. Mereka mendambakan bahwa Islam akan menjadi payung penyelamat spiritual dan tambatan psikologis yang kukuh dalam dunia yang bergolak saat ini.

Kondisi krisis yang demikian komplek, menyebabkan para elite agama dalam hal ini kiai pesantren untuk mencari terobosan baru dalam menanggulanginya. Dengan peran dan posisinya yang strategis, kiai

pesantren berusaha mempengaruhi kebijakan pemerintah lokal agar dapat merealisasikan penerapan nilai-nilai agama dalammkehidupan masyarakat. Realitas empiris berkaitan dengan posisi strategis kiai pesantren, menyebabkan Pemerintah Kabupaten dengan bupati sebagai figur sentralnya, tidak dapat memandang sebelah mata terhadap keinginan para kiai dalam mewujudkan penerapan syari'at Islam.

Dinamika sosial yang demikian menuntut adanya kreasi dan kecerdasan dari pembuat kebijakan daerah untuk mencarikan solusinya. Sehingga keinginan tersebut tidak tersumbat dan tetap mendapatkan saluran, yang pada muaranya akan menciptakan stabilitas di daerah. Fakta bahwa suara dan aspirasi elite agama, kiai pesantren, penting untuk dicermati dan disikapi adalah merupakan kewajiban dari Pemerintah sebagai *public service* untuk mengkaji dan menganalisa lebih mendalam. Hasil kajian terbut yang nantinya akan menjadi pedoman dalam merealisasikan kebijakannya.

2. Partai Politik dan Parlemen

Sebelum dideskripsikan keterlibatan partai politik dan parlemen daerah dalam melahirkan pemberlakuan syari'at Islam di Pamekasan, terlebih dahulu akan dideskripsikan mengenai eksistensi partai politik yang memiliki wakil di DPRD Pamekasan periode 1999-2004. Dengan jumlah kursi 45, komposisi anggota DPRD Pamekasan terdiri dari wakil Partai Politik dan utusan TNI/Polri, antara lain : Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebanyak 16 orang; Partai Kebangkitan Bangsa

(PKB) 11 orang; Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sejumlah 5 orang; Partai Golkar 4 orang; Partai Amanat Nasional (PAN) 2 orang; Partai Bulan Bintang (PBB) 1 orang dan Partai Kebangkitan Umat (PKU) 1 orang serta 5 orang anggota berasal dari utusan TNI/Polri.

Komposisi dari 7 (tujuh) partai politik yang menempatkan wakilnya di DPRD Pamekasan, terdapat 3 (tiga) partai politik yang menggunakan Islam sebagai azas partainya, PPP, PBB dan PKU. Meskipun dari sisi basis massa Islam secara nasional, partai politik ini tidak merepresentasikan komunitas Islam mayoritas. Sebagaimana PPP yang merupakan partai fusi dari empat kekuatan politik Islam, PSII, NU, Parmusi dan Perti (5 Januari 1973), saat ini tidak lagi dapat mempertahankan fusi tersebut. Kondisi ini disebabkan kekuatan politik Islam yang tergabung dalam partai yang kembali menggunakan gambar Ka'bah sebagai lambang partainya, telah melahirkan kekuatan politik baru dengan mendirikan partai politik tersendiri, seperti kelompok Nahdlatul Ulama' (NU) yang telah melahirkan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), dimana kelahirannya dibidani oleh Pengurus Besarnya (PB NU). Demikian juga dengan kekuatan politik lainnya, telah menjelma menjadi kekuatan politik baru dan terpisah dengan induk fusinya, PPP.

Fenomena ketiga partai Islam di atas, berbeda dengan partai-partai yang baru lahir, seperti Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang memiliki jaringan massa Islam yang terwadahi dalam Nahdlatul Ulama (NU) dan Partai Amanat Nasional (PAN) yang memiliki basis massa di

Muhammadiyah. Namun kedua partai ini tidak menjadikan Islam sebagai azasnya, melainkan menggunakan Pancasila. Kelompok partai sebagaimana disebut pertama merupakan cerminan partai politik yang bersifat eksklusif (tertutup), karena partai ini tertutup bagi mereka yang beragama non muslim. Sedangkan kelompok partai kedua bersifat inklusif (terbuka), karena partai politik ini tidak mendasarkan kepada salah satu agama, jadi memberikan peluang yang sama bagi masyarakat yang berminat untuk bergabung. Meskipun pada realitasnya partai-partai ini tetap mengandalkan massa Islam sebagai lumbung suaranya.

Partai politik yang memiliki wakil di tubuh DPRD Pamekasan sebagai hasil dari pemilu kemudian terwadahi dalam 5 (lima) fraksi, antara lain : Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) dengan 16 kursi; Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB) dengan 11 kursi; Fraksi Madani (F. Madani) yang merupakan gabungan dari Partai Golkar, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Kebangkitan Umat (PKU) dengan jumlah sebanyak 8 kursi; Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP) dengan 5 kusi dan Fraksi TNI/Polri dengan 5 kursi. Fraksi Madani menjelma menjadi fraksi 'gado-gado' dikarenakan adanya ketentuan syarat minimal untuk membentuk sebuah fraksi, yaitu memiliki 5 kursi di DPRD. Sedangkan partai-partai yang tergabung dalam fraksi Madani merupakan gabungan dari partai politik yang perolehan kursinya di DPRD tidak memenuhi syarat minimal, di bawah 5 kursi. Kelima Fraksi

inilah yang nantinya akan menjadi mitra Pemerintah Kabupaten dalam membuat kebijakan bagi kepentingan daerahnya.

Partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi memiliki peran yang cukup signifikan dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah. Sebagai sebuah organisasi yang berusaha mempengaruhi kebijakan pemerintah dan bertujuan untuk menguasai jabatan-jabatan publik, yaitu jabatan politik maupun pemerintahan (Mas'oed; 2001:53), keberadaan partai politik tentunya akan turut mewarnai proses penataan sistem politik, baik dalam skala nasional maupun lokal. Demikian pula dalam mewarnai proses pembuatan kebijakan lokal Pamekasan dalam pencanangan penerapan syari'at Islam di Pamekasan.

Pemberlakuan penerapan syari'at Islam di Pamekasan sebagai realisasi dari keinginan para kiai pesantren, di samping diperjuangkan melalui jalur komunikasi antara kalangan kiai dengan birokrasi, proses penyuaraannya juga dilakukan melalui media partai politik. Sebagaimana dinyatakan oleh Suli Faris (FPP), bahwa para kiai, khususnya kiai PPP menyampaikan keinginan untuk pemberlakuan penerapan syari'at Islam melalui partai. Keinginan tersebut setelah dilakukan pembahasan di internal partai, kemudian diintruksikan oleh partai kepada kader-kadernya yang duduk di parlemen untuk disuarakan melalui fraksi kepada eksekutif.

Wacana pemberlakuan syari'at Islam di Pamekasan kian massif dan terus bergulir, hingga menjadi dinamika di lingkungan parlemen daerah. Pada awal bergulirnya gagasan ini, sempat memunculkan pro dan

kontra antara kader-kader partai politik yang duduk di legislatif. Pro dan kontra tersebut disebabkan oleh adanya perbedaan penafsiran berkaitan dengan format pemberlakuan syari'at Islam. Sebagaimana dituturkan oleh K.H. Fariduddin, Ketua DPC.PKB,

> "Dengan adanya keinginan penerapan Syari'at Islam di Pamekasan sempat memunculkan pro dan kontra di kalangan anggota legislatif. Pro dan kontra yang terjadi bukan pada aspek penerapan Syari'atnya, melainkan terhadap perangkat aturan yang akan menaungi terhadap penerapan Syari'at Islam. Sedangkan kita tahu bahwa dalam UU No. 22 tahun 1999, masalah agama masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat"

Kelompok pro dan kontra terhadap gagasan penerapan syari'at Islam di tubuh legislatif memiliki argumentasi yang beragam dan menurut mereka perlu mendapatkan perhatian lebih detail. Kelompok yang pro dan mendukung terhadap pemberlakuan syari'at Islam terdiri dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Bulan Bintang (PBB). Hal ini sebagaimana diakui oleh Juwito (PBB), bahwa mereka mendukung terhadap pemberlakuan syari'at Islam karena merupakan amanat partai dan sesuai dengan misi perjuangan partai dalam rangka mewujudkan tegaknya syari'at Islam. Sedangkan kelompok yang kontra atau menolak terhadap gagasan penerapan syari'at Islam terdiri dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Golkar (PG), Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Kebangkitan Umat (PKU). Kelompok ini memiliki argumentasi bahwa pengaturan masalah agama masih menjadi kewenangan pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

Fenomena pro dan kontra di tubuh legislatif senantiasa mewarnai proses dalam rangkan mewujudkan keinginan penerapan syari'at Islam. Kondisi yang demikian pada akhirnya mulai mencair seiring dengan adanya langkah-langkah dan upaya-upaya yang dilakukan oleh individu-individu anggota parlemen untuk mencari solusi berkaitan dengan kemungkinan pemberlakuan syari'at Islam di Pamekasan. Solusi yang dimaksud adalah bagaimana agar penerapan syari'at Islam tersebut dapat direalisasikan, tetapi di sisi lain penerapan tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Fauzan Elfa, Ketua F.Madani,

> "kami melakukan kajian-kajian dan diskusi bersama beberapa anggota dewan lintas fraksi dan bersifat individual guna mencari solusi bagi terealisasikannya keinginan masyarakat untuk penerapan syari'at Islam di Pamekasan. Dimana pada akhirnya ditemukan solusi agar pemberlakuan syari'at Islam di Pamekasan diwujudkan dalam bentuk himbauan kepada masyarakat dan tidak diatur dalam peraturan tersendiri, seperti dituangkan dalam bentuk Perda"

Diskusi yang dilakukan oleh kalangan anggota dewan secara personal ini dalam rangka merespon aspirasi masyarakat khususnya para kiai yang cukup antusias dalam mendesakkan keinginan pemberlakuan syari'at Islam. Mereka sadar bahwa implikasinya akan lebih serius manakala aspirasi para kiai tidak direspon dengan baik dan legislatif tidak dapat memberikan solusi serta argumentasi yang dapat diterima oleh kalangan elite pesantren, terlebih lagi bagi anggota legislatif yang berasal dari PPP dan PBB. Kedua partai politik tersebut merupakan partai politik yang basis dukungannya berada di pesantren dan kiai sebagai figur

sentralnya. Jika anggota legislatif dari kedua partai politik tersebut tidak mengindahkan aspirasi para kiai, maka resiko politiknya sudah dapat diprediksi. Kondisi ini sebagaimana diakui oleh K.H. Fadli Ghazali, Wk. Ketua NU dan mantan Ketua DPC. PPP,

> "Anggota dewan terutama dari unsur PPP yang tidak mengindahkan aspirasi kiai, bagi mereka yang berada di struktur kepengurusan partai, bisa jadi mereka tidak akan direkrut lagi dalam kepengurusan partai atau bahkan sangat mungkin untuk direshuffle dari kepengurusan. Selain itu, limbah politik yang paling besar adalah dapat menyebabkan merosotnya dukungan politik pada pemilu selanjutnya"

Resiko politik yang demikian tentunya menjadi 'momok' yang menyeramkan bagi para kader dari kedua partai politik ini, khususnya kader dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan pemenang Pemilu dan memiliki kursi terbesar di legislatif. Sehingga merupakan hal yang wajar manakala Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) berusaha mencari solusi terbaik bagi tercalisasikannya aspirasi para kiai, yang merupakan sponsor utama bagi partainya. Di sisi yang lain, para kiai dalam menyampaikan aspirasinya, tidak terlalu memahami tentang aturan perundang-undangan yang berlaku. Mereka beranggapan bahwa pemberlakuan syari'at Islam dapat direalisasikan melalui Peraturan Daerah (Perda), sebagaimana Perda Nomor 18 Tahun 2001 tentang Larangan Peredaran Minuman Beralkhohol atau yang dikenal dengan perda Miras. Realitas ini sebagaimana dibenarkan oleh Farid,

> "Para kiai atau ulama yang menginginkan penerapan syari'at Islam ini memang kurang memahami terhadap aturan perundang-undangan yang ada. Seandainya mereka memahami tentang itu, mungkin gerakan mereka bukan di sini melainkan di Jakarta,

> tetapi justru yang mereka lakukan hanya mendesak kepada legislatif agar penerapan syari'at Islam bisa diterapkan di Pamekasan".

Keinginan para kiai dalam pemberlakuan syari'at Islam yang lokalistik, memang memiliki kelemahan tersendiri. Disamping perlu pendekatan dengan Pemerintah Pusat, juga keberadaan kabupaten tetangga, khususnya daerah perbatasan sebagai bagian dari lingkungan sosial, perlu dipertimbangkan. Kondisi tersebut juga disadari oleh para anggota dewan, sebagaimana dinyatakan oleh Suli Faris,

> "Kami sadar bahwa untuk menerapkan Syari'at Islam secara formal sebagaimana keinginan para kiai sangat tidak mungkin, karena untuk itu diperlukan adanya permintaan terlebih dahulu kepada Pemerintah Pusat untuk memberikan otonomi khusus kepada Pamekasan, setidaknya untuk Madura. Itupun kalau Sumenep, Sampang dan Bangkalan bersedia. Oleh karena itu, sambil lalu itu dikaji, maka kami melalui pandangan akhir fraksi meminta kepada eksekutif agar mewacanakan pemberlakuan Syari'at Islam kepada masyarakat."

Namun, dinamika yang demikian tidak menyurutkan langkah kalangan legislatif dalam mendesakkan terwujudnya penerapan syari'at Islam di Pamekasan, khususnya dari FPP sebagai kepanjangan tangan dari PPP yang merupakan partainya para kiai pesantren. Sikap FPP dipandang wajar oleh beberapa kalangan, termasuk dari eksekutif karena memang keinginan pemberlakuan syari'at Islam telah disampaikan oleh para kiai kepada legislatif. Sebagaimana disampaikan oleh Alwi,

> "Keinginan para kiai tersebut kemudian disampaikan melalui fraksi-fraksi di DPRD, selanjutnya oleh fraksi disampaikan kepada eksekutif untuk di tindak lanjuti. Sehingga kemudian Bupati menginstruksikan kepada jajarannya untuk mempelajari kemungkinan merealisasikannya termasuk meminta untuk melakukan studi banding ke daerah lain di luar Pamekasan yang

> telah lebih dulu menerapkan pola-pola islami dalam sosial kemasyarakatannya"

Sikap FPP yang demikian tidaklah berlebihan, mengingat keberadaan FPP sebagai kepanjangan tangan Partai Politik, dalam hal ini Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dimana partai ini merupakan partai yang kekuatan politiknya berada di tangan para kiai pesantren. Selain itu, mayoritas anggota legislatif dari PPP adalah santri dan alumni pondok pesantren. Dimana para kiai yang memperjuangkan pentingnya pemberlakuan syari'at Islam adalah para gurunya semasa di pesantren. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa tradisi pesantren masih cukup kuat melekat di kalangan anggota parlemen dari Fraksi Persatuan Pembangunan dan menjadi budaya tersendiri.

Tradisi pesantren merupakan bentuk sistem sosial yang tumbuh di lingkungan pesantren melalui sistem kekerabatan yang dibangun kiai. Sistem kekerabatan yang dikembangkan kiai pesantren ini dibangun di atas landasan yang kuat melalui hubungan kekerabatan geneologi sosial kiai, jaringan aliansi perkawinan, geneologi intelektual dan aspek hubungan antara guru dan murid atau kiai dengan santri yang tidak hanya dibatasi pada lingkup pesantren dan persoalan keagamaan saja, tapi bisa keluar dari lingkup pesantren (Dhofier, 1982:62-82). Hal senada juga dibenarkan oleh Fauzan,

> "Memang yang paling *getol* dalam mendiskusikan dan menyuarakan pentingnya pemberlakuan syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan adalah kawan-kawan dari FPP. Hal ini wajar-wajar saja, karena mereka memang berlatar belakang pesantren, dimana para kiai yang lantang menyuarakan

pentingnya pemberlakuan Syari'at Islam merupakan gurunya ketika di pesantren."

Pola hubungan kekerabatan yang dibangun kiai dalam tradisi pesantren berlangsung cukup efektif. Sehingga tradisi pesantren dapat berkembang menjadi sistem sosial yang memiliki pengaruh kepada masyarakat luas. Pengaruh pesantren dengan senioritas kiainya, tidak hanya pada persoalan sosial keagamaan tapi berpengaruh juga pada persoalan ekonomi dan politik (Rahardjo, 1974 : 10). Hal inilah yang dipraktekkan oleh kiai pesantren dalam memperjuangkan kepentingan politiknya melalui lembaga legislatif.

Dengan demikian, legislatif merupakan lembaga yang tepat bagi masyarakat khususnya para kiai dalam menyampaikan aspirasinya untuk diberlakukannya syari'at Islam. Karena disamping sebagai lembaga publik, legislatif merupakan mitra eksekutif dalam membuat kebijakan daerah. Di samping itu, dengan kekuatan pengaruh yang dimilikinya, para kiai lebih mudah untuk menginstruksikan kepada santri-santrinya yang berada di parlemen dalam memperjuangkan kepentingannya. Pengaruh dan posisi kiai yang demikian, mempermudah terhadap interaksi dengan partai politik dan fraksi-fraksi yang ada di parlemen. Sehingga dalam upaya mewujudkan keinginan dan kepentingannya, para kiai juga menyampaikan melalui institusi legislatif dengan menggunakan kendaraan fraksi, sebagai tangan partai politik di legislatif.

Sebagai kepanjangan dari partai politik di legislatif, sudah sewajarnya manakala fraksi-fraksi dilegislatif menyuarakan dan

memperjuangkan terhadap segala aspirasi yang telah ditentukan oleh partai politik, termasuk dalam memperjuangkan pemberlakuan syari'at Islam. Penyuaraan dan desakan pentingnya pemberlakuan penerapan syari'at Islam di Pamekasan, dilontarkan oleh FPP melalui sidang-sidang paripurna di DPRD. Realitas ini sebagaimana dituturkan K.H. Abdussalam Syah, (FPP), bahwa desakan FPP kepada eksekutif dalam hal kemungkinan penerapan syaria'at Islam disampaikan secara tertulis dan dibacakan pada Pemandangan Umum (PU) dan Pendapat Akhir (PA) Fraksi. Desakan FPP ini kemudian ditanggapi dan ditindaklanjuti oleh eksekutif dengan melakukan studi banding ke daerah lain di luar Pamekasan dan mengadakan seminar yang menghadirkan para pakar hukum Islam dan pakar Tata Negara, baik dari kalangan praktisi partai politik maupun kalangan akademisi beberapa Perguruan Tinggi, antara lain : Maskur Hasyim (Fungsionaris DPW. PPP) Jawa Timur dan Hasyim Manan dari IAIN Sunan Ampel Surabaya.

Eksistensi partai politik dan parlemen daerah merupakan instrumen yang tidak dapat dipisahkan dalam setiap proses pembuatan kebijakan di daerah. Partai politik dan parlemen daerah disamping sebagai lembaga kontrol dan penyeimbang terhadap pemerintah, juga sebagai motor bagi perubahan dalam sebuah sistem politik. Perubahan yang dilakukan oleh partai politik juga akan sangat bergantung kepada pemimpin partai politik tersebut. Pola patron klien dalam kepemimpinan partai politik di Indonesia masih dominan mewarnainya. Dalam hal ini,

banyak peneliti politik Indonesia bersepakat untuk mempergunakan istilah "bapakisme" untuk menyimpulkan sifat-sifat kepemimpinan di dalam masyarakat Indonesia. Hanya saja terdapat perbedaan-perbedaan di dalam memberikan pengertian kepada konsep tersebut.

Herbert Feith melihat bahwa dalam kepemimpinan seperti ini, bapak atau pemimpin memperoleh penghormatan secara mendalam, kasih sayang, kesetiaan serta dukungan dari anak buah, pengikut ataupun murid. Begitu pula terhadap tindakan yang akan dilakukannya. Akan tetapi pada saat yang sama, pemimpin harus memberikan perlindungan (pengayoman) dan kesejahteraan kepada pengikutnya. Jika hal itu tidak dipenuhinya, maka pengikut akan menarik loyalitasnya dengan cepat (Sanit, 1987:36-37). Tipologi kepemimpinan "bapakisme" sebagaimana diuraikan Feith, juga berlaku pada pola kepemimpinan partai politik, terutama yang berbasis di pesantren dan menjadikan kiai sebagai andalannya. Posisi partai politik yang demikian, biasanya memiliki pengikut dan massa yang memiliki loyalitas tinggi terhadap tokoh-tokohnya. Realitas inilah yang menimbulkan sinergi antara elite pesantren dengan elite partai politik dan parlemen dalam mempengaruhi kebijakan daerah untuk merumuskan penerapan syari'at Islam di Pamekasan.

B. Kepentingan Politik Elite Birokrasi

1. Kepentingan Publik (*Public Interest*)

Elite birokrasi yang dimaksud dalam tulisan ini adalah Bupati Pamekasan selaku pimpinan daerah. Dalam memahami dan mecermati

kepentingan elite birokrasi daerah dalam kaitannya dengan pemberlakuan syari'at Islam di Pamekasan, memang cukup rumit. Namun demikian, untuk kepentingan analisis, secara umum kepentingan pemerintah tersebut dapat dibedakan ke dalam dua kategori, yaitu kepentingan publik (*public interest*) dan kepentingan individu (*individual interest*). Bentuk dari kepentingan pertama, kepentingan publik, lebih mudah dideskripsikan melalui langkah-langkah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pamekasan dalam mewujudkan penerapan syari'at Islam di Pamekasan.

Langkah-langkah tersebut sebagaimana dijelaskan oleh Alwi, antara lain, instruksi Bupati Pamekasan kepada jajarannya untuk mengkaji kemungkinan pemberlakuan syari'at Islam, termasuk dengan mengadakan studi banding ke daerah-daerah lain yang telah lebih dulu menjadikan syari'at Islam sebagai sistem sosial kemasyarakatannya. Langkah ini merupakan bentuk kepedulian pemerintah dalam merespons keinginan masyarakatnya, terutama yang datang dari kalangan elite pesantren dan parlemen.

Posisi Pemerintah Kabupaten Pamekasan dalam mengkaji keinginan pemberlakuan syari'at Islam memang tidak mudah. Disamping yang dilakukan merupakan sesuatu yang baru dalam tata pemerintahan dan juga sensitif, juga hasil kajiannya akan dijadikan rujukan dalam merealisasikan atau sebaliknya terhadap keinginan masyarakat tersebut. Kondisi ini disebabkan karena Pemerintah merupakan aktor utama dalam membuat kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Demikian pula dalam merealisasikan keinginan penerapan syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan, membutuhkan pemikiran dan analisa lebih lanjut dari Pemerintah Daerah, sehingga dapat diketahui implikasi dari kebijakan yang akan dibuatnya.

Pencanangan tersebut merupakan tindak lanjut dari proses politik yang ada di parlemen, agar pemkab menyikapi keinginan pemberlakuan syari'at Islam di Pamekasan (Jawa Pos/RM. 04/11/2002). Keinginan tersebut disikapi oleh Pemerintah Kabupaten dengan melakukan kajian-kajian dan analisa mendalam berkaitan dengan kemungkinan merealisasikan keinginan-keinginan publik tersebut. Proses ini diperlukan agar kebijakan yang dihasilkannya dapat berdaya dan bernilai guna sesuai dengan ketentuan perundangan yang mengaturnya.

Dalam melakukan analisa kebijakan, penting adanya penekanan pada pengkajian dan deskripsi pembuatan suatu kebijakan dan konsekuensi pelaksanaannya. Analisa kebijakan diperlukan dengan maksud untuk meningkatkan kualitas dan efektifitas standar kebijakan yang akan dibuat. Sebagaimana Mac Ray dan Dror menekankan pada akibat dan evaluasi serta optimalisasi suatu kebijakan (Nagel, 1984:1). Optimalisasi yang dimaksud dalam tulisan ini adalah efektifitas dalam implementasinya. Sementara, Dye menggambarkan analisis kebijakan sebagai *thinking man response*. Jadi analisis kebijakan harus dapat memperkirakan reaksi yang akan timbul dari suatu kebijakan. Selain itu, dalam melakukan analisa juga perlu memfokuskan pada penyebab atau

pendorong lahirnya suatu kebijakan serta proses kebijakan itu sendiri (Dye, 1981:6-7). Untuk itu analisis harus mampu menggambarkan alasan daripada panduan-panduan, dimana hal tersebut diperoleh dari penelitian dan kajian mendalam.

Hasil dari analisa tersebut dapat dijadikan landasan dalam melahirkan sebuah kebijakan, berikut dapat mengidentifikasi implikasi positif dan negatifnya terhadap publik. Begitu pula halnya dalam merealisasikan pemberlakuan syari'at Islam, juga dibutuhkan adanya kajian dan analisa mendalam, termasuk di dalamnya mengadakan perbandingan-perbandingan terhadap kebijakan publik yang telah ada sebelumnya. Kegiatan ini diperlukan agar dalam perumusan kebijakan, akan menghasilkan kebijakan yang memuaskan dan dapat diterima oleh publik.

Dalam merespon keinginan publik tersebut, kemudian ditindak lanjuti oleh pihak eksekutif daerah dengan mengadakan studi banding ke Kabupaten Cianjur Jawa Barat, dimana Kabupaten ini merupakan salah satu Kabupaten yang telah mengaplikasikan nilai-nilai Islam bagi masyarakatnya. Dari hasil studi banding tersebut, para delegasi kemudian memperoleh gambaran yang memungkinkan untuk diaplikasikan di Pamekasan. Karena Kabupaten Cianjur telah melakukan pola penerapan nilai-nilai Islam bagi masyarakatnya dengan motto "Gerbang Marhamah" yang merupakan kepanjangan dari Gerakan Pembangunan Masyarakat Berakhlakul Karimah".

Hasil studi banding ke Cianjur, mengilhami Pemerintah Kabupaten Pamekasan untuk menindaklanjutinya dengan mengadakan seminar Penerapan Syari'at Islam yang di gelar di Gedung Serba Guna Pamekasan. Pembicara dalam seminar tersebut menghadirkan pakar hukum tata negara, pakar hukum Islam dan praktisi partai politik Islam. Dimana dari hasil seminar tersebut dengan difasilitasi oleh Bupati Pamekasan disepakati untuk dibentuk suatu lembaga guna mengkaji konsep selanjutnya berkaitan dengan penerapan Syari'at Islam. Lembaga tersebut kemudian diberi nama Lembaga Pengkajian Penerapan Syari'at Islam (LP2SI) yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati Nomor : 188/126/441.012/2002. Komposisi dalam kepengurusan LP2SI merupakan unsur perwakilan dari Ormas Islam, Perguruan Tinggi, Partai Politik dan Pemerintah. Sehingga dengan komposisi yang demikian diharapkan dapat menghasilkan pemikiran yang merupakan representasi masyarakat Pamekasan.

Langkah selanjutnya yang dilakukan oleh LP2SI adalah melakukan kerja sama dan musyawarah dengan para alim ulama' dan tokoh masyarakat dalam rangka mengkaji dan menyusun acuan dasar tentang upaya pemberlakuan Syari'at Islam melalui peningkatan pengamalan nilai-nilai ajaran Islam di Kabupaten Pamekasan. Dari hasil musyawarah dan kajian, kemudian disepakati "Gerbang Salam" (Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami) sebagai konsep bagi Kabupaten

Pamekasan dalam merealisasikan kulturalisasi nilai-nilai Islam di masyarakat.

Gerbang Salam sebagai acuan dasar tentang upaya pemberlakuan syari'at Islam melalui peningkatan pengamalan nilai-nilai Islam di Kabupaten Pamekasan, kemudian di deklarasikan secara resmi oleh Bupati Pamekasan pada tanggal 04 Nopember 2004 di Masjid Agung Asy Syuhada Pamekasan. Deklarasi tersebut juga dihadiri oleh para pimpinan ormas Islam Pamekasan, Seperti Pimpinan Cabang Nahdlatul Ulama' (NU), Pimpinan Daerah Muhammadiyah, Pimpinan Cabang Al Irsyad Al Islamiyah, Pimpinan Cabang Persatuan Islam (Persis), dan Pimpinan Cabang Syarikat Islam (SI) Pamekasan. Para pimpinan ormas Islam tersebut kemudian membuat pernyataan bersama dalam mendukung kebijakan pemerintah dalam pemberlakuan Syari'at Islam. Adapun isi pernyataannya antara lain,

Pertama, Mendukung langkah-langkah serta upaya Pemerintah Kabupaten Pamekasan untuk melaksanakan syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan;

Kedua, Akan ikut berperan aktif dalam mensosialisasikan bentuk-bentuk program tersebut kepada masyarakat di Kabupaten Pamekasan;

Ketiga, Mengajak serta mengharap dengan sepenuh hati kepada segenap warga dan masyarakat Kabupaten Pamekasan untuk ikut berpartisipasi serta memberikan dukungan atas pelaksanaan syari'at Islam Kabupaten Pamekasan;

Keempat, Meminta kepada Pemerintah Kabupaten Pamekasan untuk menyusun langkah-langkah kongkrit guna mewujudkan terciptanya suasana kondusif bagi pemberlakuan Syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan.

Pernyataan bersama tersebut merupakan bentuk komitmen kalangan Ormas Islam Kabupaten Pamekasan dalam menyukseskan pemberlakuan syari'at Islam melalui Gerbang Salam di Kabupaten Pamekasan. Komitmen para pimpinan Ormas Islam melalui pernyataan bersama yang dibuatnya mendapat respon positif dari Bupati Kabupaten Pamekasan dan Ketua DPRD Kabupaten Pamekasan. Hal ini terlihat dalam sambutan yang disampaikan oleh kedua pejabat daerah tersebut dalam sambutan tertulisnya pada saat berlangsungnya pencanangan penerapan Syari'at Islam.

Dalam deklarasi tersebut tampak bahwa pencanangan penerapan Syari'at Islam melalui Gerbang Salam, merupakan tindak lanjut dari tausiyah alim ulama Pamekasan. Selain itu, juga merupakan respon dari keinginan masyarakat Pamekasan akan perlunya upaya peningkatan penerapan nilai-nilai Islam dalam kehidupan bermasyarakat (Jawa Pos/RM., 11/11/2002). Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Bupati Pamekasan, Drs. Dwiatmo Hadiyanto, dalam sambutannya yang mengajak seluruh masyarakat Pamekasan untuk menjadikan Gerbang Salam sebagai rujukan dalam kehidupan schari-hari di lingkungan masing-masing sesuai dengan tugas dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya, disertai

semangat yang penuh keikhlasan, kebersamaan dan ukhuwah antara ulama', umara dan ummat secara keseluruhan. Dengan harapan bahwa penegakan dan pengamalan Syari'at Islam melalui peningkatan pengamalan nilai-nilai Islam di Kabupaten Pamekasan akan mewujudkan kedamaian dan kesejahteraan yang di ridlai Allah SWT.

Kepentingan Pemerintah Kabupaten Pamekasan dengan Gerbang Salam sebagai upaya dalam rangka mewujudkan kedamaian dan kesejahteraan masyarakat, juga dipertegas oleh Ketua DPRD Kabupaten Pamekasan, Drs. Ach. Syafii, yang menyatakan bahwa peningkatan pengamalan nilai-nilai ajaran Islam di Kabupaten Pamekasan sebagai upaya membangun Pamekasan yang kondusif, aman dan damai. Gerakan yang dicanangkan oleh Pemerintah Kabupaten Pamekasan sesungguhnya merupakan seruan moral atau himbauan kepada masyarakat agar dalam kehidupan sehari-hari tetap mengacu kepada nilai-nilai ajaran Islam. Jadi bukan merupakan penerapan Islam sebagaimana hukum positif yang berlaku di masyarakat, dimana bagi pelanggarnya akan dikenai sanksi sebagaimana mestinya.

Kondisi tersebut akan menjadi berbeda, manakala kebijakan Pemerintah daerah dalam pemberlakuan syari'at Islam bersifat formil. Disamping akan berbenturan dengan aturan perundangan di atasnya, juga akan mengalami kesulitan tersendiri dalam operasionalisasinya. Oleh karena itu, untuk memformilkan sebagaimana pemberlakuan syari'at Islam di negara-negara Islam, memang belum memungkinkan. Pemberlakuan

Syari'at Islam ini lebih merupakan gerakan moral dan himbauan kepada masyarakat untuk melakukan kulturalisasi nilai-nilai Islam dalam kesehariannya.

Kulturalisasi nilai-nilai Islam kepada masyarakat juga merupakan keinginan para ulama, yang dalam penataan konseptualisasinya diserahkan kepada LP2SI, sebagai lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten yang khusus mengkaji persoalan yang berkaitan dengan implementasi penerapan syari'at Islam. Hasil kajian dari LP2SI tersebut kemudian disampaikan kepada kelompok masyarakat untuk mendapatkan masukan. Sebagaimana disampaikan oleh Sihabuddin, sekretaris LP2SI,

> "hasil-hasil kajian yang dirumuskan oleh LP2SI selanjutnya dikomunikasikan dan dikoordinasikan dengan pemerintah kabupaten dan para ulama' untuk mendapatkan koreksi dan masukan dalam rangka penyempurnaannya. Setelah koordinasi dan musyawarah dilakukan, barulah konsep tersebut ditetapkan sebagai program yang akan dilaksanakan oleh LP2SI"

Upaya untuk merealisasikan nilai-nilai ajaran Islam dalam masyarakat, ditindaklanjuti oleh Lembaga Pengkajian Penerapan Syari'at Islam (LP2SI) dengan membuat langkah-langkah dalam rangka menindaklanjuti konsep Gerbang Salam. Langkah-langkah tersebut dibuat dalam 5 (lima) tahap. Tahap pertama (Tahun 2002), merupakan tahap Persiapan Program Gerbang Salam; Tahap kedua (Tahun 2002), merupakan tahap pelaksanaan Gerbang Salam; Tahap ketiga (Tahun 2002-2003), sebagai tahap sosialisasi konsep dasar Gerbang Salam; Tahap keempat (Tahun 2003-2008), merupakan tahap evaluasi atas sosialisasi konsep dasar Gerbang Salam; dan tahap kelima (mulai Tahun 2008),

merupakan tahap pelembagaan dan pembudayaan Gerbang Salam. Selengkapnya mengenai tahapan pelaksanaan Gerbang Salam dapat dilihat pada skema dalam lampiran.

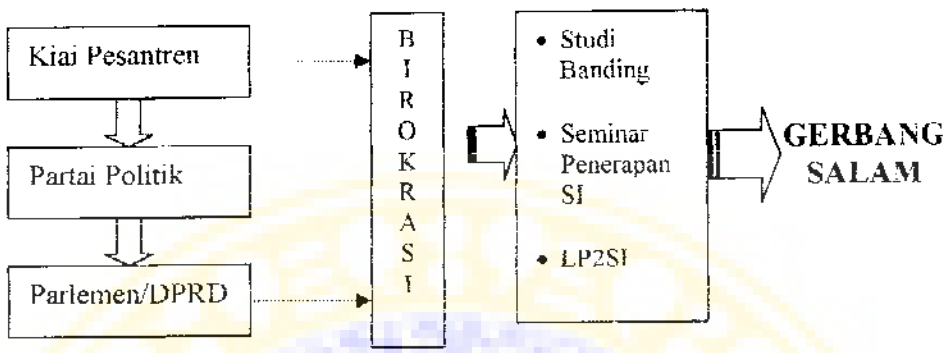
Namun, dalam perjalanan selanjutnya, gerakan LP2SI cenderung menurun seiring dengan terjadinya pergantian kepemimpinan daerah. Kondisi ini dapat dicermati dari massifikasi sosialisasi program LP2SI yang mengalami penurunan. Hal ini juga dibenarkan oleh Mursalin, pengurus LP2SI dari unsur Persis Pamekasan,

> "Program LP2SI kian hari sepertinya semakin kurang semangat dan geregetnya. Salah satu faktor penyebabnya adalah masih adanya perbedaan-perbedaan dari fungsionaris LP2SI dalam menerjemahkan fungsi dan perannannya. Sehingga, banyak anggaran yang disediakan oleh Pemkab bagi lembaga ini tidak terserap secara maksimal. Saya kurang tahu apakah ini disebabkan karena faktor adanya pergantian kepengurusan atau faktor kejenuhan dari pengurus yang ada. Kondisi ini sangat berbeda ketika masa kepengurusan LP2SI sebelumnya."

Program yang dibuat oleh LP2SI tersebut merupakan wujud dari keinginan untuk menciptakan kulturalisasi nilai-nilai ajaran Islam kepada masyarakat Pamekasan. Di samping itu, sebagai bentuk komitmen Pemerintah Kabupaten untuk merespon keinginan para kiai dan pimpinan Ormas Islam sebagaimana disampaikan melalui pernyataan bersama, agar pemberlakuan Syari'at Islam di Pamekasan dapat berjalan dengan kondusif dan mendapat dukungan serta partisipasi yang luas dari masyarakat setempat. Sehingga program tersebut dapat berjalan secara efektif sesuai dengan target yang ingin dicapai, yaitu mewujudkan dinamika masyarakat yang menjunjung tinggi nilai-nilai Islam.

Tabel 14.

Analisa Proses Gerbang Salam



Dalam operasionalisasi penerapan syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan, terdapat perbedaan dengan yang diaplikasikan di Kabupaten yang menjadi referensi pemberlakuan syari'at Islam, yakni Kabupaten Cianjur, Jawa Barat. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa Cianjur merupakan salah satu Kabupaten yang menjadi inspirasi bagi Pamekasan untuk menerapkan syari'at Islam. Sehingga proses dan dinamika yang terjadi di Cianjur dijadikan dasar dan landasan untuk mempraktekkannya di Pamekasan. Adanya perbedaan dalam mengaplikasikan nilai-nilai Islam di masyarakat antara Pamekasan dan Cianjur, disebabkan karena adanya perbedaan kultur dan sasaran yang ingin dicapai. Mengenai perbedaan-perbedaan tersebut disampaikan Alwi, antara lain :

Pertama, Cianjur menggunakan motto Gerakan Pembangunan Masyarakat Berakhlakul Karimah (Gerbang Marhamah), sedangkan di Pamekasan menggunakan motto Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam);

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

Kedua, objek atau sasaran gerakan di Cianjur lebih difokuskan kepada birokrasi daerah, sedangkan di Pamekasan lebih luas lagi, yaitu mengarah kepada tiga sasaran pokok, antara lain bidang Pendidikan, Keluarga (Rumah Tangga) dan Birokrasi Dacrah;

Ketiga, proses kelahiran Gerbang Marhamah di Cianjur dibidani oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI), sedangkan Gerbang Salam di Pamekasan dibidani oleh Pemerintah Kabupaten Pamekasan.

Gerbang Salam sebagai sebuah konsep dalam merealiasikan nilai-nilai Islam dalam kehidupan bermasyarakat, mempertegas bahwa pemberlakuan Syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan, merupakan bagian dari gerakan moral dan himbauan kepada masyarakat, khususnya pemeluk agama Islam agar dapat menjadikan ajaran agamanya sebagai pedoman dalam kesehariannya. Realitas ini dibuktikan dengan tidak adanya sanksi, sebagaimana sanksi yang diterapkan di negara-negara Islam terhadap pelanggarnya. Manakala terjadi pelanggaran di masyarakat, maka sanksi yang akan diterima oleh masyarakat hanyalah sanksi moral belaka. Sedangkan pola-pola pelanggaran yang terjadi di tengah-tengah masyarakat, Pemerintah tetap menggunakan ketentuan hukum sesuai dengan aturan hukum dan perundangan yang sudah ada sebelumnya.

Mengidentifikasi dan mendeskripsikan bentuk dari kepentingan pertama, kepentingan publik, tidak terlalu sulit, karena dalam kepentingan tersebut terkandung kepentingan Pemerintah Kabupaten dalam menciptakan iklim kondusif di daerahnya, memenuhi dan merealisasikan

aspirasi masyarakat, serta mendukung keinginan luhur para tokoh masyarakat dalam menanggulangi semakin meningkatnya krisis moral dan akhlak masyarakat. Pemberlakuan syari'at Islam melalui Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam) diharapkan dapat menjadi solusi bagi krisis multi dimensi yang dialami oleh bangsa ini, khususnya bagi masyarakat Pamekasan. Sebagaimana dituturkan oleh Harto Manuri, Sekda Pamekasan, bahwa kepentingan Pemerintah dalam pencanangan penerapan syari'at Islam ini adalah dalam rangka menciptakan iklim kondusif dengan menjadikan ajaran agama sebagai pedoman dalam kehidupan sehari-hari. Sehingga dengan demikian diharapkan masyarakat akan menjunjung tinggi nilai-nilai agama yang diyakininya dalam menjalankan merefleksikan dalam kehidupannya.

Pencanangan penerapan syari'at Islam di Pamekasan sesungguhnya merupakan sosialisasi terhadap konsep Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam) yang dihasilkan oleh LP2SI. Namun dalam prakteknya, sosialisasi tersebut oleh Pemerintah setempat, dalam hal ini Bupati Pamekasan, dikemas dengan format seremonial yang terkesan formal. Realitas ini ditandai dengan penamaan sosialisasi tersebut dengan label "Pencanangan Penerapan Syari'at Islam melalui Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam). Pemberian label pencanangan syari'at Islam telah mengaburkan makna sosialisasi konsep Gerbang Salam, karena yang lebih nampak di mata

publik bahwa kegiatan tersebut merupakan awal dari diberlakukannya syari'at Islam di Pamekasan.

2. Kepentingan Individu (*Individual Interest*)

Sementara itu, mengidentifikasi bentuk kepentingan kategori kedua, *individual interest*, terasa lebih rumit dibandingkan dengan yang pertama, *public interest*. Hal ini tidak saja karena kepentingan kategori kedua tersebut lebih banyak berbicara kepentingan individu elite birokrasi lokal, tetapi bentuk dari kepentingan yang sangat relatif dan kontekstual sifatnya. Itulah sebabnya, upaya untuk menjelaskan bentuk kepentingan individu dalam penelitian ini, penulis akan memfokuskan hanya pada bentuk kepentingan individu yang relatif dapat diamati dan ditelusuri kebenarannya.

Dari hasil temuan di lapangan, sedikitnya ada dua bentuk kepentingan individu elite birokrasi lokal yang telah ikut mewarnai kebijakan pemerintah dalam melahirkan pemberlakuan penerapan syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan, yaitu kepentingan karier politik (*political career*) dan kepentingan untuk sponsor politik (*political sponsorship*). Kedua kepentingan ini selanjutnya yang akan dieksplorasi dan dideskripsikan dalam tulisan ini. Kepentingan mempertahankan karier politik dimaksudkan sebagai langkah bagi elite birokrasi dalam hal ini Bupati Pamekasan, Dwiatmo Hadiyanto, untuk kembali memimpin Pamekasan dalam periode kedua. Sebelumnya, Dwiatmo adalah Bupati Pamekasan periode 1998-2003 Dalam rangka memuluskan langkah untuk

publik bahwa kegiatan tersebut merupakan awal dari diberlakukannya syari'at Islam di Pamekasan.

2. Kepentingan Individu (*Individual Interest*)

Sementara itu, mengidentifikasi bentuk kepentingan kategori kedua, *individual interest*, terasa lebih rumit dibandingkan dengan yang pertama, *public interest*. Hal ini tidak saja karena kepentingan kategori kedua tersebut lebih banyak berbicara kepentingan individu elite birokrasi lokal, tetapi bentuk dari kepentingan yang sangat relatif dan kontekstual sifatnya. Itulah sebabnya, upaya untuk menjelaskan bentuk kepentingan individu dalam penelitian ini, penulis akan memfokuskan hanya pada bentuk kepentingan individu yang relatif dapat diamati dan ditelusuri kebenarannya.

Dari hasil temuan di lapangan, sedikitnya ada dua bentuk kepentingan individu elite birokrasi lokal yang telah ikut mewarnai kebijakan pemerintah dalam melahirkan pemberlakuan penerapan syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan, yaitu kepentingan karier politik (*political career*) dan kepentingan untuk sponsor politik (*political sponsorship*). Kedua kepentingan ini selanjutnya yang akan dieksplorasi dan dideskripsikan dalam tulisan ini. Kepentingan mempertahankan karier politik dimaksudkan sebagai langkah bagi elite birokrasi dalam hal ini Bupati Pamekasan, Dwiatmo Hadiyanto, untuk kembali memimpin Pamekasan dalam periode kedua. Sebelumnya, Dwiatmo adalah Bupati Pamekasan periode 1998-2003 Dalam rangka memuluskan langkah untuk

mempertahankan dan memperpanjang kariernya sebagai penguasa Pamekasan, maka diperlukan adanya dukungan (sponsor) politik dalam pencalonan Bupati Pamekasan untuk periode berikutnya, 2003-2008.

Kedua kepentingan individu elite birokrasi lokal tersebut dapat dianalisa melalui dinamika pada proses pencanangan penerapan syari'at Islam melalui Gerbang Salam pada tanggal 04 Nopember 2002. Pada momentum pencangan tersebut terdapat dua hal pokok yang perlu dicermati dalam proses deklarasi tersebut, antara lain, *pertama*, waktu pendeklarasian yang berdekatan dengan momentum pelaksanaan pemilihan Bupati Pamekasan periode 2003-2008, sedangkan pelaksanaan pemilihan Bupati Pamekasan yang akan datang dilangsungkan pada bulan Maret 2003.

Kedua, adanya label pencanangan penerapan syari'at Islam dalam deklarasi yang digelar oleh Pemerintah Kabupaten. Padahal substansinya adalah pencanangan konsep Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam), yang tidak mengandung konsekuensi aturan yang jelas bagi para pelanggarnya dan hanya merupakan himbauan belaka kepada masyarakat untuk memperhatikan nilai-nilai Islami dalam kesehariannya.

Realitas tersebut menunjukkan bahwa ada kepentingan lain yang lebih individual dari sekedar kepentingan publik dalam pencanangan penerapan syari'at Islam. Kondisi yang demikian, sebagaimana diungkapkan oleh K.H. Farid,

> "Pencanangan penerapan syari'at Islam itu syarat dengan kepentingan politik. Karena bupati masih ingin mencalonkan lagi

> dalam pemilihan bupati untuk periode berikutnya. Selain itu, tidak pernah ada koordinasi antara eksekutif dengan legislatif berkaitan dengan penerapan syari'at Islam di Pamekasan. Tiba-tiba kami hanya diberi undangan yang acaranya adalah pencanangan penerapan syari'at Islam."

Hal yang sama juga disampaikan oleh K.H. Kholilurrahman, Ketua PC. NU Pamekasan,

> "memang dengan pencanangan penerapan syari'at Islam itu, meskipun tidak secara terang-terangan disampaikan, akan bisa dibaca bahwa dibalik itu ada kepentingan politik Bupati, tentunya berkaitan dengan pelaksanaan pemilihan bupati yang sudah dekat."

Fenomena inilah yang kemudian memunculkan ragam penafsiran di masyarakat bahwa pencanangan penerapan syari'at Islam yang dimotori oleh Bupati Pamekasan terkesan simbolik, dimana sesungguhnya dibalik itu ada kepentingan yang lebih besar yang berkaitan dengan kepentingan individu dalam rangka menjajaki kemungkinan sponsor politik dalam rangka pemilihan bupati yang akan datang.

Perilaku Bupati dengan pencanangan penerapan syari'at Islam merupakan bagian dari strategi dalam rangka mencari dukungan untuk kepentingan politiknya. Dukungan tersebut arahnya kepada partai politik sebagai sebuah lembaga yang mempunyai peranan penting dalam pengajuan calon-calon bupati, tentunya melalui fraksi-fraksi yang ada di DPRD. Sementara partai politik yang memiliki kursi terbesar di parlemen adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP), yang *nota bene* merupakan partai politik yang paling 'bernafsu' terhadap pemberlakuan syari'at Islam

di Pamekasan. Realitas ini diakui oleh Fauzan Elfa, Ketua F. Madani dan sekaligus sebagai Ketua DPD PAN Pamekasan,

> "pencanangan penerapan syari'at Islam oleh Bupati Pamekasan akan menjadi investasi dalam rangka mencari dukungan politik, khususnya kepada partai politik pemenang Pemilu, yaitu PPP, dimana kekuatan utama partai politik ini ada di tangan para kiai, yang juga menjadi pemerakarsa bagi pemberlakuan syari'at Islam"

Selain itu, langkah Dwiatmo selaku Bupati Pamekasan dalam pencanangan penerapan syari'at Islam juga menimbulkan tanda tanya besar bagi sebagian anggota parlemen daerah. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Sekretaris FKB, Drs. Abd. Rahman. Menurut anggota komisi A ini, jika tidak ada unsur politisnya, kenapa pemkab harus buang-buang biaya hanya untuk mencanangkan pemberlakuan Syari'at Islam. "Kalau hanya sekedar imbauan, kenapa harus melalui pencanangan dengan menggelar seremonial ? itu kan buang-buang biaya." (JP/Radar Madura, 13 Nop. 2002).

Strategi Bupati dalam rangka mencari sponsor politik melalui pencanangan penerapan syari'at Islam, khususnya untuk mendekati partai pemenang pemilu dan pemilik kursi terbesar di legislatif, dalam hal ini PPP, merupakan hal yang wajar. Realitas ini dibuktikan dengan intensitas komunikasi dan interaksi antara Dwiatmo sebagai Bupati Pamekasan dengan komunitas PPP, khususnya kalangan elitenya. Fenomena kedekatan Dwiatmo dengan komunitas PPP ditunjukkan dengan memberikan perhatian khusus terhadap setiap kegiatan yang digelar oleh

Partai berlambang Ka'bah ini. Sebagaimana dituturkan oleh K.Kholil Muhammad, Ketua DPC PPP Pamekasan,

> "ketika pagi harinya Bupati Dwiatmo mencanangkan penerapan syari'at Islam di Mesjid Agung As Syuhada', malam harinya beliau menghadiri pelantikan pengurus Gerakan Pemuda Ka'bah (GPK) Kecamatan Proppo. Dimana sebelumnya jika ada kegiatan seperti ini jarang dihadiri oleh Bupati secara pribadi dan hal ini dapat dimaklumi karena kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang tingkatannya adalah kecamatan dan biasanya yang hadir adalah camat yang membawahi wilayah kecamatan".

Langkah Dwiatmo yang demikian merupakan upaya dari seorang calon Bupati dalam rangka mencari simpati dan dukungan dari salah satu partai politik, yang diharapkan dapat mengantarkannya maju dalam bursa pencalonan Bupati Pamekasan.

Sementara itu, M. Maskur (bukan nama asli), salah seorang pejabat teras PPP, menjelaskan,

"langkah Dwiatmo dalam mendekati partai tidak hanya dibuktikan dengan kehadirannya dalam berbagai kegiatan yang digelar oleh partainya para kiai ini, melainkan juga dengan memberikan konstribusi langsung kepada komunitas PPP terutama kalangan pesantren. Konstribusi yang diberikan oleh Dwiatmo berupa bantuan dalam bentuk bangunan fisik maupun dalam bentuk dana segar, yang mana dalam realisasinya tidak ditemui adanya hambatan-hambatan yang bersifat birokratis sebagaimana dalam merealisasikan program-program pembangunan yang lain". Bahkan menurut Maskur, "program jalan dulu, administrasi menyusul". Fenomena ini memperkuat fakta yang ada bahwa Dwiatmo akan menggunakan PPP sebagai kendaraan politiknya.

Selain itu, untuk meyakinkan kepada PPP bahwa dirinya bersungguh-sungguh untuk maju bersama partai pemenang Pemilu ini, ditunjukkan oleh Dwiatmo melalui penawaran kompensasi-kompensasi baik yang bersifat ekonomi maupun politik. Realitas ini juga diakui oleh M. Maskur, yang menyatakan,

> "Kompensasi yang ditawarkan Pak Dwi kepada PPP, agar mencalonkan nya pada pemilihan Bupati Pamekasan periode 2003-2008 berupa kompensasi yang bersifat ekonomis maupun politik. Kompensasi ekonomis itu antara lain, Dwiatmo akan memberikan dana sebanyak dua milyar rupiah (Rp. 2.000.000.000,00) kepada PPP, jika PPP mau mencalonkan Dwiatmo. Sementara kompensasi politik yang ditawarkan Dwiatmo salah satunya adalah akan memprioritaskan kader-kader (komunitas) PPP dalam rekruitmen Pegawai Negeri Sipil (PNS) jika beliau nantinya terpilih menjabat Bupati untuk kali kedua."

Langkah Dwiatmo dalam mencari dukungan politik dan sekaligus kendaraan untuk maju dalam pencalonan Bupati Pamekasan, sebagaimana diuraikan di atas, menunjukkan bahwa PPP sebagai sebuah kekuatan politik lokal memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang cukup tinggi dan menjadi idaman bagi setiap kandidat yang akan tampil dalam pesta demokrasi lokal di Pamekasan. Setidaknya dengan mengantongi modal awal sebanyak 16 suara, akan memperingan langkah seorang kandidat dalam melaju pada bursa pencalonan, meskipun dengan modal 16 suara bukanlah jaminan bahwa mereka otomatis akan tampil sebagai pemenang.

Namun dengan kekuatan yang demikian merupakan energi tersendiri dalam membangun koalisi dan menjalin komunikasi politik

dengan kekuatan politik lainnya. Langkah Dwiatmo mendekati PPP merupakan langkah cerdas dalam mencari peluang untuk memenangkan permainan politiknya. Pilihan tersebut adalah wajar, sebab PPP merupakan partai pemenang Pemilu dan memiliki kursi mayoritas di DPRD Pamekasan. Jumlah kursi yang demikian dapat menjadi modal awal yang strategis untuk melangkah kejenjang berikutnya, seperti menjalin koalisi dengan partai lain dalam menambah dukungan suara, meskipun pada kenyataannya hal itu tidaklah mudah.

Selain itu, Dwiatmo juga melakukan pendekatan melalui Ketua DPRD, Drs. A. Syafii, yang juga merupakan kader PPP. Pendekatan tersebut ditindak lanjuti dengan adanya pertemuan tertutup di rumah dinas Ketua DPRD Pamekasan, Jl. Agussalim No. 4, antara Bupati, Dwiatmo Hadiyanto dengan Ketua DPRD Pamekasan, Syafii. Dalam pertemuan yang bersifat tertutup itu dihadiri oleh Ketua Majelis Pertimbangan Cabang Partai Persatuan Pembangunan (MPC.PPP), K.H. Khazin Abdullah, yang merupakan tokoh kharismatik dan cukup di segani oleh masyarakat Pamekasan, khususnya warga PPP. Hal ini sebagaimana diilustrasikan oleh Salim (bukan nama asli), salah seorang anggota FPP,

> "pertemuan malam itu begitu serius, yang ditandai dengan dimatikannya lampu penerangan di ruang tamu rumah dinas Ketua DPRD, Jl. Agussalim No. 4, pada saat pertemuan dilangsungkan. Mereka yang hadir dalam pertemmuan tersebut adalah Dwiatmo, K.H. Khazin yang didampingi oleh salah seorang anggota Dewan dari FPP. Pada kesempatan itu, Syafii mengutarakan keinginannya kepada K.H. Khazin untuk menjadikan Dwiatmo sebagai calon Bupati yang diberangkatkan dari PPP".

Pertemuan yang berlangsung di rumah dinas Ketua DPRD tersebut merupakan pola pendekatan lain yang dilakukan oleh Dwiatmo dalam menjajaki kemungkinan maju bersama PPP. Namun, dalam pertemuan tersebut belum menghasilkan kesepakatan final, karena memang dalam pertemuan tersebut bukan merupakan forum untuk mengambil keputusan, tetapi lebih kepada sekedar membangun komitmen. Dimana pada tataran selanjutnya, Dwiatmo sangat berharap dapat berkompetisi dalam suksesi kepemimpinan di Pamekasan dengan menggandeng salah satu kader terbaik PPP. Nama kader dari PPP yang akan disadingkan dengan Dwiatmo, sebagai calon wakil bupati, santer beredar di masyarakat, terutama di komunitas PPP adalah Syafi'i, yang disamping sebagai Ketua DPRD juga menempati posisi sebagai wakil ketua DPC PPP Pamekasan. Kenyataan ini sebagaimana diakui oleh Fadli, (mantan Ketua DPC PPP),

> "saya pernah bertemu dengan Syafi'I dan bertanya tentang maraknya isu tentang paket Dwiatmo – Syafi'I yang akan diusung oleh PPP. Syafi'I menyatakan bahwa wacana yang berkembang di jajaran elite PPP memang seperti itu, tetapi hal itu masih belum merupakan keputusan final"

Namun, pasangan ini tidak sampai berlanjut pada proses pengajuan calon secara resmi dari PPP. Hal ini dikarenakan, pada proses selanjutnya terjadi konflik di internal PPP, baik di jajaran pengurus partai maupun dari jajaran elite partai yang dalam hal ini adalah para kiai pesantren yang menjadi penopang utama partai.

Konflik di tubuh PPP disebabkan oleh adanya perbedaan persepsi dalam pengajuan calon Bupati dan calon wakil Bupati, sehingga melahirkan dua kubu yang saling berhadapan. Kubu pertama, menginginkan agar PPP mengajukan calon Bupati dari kader PPP sendiri. Argumentasi yang disampaikan oleh kubu pertama adalah faktor kesempatan dan faktor perjuangan partai. Kubu ini beranggapan bahwa tujuan mendirikan dan memperjuangkan kemenangan partai politik adalah untuk merebut kekuasaan, sehingga dengan kekuasaan diharapkan dapat mewujudkan keinginan dan tujuan partai politik melalui kekuasaan yang diraihnya.

Kelompok ini juga berpandangan bahwa saat ini merupakan kesempatan bagi PPP untuk mencalonkan kader terbaiknya sebagai Bupati periode mendatang, setelah sekian lama kesempatan seperti itu tidak pernah didapatkan. Kelompok ini di dukung oleh jajaran pengurus partai dan kiai pesantren yang berada di luar struktur kepengurusan partai, tetapi mempunyai pengaruh yang cukup dominan di tubuh PPP. Termasuk dalam kelompok ini adalah K.H. Hamid Mahfudz, pengasuh Pondok Pesantren Mamba'ul Ulum Bata-Bata, K.H. Mohammad Syamsul Arifin, pengasuh Pondok Pesantren Darul Ulum Banyuanyar, K.H. Ali Karrar, Pengasuh Pondok Pesantren Al Misdat, untuk menyebut beberapa nama saja. Pengasuh pondok pesantren sebagaimana tersebut di atas merupakan jajaran pondok pesantren yang cukup tersohor (populer) dan memiliki

pengaruh yang besar di tengah-tengah masyarakat, khususnya warga partai Ka'bah.

Sedangkan kelompok kedua, adalah mereka yang berpandangan bahwa untuk saat ini belum waktunya kader partai untuk menjadi pemimpin daerah. Realitas ini disebabkan karena belum ada kader partai yang memiliki pengalaman dalam dunia birokrasi, apalagai di struktur elitenya. Kelompok ini lebih setuju jika mencalonkan sosok berkualitas dan memiliki kapasitas serta telah berpengalaman dalam memimpin birokrasi. Disamping itu, sosok pilihan tersebut memiliki sikap netral dan tidak berpihak kepada salah satu kelompok masyarakat tertentu.

Sementara untuk posisi calon wakil bupatinya, kelompok kedua ini setuju jika diambilkan dari kader partai. Hal ini merupakan langkah strategis bagi partai dan penting dilakukan sebagai upaya untuk menimba pengetahuan dan menggali pengalaman di dunia birokrasi. Dengan demikian, untuk periode lima tahun yang akan datang, partai sudah memiliki kader yang siap dan pantas untuk dimunculkan sebagai pemimpin Kabupaten karena pengalaman yang telah dimilikinya.

Selain itu, pandangan kelompok ini lebih bersifat jangka panjang dalam mengawal dan merawat citra partai. Menurut mereka, jika dalam kepemimpinan kabupaten yang dipimpin oleh kader PPP dalam implementasinya mengalami kegagalan, baik dari sisi manajemen organisasi birokrasi maupun programatiknya yang disebabkan karena faktor pengalaman dan kemampuan pemimpinnya, maka implikasi dari

kegagalan ini akan sangat berpengaruh pada pemilu berikutnya. Upaya menghimpun dukungan massa dalam rangka memenangkan pemilu akan mengalami kendala tersendiri, karena kepercayaan massa akan semakin melemah. Kelompok ini didukung oleh sebagian pengurus partai dan kiai pesantren yang juga masuk dalam struktur kepengurusan partai politik. Termasuk dalam kelompok ini adalah K.H. Khazin Abdullah (alm) (pengasuh Pondok Pesantren Kayu Manis dan Ketua Majelis Pertimbangan Partai), K. Abdussalam Syah, (pengurus teras DPC PPP dan Ketua Fraksi Persatuan Pembangunan DPRD) dan Suli Faris (Sekretaris FPP), untuk menyebut beberapa nama saja.

Konflik di tubuh PPP dalam pengajuan calon Bupati dan calon Wakil Bupati, tidak mendapatkan titik temu hingga masa pengajuan pasangan calon dimulai oleh DPRD Kabupaten Pamekasan. Meskipun dibantah oleh Kholil, ketua DPC PPP, bahwa sebenarnya tidak ada konflik di tubuh PPP dalam hal pengajuan figur calon Bupati, tetapi yang terjadi adalah perbedaan pendapat yang disebabkan karena adanya provokasi dari kelompok tertentu yang tidak menghendaki munculnya kader partai sebagai calon pemimpin daerah dengan memanfaatkan tokoh-tokoh partai. Akan tetapi apapun argumentasi yang disampaikan, fakta menyatakan bahwa memang terjadi perpecahan di internal PPP. Realitas ini dapat dilihat pada saat momentum penyampaian Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) Bupati Pamekasan periode 1998-2003 dan pada saat berlangsungnya pemilihan calon Bupati dan wakil Bupati Pamekasan periode 2003-2008.

Dalam dua momentum tersebut, Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) tidak utuh satu suara dalam menyikapi dua momentum penting tersebut.

Akhir dari konflik internal partai ditandai dengan dipilihnya opsi kelompok pertama, dengan mengajukan kadernya sendiri, Drs. A. Syafi'i Yasin sebagai calon Bupati yang disandingkan dengan Drs. Kadarisman Sastrodiwirjo, sebagai calon Wakil Bupati, yang berasal dari unsur Birokrat. Posisi Syafi'I, di samping sebagai calon Bupati dari PPP, juga pada saat itu masih menjabat sebagai Ketua DPRD Pamekasan. Sedangkan Kadarisman adalah seorang birokrat karier yang pada saat dicalonkan sebagai wakil Bupati mendampingi Syafi'I, masih menjabat sebagai peneliti di Badan Penelitian dan Pengembangan (Litbang) Pemerintah Propinsi Jawa Timur.

Dipilihnya Kadarisman sebagai pasangan Syafi'I dengan pertimbangan bahwa disamping merupakan putera daerah, beliau adalah sosok yang dipandang berpengalaman di dunia birokrasi dan sudah cukup mengenal daerah Pamekasan. Pertimbangan ini disebabkan karena Kadarisman merupakan sosok yang memulai karier di dunia pemerintahan dari Pamekasan dan pernah menduduki posisi strategis di jajaran struktur Pemerintah Kabupaten Pamekasan, antara lain sebagai Ketua BAPPEDA Kabupaten Pamekasan tahun 1988-1992. Selain itu, Kadarisman juga pernah menjabat sebagai Wali Kota Adminstratif Jember 1992-1996 dan Sekretaris Daerah Banyuwangi tahun 1996-2001. Faktor pengalaman yang dimiliki oleh Kadarisman inilah yang menjadi pertimbangan bagi PPP

untuk memilihnya menjadi pasangan Syafi'i. Dengan demikian pasangan ini akan menjadi pasangan yang ideal dan memupus keraguan kelompok yang tidak menginginkan kader PPP tampil sebagai pemimpin daerah. Pertimbangan ini sebagaimana dituturkan oleh Khairul Kalam, wakil Ketua GPK,

> "Pasangan Syafi'I sebagai calon Bupati dan Kadarisman sebagai calon Wakil Bupati dari PPP merupakan pasangan yang ideal. Sosok Syafi'I merupakan representasi dari kekuatan politik lokal, sedangkan Kadarisman merupakan figur yang diharapkan dapat membantu Syafi'I dalam mengelola pemerintahan, jika pasangan ini nantinya betul-betul terpilih dalam pemilihan Bupati periode 2003-2008."

Pasangan Syafi'I dan Kadarisman merupakan final dari konflik yang terjadi di tubuh PPP dalam menetukan calon pemimpin daerah yang akan diusungnya. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan menetapkan pasangan ini merupakan 'jago' PPP dalam pemilihan Bupati Pamekasan periode 2003-2004. Dengan ditetapkannya pasangan ini, sekaligus memupuskan harapan kelompok kedua, yang menginginkan agar PPP mengajukan Dwiatmo Hadiyanto sebagai calon Bupati yang disandingkan dengan sosok kader partai sebagai calon Wakil Bupati. Kondisi ini menyebabkan Dwiatmo mesti berusaha mencari 'kendaraan' lain agar dapat tampil bersaing dalam bursa pemilihan Bupati Pamekasan.

Disamping tidak dapat maju bersama FPP, posisi Dwiatmo juga harus menghadapi ganjalan lainnya. Hal ini berkaitan dengan kebijakan yang pernah dia lakukan semasa pemerintahannya. Salah satunya adalah kebijakan melakukan penjualan beras miskin (Raskin) kepada salah

seorang pengusaha, dimana hasil penjualan tersebut diakui oleh Dwiatmo, digunakan membiayai renovasi Masjid Agung Asy Syuhada Pamekasan. Kebijakan yang dilakukan oleh Bupati, menimbulkan reaksi pro dan kontra di tengah-tengah masyarakat. Pro kontra ini berkaitan dengan perlunya dilakukan penyelidikan sesuai dengan proses hukum atau tidak. Dimana pada akhirnya Bupati, Dwiatmo ditetapkan sebagai tersangka oleh Kejaksaan Negeri Pamekasan, karena kebijakan yang dibuatnya dapat dikategorikan sebagai tindakan korupsi.

Implikasi dari kebijakan dalam penjualan beras untuk masyarakat miskin, menyebabkan masyarakat yang dalam hal ini lebih disuarakan oleh kelompok mahasiswa dari BEM Unira dan BEM STAI Al Khairat, mendesak kepada DPRD Pamekasan agar menolak Laporan Pertangung Jawaban Bupati dan tidak mencalonkannya dalam Pilkada. Disamping dianggap telah menyalahgunakan wewenang, Bupati juga dianggap tidak merealisasikan beras yang seharusnya menjadi jatah keluarga miskin. Fenomena inilah yang kemudian menggelinding bagaikan bola salju di tengah-tengah masyarakat. Sehingga dalam penyampaian LPJ Bupati dalam sidang paripurna DPRD, terdapat 3 fraksi yang menolak LPJ Bupati dan 2 Fraksi menerima.

Perjalanan Dwiatmo yang syarat dengan dinamika dan penuh liku-liku untuk kembali merebut kursi kepemimpinan di Pamekasan, pada akhirnya mengantarkan Dwiatmo maju dalam pemilihan melalui pintu Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP). Sementara untuk

maju melalui pintu fraksi yang lain, yakni FKB dan Fraksi Madani, tidak memungkinkan karena kedua Fraksi ini sudah memiliki dan menetapkan calonnya sendiri. Realitas ini sebagaimana disampaikan oleh Kamil, S.Ag., Ketua DPC. PDIP,

> "Dwiatmo untuk maju dalam pencalonan, setelah tidak dicalonkan oleh FPP, tidak punya pilihan lain selain melalui pintu FPDIP. Karena pada saat itu hanya PDIP yang belum menetapkan 'jago'nya. Sedangkan FKB dan F.Madani sudah tidak mungkin karena FKB menetapkan Sikili Hamzah dan Slamet Juniardjo sebagai calon Bupati dan Wakilnya, sedangkan F.Madani telah membangun koalisi dengan FPP, karena F. Madani mendukung Kadarisman sebagai Cawabup yang dipakeikan dengan Syafi'i".

Kondisi inilah yang akhirnya menjadi pilihan terakhir Dwiatmo untuk tetap bersaing dalam susksesi kepemimpinan daerah melalui FPDIP. Dalam proses selanjutnya Dwiatmo menggandeng K.H. Fudloli M. Ruham sebagai calon Wakil Bupatinya. Sebagaimana diketahui bahwa Fudloli merupakan kader PKB yang pada saat itu menduduki posisi sebagai Wakil Ketua DPRD dari FKB, dimana proses pencalonannya juga sempat dipermasalahkan oleh partainya. Pasangan ini kemudian resmi ditetapkan sebagai pasangan calon yang diusulkan oleh FPDIP. Adapun kompensasi yang dijanjikan oleh Dwiatmo kepada PDIP berbeda dengan kompensasi yang pernah ditawarkan kepada PPP. Menurut Kamil, bahwa Dwiatmo dan juga Fudloli hanya menjanjikan akan membantu segala kebutuhan partai apabila nantinya dia terpilih sebagai Bupati dan Wakil Bupati Pamekasan.

Suksesi kepemimpinan daerah di Pamekasan pada akhirnya menampilkan 3 (tiga) pasangan kandidat calon Bupati dan Wakil Bupati yang akan memimpin Pamekasan untuk lima tahun yang akan datang. Masing-masing Pasangan calon tersebut adalah Drs. Dwiatmo Hadiyanto, M.Si – K.H. Fudloli M. Ruham, merupakan pasangan calon yang diusulkan oleh FPDIP, kemudian Pasangan Ir. Sikili Hamzah – Drs.Ec. Slamet Juniardjo, yang dimunculkan oleh FKB serta pasangan Drs. A. Syafi'I - Drs. Kadarisman Sastrodiwirjo yang dijagokan oleh FPP dan F. Madani.

Proses pemilihan Bupati ini berlangsung dalam dua tahap, setelah pada tahap pertama pasangan calon yang diusulkan oleh FKB harus tersingkir karena memperoleh dukungan suara terkecil, 9 suara. Sedangkan padangan Dwiatmo – Fudloli meraih 15 suara dan pasangan Syafi'I Kadarisman mengumpulkan 21 suara. Karena tidak ada pasangan calon yang meraih separuh plus satu dari jumlah suara yang ada, maka sesuai dengan ketentuan tatib harus dilanjutkan dengan pemilihan tahap kedua yang menampilkan dua pasangan yang memperoleh suara terbesar, yakni pasangan Dwiatmo – Fudloli dengan pasangan Syafi'I – Kadarisman.

Adanya keterampilan dan keahlian dari kubu Dwiatmo-Fudloli untuk melakukan tindakan loby-loby politik terhadap partai dan anggota fraksi yang lain, akhirnya banyak dukungan suara yang mengalir ke pasangan ini. Hal ini terlihat jelas pada saat penghitungan suara pemilihan

Bupati. Pada saat pemilihan tahap pertama, pasangan calon dari FPDIP ini hanya mengumpulkan 15 suara, sedangkan pasangan calon FPP-F.Madani berhasil mengumpulkan 21 suara. Namun, pada proses pemilihan tahap kedua, pasangan Dwiatmo-Fudloli berhasil menambah perolehan suaranya menjadi 22 suara, sedangkan pasangan Syafi'i-Kadarisman meskipun hanya dapat menambah 2 suara. Dimana hasil akhir dari pemilihan ini dimenangkan oleh calon FPP dan F. Madani, Syafi'I – Kadarisman dengan kemenangan tipis, 23-22 suara. Pasangan Syafi'I – Kadarisman meraih 23 suara dan 22 suara untuk pasangan Dwiatmo – Fudloli.

Adapun akumulasi suara masing-masing anggota fraksi kepada pasangan calon yang diusulkannya, hanya suara anggota FPDIP yang utuh kepada calonnya dan ditambah dengan adanya limpahan suara dari anggota Fraksi lain, seperti F.TNI/Polri, FKB, FPP dan F. Madani. Sementara fraksi-fraksi yang lain cenderung pecah dan mengalihkan suaranya kepada pasangan calon diluar yang diusung partainya. Pasangan syafi'I – Kadarisman yang diunggulkan oleh FPP dan F. Madani, semestinya meraih suara pada putaran pertama sebanyak 24 suara. Angka ini diperoleh jika suara 16 anggota FPP utuh dan ditambah suara anggota Fraksi Madani sebanyak 8 suara. Namun kenyataannya pasangan ini hanya mengumpulkan 21 suara, sehingga terdapat 3 suara yang diberikan kepada pasangan lain. Sedangkan pasangan calon dari FKB hanya meraih 9 suara dari 11 suara anggota FKB yang seharusnya ada.

Namun pada putaran kedua, peta dukungan suara mengerucut kepada dua pasangan calon yang diusung oleh koalisi FPP – F. Madani, Syafi'I - Kadarisman dengan pasangan calon dari FPDIP, Dwiatmo - Fudloli. Pada putaran ini, pasangan Syafi'I – Kadarisman berhasil mengumpulkan 23 suara, sedangkan pasangan Dwiatmo – Fudloli meraih 22 suara. Kemenangan tipis pasangan Syafi'I – Kadarisman ini dapat diidentifikasi diperoleh dari anggota FPP (14 suara), anggota F. Madani (7 suara), dan limpahan suara dari anggota F.TNI/Polri (2 suara). Limpahan suara dari anggota F.TNI/Polri ini sebagaimana dibenarkan oleh Hadi (bukan nama asli), salah seorang pejabat Pemkab, bahwa pada putaran pertama suara F.TNI/Polri utuh masuk ke pasangan Dwiatmo – Fudloli, namun pada putaran kedua, ada dua suara TNI/Polri yang tidak masuk ke kubu Dwiatmo dan lari ke pasangan Syafi'I - Kadarisman. Sedangkan jumlah suara yang diperoleh oleh pasangan Dwiatmo – Fudloli merupakan suara yang disumbangkan oleh FPDIP (5 suara), FKB (11 suara), F.TNI/Polri (3 suara), FPP (2 suara), dan F.Madani (1 suara).

Sejumlah suara yang menyimpang dan diberikan kepada pasangan calon diluar yang dijagokan fraksinya tersebut dapat diidentifikasi sebanyak 2 suara dari unsur FPP, yakni Asas dan Suli. Realitas ini merupakan implikasi dari konflik di internal PPP dalam menentukan pengajuan calonnya. Dimana hal ini mereka buktikan pada saat pemilihan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Pamekasan, mereka tidak memberikan suaranya untuk pasangan Syafii dan Kadarisman, melainkan

diberikan kepada pasangan Dwiatmo dan K.H. Fudloli, yang merupakan pasangan calon yang diajukan oleh Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP). Kader PPP yang menyeberang mendukung calon Bupati yang diajukan oleh PDI Perjuangan tersebut adalah K.Abdussalam Syah dan Suli Faris. Realitas ini sebagaimana dituturkan Suli,

> "Kami mendukung dan memilih pasangan Dwiatmo dan Fudloli pada saat pemilihan Bupati kemarin, karena disamping kami mengikuti keinginan K.H. Khazin Abdullah, juga karena pilihan nuraninya yang menyatakan bahwa pasangan ini yang lebih pantas dan layak memimpin Pamekasan untuk periode yang akan datang. Dwiatmo adalah seorang birokrat yang berpengalaman dan telah mengenal Pamekasan dengan baik, sehingga diharapkan mampu mengidentifikasi problem-problem lokal Pamekasan untuk kemudian dicarikan solusinya. Selain itu, beliau ini mempunyai komunikasi yang baik dengan semua kelompok masyarakat dan tidak membeda-bedakan antara kelompok yang satu dan lainnya. Jadi dalam pandangan kami, pasangan ini merupakan pasangan yang ideal karena sikap netralitas yang ditunjukkan oleh Dwiatmo selama memimpin Pamekasan".

Hal ini juga dibenarkan oleh Kholil Muhammad, bahwa K. Abdussalam Syah mendukung dan memilih Dwiatmo karena menurutnya beliau lebih layak dalam memimpin Pamekasan sedangkan Suli Faris, masih menurut Kholil, mendukung Dwiatmo karena patuh dan mengikuti keinginan gurunya, K.H. Khazin Abdullah. Sebagaimana diketahui bahwa Abdussalam dan Suli adalah merupakan santri dari pondok pesantren Kayu Manis Jungcangcang di bawah asuhan K.H. Khazin Abdullah.

Sedangkan 1 suara dari Fraksi Madani yang menyeberang dan memberikan suaranya untuk pasangan calon di luar fraksinya adalah Juwito Husein, anggota F. Madani dari unsur PBB. Hal ini sebagaimana

diakui Juwito, bahwa pilihan pribadinya sebetulnya kepada Sikili Hamzah, calon FKB, akan tetapi karena partai menginstruksikan agar memilih pasangan Dwiatmo _ Fudloli, maka saya tunduk terhadap perintah partai dan memberikan suaranya Dwiatmo – Fudloli. Sehingga suara F. Madani yang seharusnya 8 suara, hanya 7 suara yang disumbangkan untuk padangan Syafi'I – Kadarisman.

Sementara itu, Abdussalam dan Suli, dua orang kader PPP yang tidak dapat melaksanakan amanat partai pada akhirnya diberi sanksi oleh DPC PPP sebagaimana ketentuan yang ada dalam konstitusi partai. Kedua kader ini dikenal sebagai sosok yang senantiasa berseberangan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh induk organisasinya, terutama menjelang proses suksesi kepemimpinan daerah. Disamping itu, kedua orang ini dikenal sebagai loyalis Dwiatmo, Bupati yang sedang menjabat dan sekaligus sebagai calon dalam bursa suksesi kepemimpinan Pamekasan.

Kedua kader PPP ini, K.Abdussalam Syah atau yang lebih dikenal dengan panggilan 'ASAS' dan Suli Faris, sebelumnya menjabat sebagai ketua dan sekretaris Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) DPRD Kabupaten Pamekasan. Namun kemudian dilakukan pergantian posisi (*reshuffle*) dalam jajaran FPP oleh Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Pamekasan. Penggantian ini dilakukan karena kedua kader PPP ini dianggap tidak dapat mengamankan kebijakan partai dengan baik. Salah satunya sebagaimana dinyatakan oleh M. Masykur (bukan nama asli), salah seorang pejabat teras DPC PPP, bahwa

mereka seringkali membocorkan beberapa kebijakan partai yang bersifat rahasia dan sensitif kepada pihak lain. Fenomena ini sangat bertentangan dengan etika kepartaian yang harus dijunjung tinggi oleh setiap anggota, terlebih lagi para pengurusnya.

Pada akhirnya kedua kader partai berlambang ka'bah ini dipecat dari keanggotaan partai. Pemecatan ini dilakukan sebagai sanksi tegas dari Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Persatuan Pembangunan terhadap kadernya yang telah nyata-nyata melanggar garis kebijakan partai. Sanksi pemecatan terhadap keduanya disebabkan karena mereka tidak dapat melaksanakan amanat partai dengan baik dan bahkan melakukan pembangkangan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan oleh partai. Realitas tersebut sebagaimana dituturkan oleh Kholil,

> "mereka berdua dipecat karena telah melanggar keputusan dan kebijakan partai. *Pertama*, partai memutuskan agar Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) di DPRD Pamekasan dan semua anggotanya agar menolak Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) Bupati Pamekasan, Dwiatmo Hadiyanto. Namun dari 16 anggota FPP, hanya terdapat 14 orang yang menyatakan menolak, sementara 2 orang lainnya yaitu Asas dan Suli justru menerima LPJ Bupati. *Kedua*, partai menginstruksikan agar semua anggota FPP mendukung dan memilih pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati yang diajukan oleh FPP, yaitu Drs. Ach. Syafi'I dan Drs. Kadarisman Sastrodiwirjo, pada pemilihan Bupati Pamekasan periode 2003-2008. Akan tetapi kedua orang tersebut justru mendukung dan memilih pasangan dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP), yakni pasangan Dwiatmo Hadiyanto sebagai calon Bupati dan K.H. Fudloli M. Ruham yang merupakan wakil Ketua DPRD dari Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB)."

Selain dipecat dari keanggotaan partai, kedua kader partai berlambang Ka'bah ini pada akhirnya diganti dari keanggotaannya di

DPRD Pamekasan melalui mekanisme pergantian antar waktu (PAW). Hal ini disebabkan karena keduanya dianggap tidak memenuhi syarat untuk tetap menjadi anggota DPRD dari PPP. Disamping itu mekanisme PAW bagi anggota DPRD telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sehingga dengan ketentuan perundangan ini, DPC PPP melakukan penggantian antara waktu terhadap Abdusalam Syah dan Suli Faris yang digantikan oleh Hafidz Maksum dan Arinal Haq.

Kemenangan pasangan Syafi'I Kadarisman, dalam pemilihan Bupati periode 2003-2008, memupuskan harapan Dwiatmo dalam upayanya melanggengkan karier politiknya di Kabupaten Pamekasan. Selain itu, upaya mencari sponsor politik yang strategis juga tidak berhasil, karena PPP yang menjadi sasaran utamanya ternyata tidak dapat bersama-sama dan mengusung figur lain, bahkan menjadi pesaing terberatnya pada bursa suksesi kepemimpinan daerah. Realitas inilah yang pada akhirnya harus diterima oleh Dwiatmo sebagai kegagalan dalam mempertahankan karier politiknya. Selain itu, strategi pencanangan penerapan syari'at Islam dan pola pendekatan lain yang dilakukan oleh Dwiatmo untuk mendapatkan dukungan politik, tidak sesuai dengan harapan yang diinginkan sebelumnya. Fenomena tersebut yang menjadi faktor kegagalan Dwiatmo dalam mencapai tujuan yang diinginkannya untuk kembali memimpin Pamekasan dalam periode berikutnya.

Tabel 15

Analisa Pihak yang berkepentingan dengan penerapan SI

Elite Lokal	Kepentingan	Media Perjuangan Kepentingan	Implikasi Kepentingan	Faktor yang mempengaruhi
Kiai Pesantren	Pemberlakuan penerapan SI	• Partai Politik • Parlemen/ DPRD • Birokrasi	• Dakwah • Memperbaiki moral masyarakat • Solusi krisis	• Moralitas • Dukungan politik • Jaringan eksternal
Partai Politik	Merespon kepentingan elite pesantren	• Parlemen/ DPRD	• Komitmen politik/dukungan • Stabilitas partai • Loyalitas	• Kekuatan politik • Keahlian • Wawasan dan jaringan
Parlemen/DPRD	• Melaksanakan amanat partai • Mewujudkan dan merealisasikan kepentingan elite pesantren dan partai politik	• Parlemen (fungsi dan wewenang DPRD) • Birokrasi	• Posisi aman di parlemen • Stabilitas dukungan politik • Loyalitas kader	• Pendidikan • Wawasan • Keahlian menyerap informasi & komunikasi
Birokrasi	• Kepentingan publik : *public interest* • Kepentingan individu : karier dan sponsor politik	• Parlemen/ DPRD • Kebijakan Birokrasi	• stabilitas pemerintahan • karier politik/ sponsor (dukungan) politik	• Pendidikan • keahlian /informasi • kemampuan berorganisasi • kualitas manajerial • pengalaman di birokrasi

Dinamika sebagaimana dideskripsikan di atas menunjukkan bahwa langkah Pemerintah Kabupaten Pamekasan dalam mencanangkan penerapan syari'at Islam melalui gerakan pembangunan masyarakat

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Islami, di samping merupakan upaya dalam rangka merealisasikan kepentingan kiai pesantren, partai politik dan parlemen daerah, juga terkandung di dalamnya kepentingan yang bersifat pribadi untuk kepentingan elite birokrasi, bupati sendiri. Fenomena tersebut dapat terlihat melalui kebijakan yang dibuat oleh Bupati dalam mencanangkan penerapan syari'at Islam melalui Gerbang Salam di Kabupaten Pamekasan. Bahwa kebijakan pencanangan secara resmi tentang penerapan syari'at Islam, di samping bagian dari perwujudan kepentingan publik, juga terdapat kepentingan individual Bupati, tentunya dalam rangka pencalonannya menuju pemilihan Bupati Pamekasan periode 2003-2008.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pencanangan penerapan syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan melalui Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam), merupakan bagian dari kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dalam era otonomi daerah. Proses lahirnya kebijakan ini pada awalnya mengalami resistensi dari masyarakat dan kelompok politik lokal, seperti PKB, PAN, PDIP yang menganggap bahwa pencanangan penerapan SI di Pamekasan syarat kepentingan politis. Penolakan tersebut bukan terhadap aspek penerapan syariatnya, melainkan terhadap aturan hukum yang akan melandasi terhadap penerapan Syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan.

Dari hasil dan analisa penelitian ini dapat disimpulkan bahwa lahirnya pencanangan penerapan syari'at Islam melalui Gerbang Salam disebabkan oleh adanya pengaruh dan kepentingan elite lokal, baik elite agama, elite politik maupun elite birokrasi. Perbedaan posisi dan peran elite lokal tersebut juga mengakibatkan adanya perbedaan kepentingan dan pola pengaruh yang dimainkan dalam mewujudkan penerapan syari'at Islam di Pamekasan.

Faktor pengaruh dan kepentingan elite lokal di Pamekasan dalam melahirkan pencanangan penerapan syari'at Islam dapat disimpulkan sebagai berikut :

Pertama, faktor elite agama ; bahwa posisi dan peran elite agama, dalam hal ini adalah kiai pesantren merupakan faktor utama dalam

mempengaruhi Pemerintah Kabupaten untuk mewujudkan apa yang menjadi keinginannya. Penerapan syari'at Islam bagi kiai pesantren di samping sebagai upaya menanggulangi dampak krisis multi dimensi, khususnya dalam menjaga krisis moral dan akhlak masyarakat, juga bagian dari kepentingan dakwah untuk senantiasa menjalankan syari'at agama dalam kehidupan sehari-hari.

Sebagai sebuah Kabupaten yang mayoritas penduduknya beragama Islam, maka tidaklah mengherankan manakala terdapat keinginan masyarakatnya agar di Pamekasan diberlakukan penerapan syari'at Islam. Untuk mewujudkan keinginan ini, maka diperlukan adanya peran Pemerintah Kabupaten untuk merealisasikannya. Dengan posisi dan pengaruh yang dimiliki kiai pesantren, upaya mendesak Pemerintah Kabupaten dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan penerapan nilai-nilai islami di masyarakat dapat terealisasi.

Kedua, elite Partai Politik dan Parlemen ; Keberadaan partai politik dan parlemen merupakan posisi yang cukup strategis dalam dinamika politik lokal, khusunya yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan daerah. Partai politik sebagai kekuatan politik yang mengantarkan para kadernya untuk duduk di kursi legislatif, memiliki kewenangan untuk menginstruksikan para kadernya yang ada dilegislatif agar merealisasikan apa yang menjadi keinginan partai.

Penerapan syari'at Islam di Pamekasan merupakan bagian dari tujuan yang ingin dicapai oleh partai politik yang berasaskan Islam, dalam hal ini adalah PPP dan PBB. Selain keinginan partai, penerapan syari'at Islam juga

bagian dari dakwah dan perjuangan para kiai dalam mewujudkannya. Partai politik, dalam hal ini PPP di samping sebagai pemenang Pemilu dan memiliki kursi terbesar di parlemen daerah, juga merupakan partai politik yang pendukung utama sekaligus lumbung suaranya adalah pesantren dengan kiai sebagai figur sentralnya.

Oleh sebab itu dengan posisinya yang strategis, partai politik ini melalui kekuatan yang ada di parlemen dapat mempengaruhi pemerintah lokal dalam mewujudkan keinginan untuk pemberlakuan syari'at Islam di Pamekasan. Perjuangan partai politik Islam di Pamekasan, melalui kekuatan para kadernya yang ada di parlemen pada akhirnya dapat mempengaruhi pemerintah kabupaten. Sehingga Pemerintah Kabupaten membuat kebijakan melalui pembentukan Lembaga Pengkajian Penerapan Syari'at Islam (LP2SI) dengan Keputusan Bupati Nomor : 188/126/441.012/2002 dan pencanangan penerapan syari'at Islam yang diprakarsai oleh Pemerintah Kabupaten Pamekasan pada tanggal 04 Nopember 2002.

Ketiga, Elite Birokrasi ; Terdapat dua kepentingan dari elite birokrasi lokal dalam merealisasikan kebijakan pencanangan penerapan syari'at Islam melalui Gerbang Salam di Pamekasan, yaitu kepentingan publik (*public interest*) dan kepentingan Individu (*individual interest*). Wujud dari kepentingan publik dapat dilihat dari langkah pemerintah kabupaten membentuk Lembaga Pengkajian Penerapan Syari'at Islam (LP2SI), yang dibentuk melalui Keputusan Bupati No. 144 tahun 2002. Tugas dari lembaga ini adalah melakukan kajian terhadap kemungkinan pemberlakuan syari'at

Islam di Pamekasan. Hasil dari kajian LP2SI inilah kemudian melahirkan konsep Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam) sebagai motto dan sekaligus simbolisasi bagi dimulainya pemberlakuan Syari'at Islam.

Sedangkan format dari kepentingan individu (*individual interest*) elite birokrasi dalam pencanangan penerapan syari'at Islam ini adalah untuk kepentingan mempertahankan karier politik dan dalam rangka mencari sponsor politik (*political sponsorship*), dalam pemilihan Bupati Pamekasan periode 2003-2008. Fenomena ini dapt jelas terlihat dengan antusiasnya Bupati Pamekasan, Dwiatmo Hadiyanto, dalam memfasilitasi bagi terealisasikannya penerapan syari'at Islam. Kondisi ini menunjukkan bahwa terdapat kepentingan lain yang bersifat individual dari sekedar kepentingan publik dalam pencanangan penerapan SI yang dilakukan oleh Pemerintah lokal. Realitas ini dihadapkan pada fenomena awal yang memposisikan para kiai pesantren yang cukup intens dalam mendesak pentingnya pemberlakuan syari'at Islam.

B. Postkrip 2005

Penelitian ini dilakukan pada tahun 2003, dengan menggunakan landasan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang lebih populer dengan sebutan UU Otonomi Daerah. Karena regulasi ini mengatur tentang pemberian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur daerahnya sendiri demi kemajuan masyarakatnya. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri,

pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain (Psl. 7 (1) UU. No. 22 Th. 1999).

Kewenangan bidang lain tersebut meliputi, kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional (psl. 7 (2) UU.No. 22 Th. 1999).

Kewenangan tersebut diberikan dengan maksud agar Pemerintah Daerah dapat mengidentifikasi dan mengeksplorasi potensi yang dimiliki oleh daerahnya. Eksplorasi potensi daerah pada akhirnya dapat dijadikan modal dasar bagi pembuatan kebijakan dan skala prioritas program daerah dalam rangka mengembangkan dan memajukan potensi daerah yang dimilikinya. Oleh karena itu, kehadiran regulasi tentang Pemerintahan Daerah diharapkan mampu memotivasi daerah dan masyarakatnya agar bersama-sama memanfaatkan potensi yang dimiliki daerah.

Pada proses analisa dan penyelesaian akhir penelitian ini, terjadi perubahan terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Namun, berkaitan dengan landasan penelitian ini, tidak terjadi perubahan yang signifikan berkaitan dengan adanya perubahan regulasi tentang Pemerintahan Daerah.

Perubahan yang menonjol dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan berhubungan dengan penelitian ini adalah mengenai pemilihan Kepala Daerah. Dalam UU No. 22 Tahun 1999, yang menjelaskan bahwa calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan (psl. 34). Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD (psl. 57). Selain itu, bekenaan dengan pembagian kewenangan dalam bidang pemerintahan, tidak terjadi perubahan yang signifikan, dimana bidang-bidang strategis dan memiliki implikasi yang luas terhadap negara, masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Kewenangan tersebut antara lain : politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Secara keseluruhan, korelasi antara UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berhubungan dengan landasan penelitian ini tidak terdapat perbedaan yang menonjol. Perbedaan tersebut terdapat pada proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah, dimana UU No. 22 tahun 1999 mengamanatkan kepada DPRD sebagai penyelenggaranya, sedangkan UU No. 32 tahun 2004 mengamanatkan kepada KPUD sebagai penyelenggara pemilihan yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Oleh karena itu, penelitian berkaitan dengan politik lokal otonomi daerah dengan studi kasus pencanangan penerapan syari'at Islam di Kabupaten Pamekasan, yang menggunakan landasan UU No. 22 tahun 1999,

tidak bertentangan dengan UU No. 32 tahun 2004. Karena dalam regulasi yang baru tentang Pemerintahan Daerah, substansi dan semangat otonomi daerah masih menjiwai dan terasa sebagai sebuah proses untuk pemberdayaan serta pengembangan daerah dalam rangka kemajuan masyarakat di daerah.

Daftar Pustaka

Abdul Wahab, Solichin, 1990, *Analisis Kebijaksanaan Negara*, Rieka Cipta, Jakarta.

Adijaya, Mustofa, 1992, *Studi Kebijakan*, LPFE-UI, Jakarta.

Almond, Gabriel A., 1982. "Kelompok Kepentingan dan Partai Politik" dalam Mochtar Mas'oed & Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Almond, Gabriel & Sidney Verba, 1990. *Budaya Politik: Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

Andrain, Charles F., 1992. *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.

Apter, David E., 1996. *Pengantar Analisa Politik*, LP3ES, Jakarta.

Budihardjo, Miriam, 1998. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta.

Bungin, Burhan, 2001, *Metodologi Penelitian Sosial, Format-Format Kuantitatif dan kualitatif*, Airlangga University Press, Surabaya.

Cable, Vincent, 1997. *Identity Politics* dalam Geoff Mulgan (ed), *Life After Politics : New Thinking for The Twenty-First Century*, Fontana Press, London.

Dhofier, Zamakhsyari, 1982. *Tradisi Pesantren: Studi Tentang Pandangan Hidup Kiai*, LP3ES, Jakarta.

Dirdjosanjoto, Pradjarta, 1999. *Memelihara Umat Kiai Pesantren – Kiai Langgar di Jawa*, LkiS, Yogyakarta.

Dye, Thomas R., 1981. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J.

Gaffar, Affan, 1999. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Gotner, Harold F., 1981, *Administration in the Public Sector*, John Wiley and Sons, New York.

Islamy, M. Irfan, 1997, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Nina Aksara, Jakarta.

Isworo, Waluyo Iman, 1996, *Beberapa Pendekatan Dalam Analisa Dan Implementasi Kebijakan Publik*, dalam Meriam Budiardjo (peny), Teori-Teori Politik Dewasa Ini, Grasindo Persada, Jakarta.

Jary, David & Julia Jary, 1991. *Collins Dictionary of Sociology*, Harper Collins Publisher.

Jay, Robert, R., 1969. *Javanese Villagers: Social Relations In Rural Modjokuto*, MIT Press, Cambridge Mass, London.

Johnson, Doyle Paul, 1986. *Teori Sosiologi Jilid I*, Gramedia, Jakarta.

Keller, Suzanne, 1995. *Penguasa dan Kelompok Elit*, PT. Rajawali Press, Jakarta.

Koswara, E., 2000. *Makna Otonomi Daerah Bagi Negara Kepulauan Seperti Indonesia dan Prospeksnya dalam Abad 21*, Jurnal MIPI, Vol. IV, PT. Gramedia, Jakarta.

Liemens, AF., 1970. *Changing Patterns of Local Government*, The Haque, IULA, dikutip dari S.H. Sarundajang, 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Mar'at, 1992. Sikap Manusia : *Perubahan serta Pengukurannya*, Gramedia Widya Sarana, Jakarta.

Mas'oed, Mochtar & Colin McAndrews,2001. *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Moleong, Lexy J., 1989. *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.

Mulyana, Dedy, 2001, *Metode Penelitian Kualitatif , Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*, PT. Rosdakarya Remaja, Bandung.

Nasir, Moh., 1988. *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Nagel, Stuarts S., 1992. *Contemporary Public Policy Analysis*, University of Alabama, Alabama.

Parry, Geriant, 1969. *Political Elite*, George Allen and Unwin LTD, London.

Pratikno, 2003. *Desentralisasi, Pilihan yang Tidak Pernah Final*, dalam Jalan Terjal Reformasi Lokal, Dinamika Politik di Indonesia, CV. Jogya Global Media, Yogyakarta.

Putnam, Robert, D., 1976. *The comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, NJ. Dalam Mas'oed, Mochtar & Colin McAndrews, 2001. *Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Pye, Lucian dan Sidney Verba, 1965, *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, Princeton.

Rahardjo, Dawam, 1974. *Pesantren dan Pembaharuan*, LP3ES, Jakarta.

Rahmat, Imdadun, 2003. *Jalan Alternatif Syari'at Islam* dalam Jurnal Tashwirul Afkar, no. 12.

Rosyid, Ahmadun Najah, 2003. *Wacana Penerapan Syari'at Islam Di Indonesia Pasca Orde Baru*, Tesis, PPs, IAIN Sunan Ampel, Surabaya.

Sastroatmojo, Sudijono, 1995. *Perilaku Politik*, IKIP Semarang Press, Semarang.

Sanit, Arbi, 1987. *Sistem Politik Indonesia : Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, CV. Rajawali, Jakarta.

Scholr, J.W., 1986. *Modernisasi : Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-Negara Sedang Berkembang*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Sjamsuddin, Nazaruddin, 1993. *Dinamika Sistem Politik Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Suhartono, Prof.,Dr. dkk., 2001. *Politik Lokal, Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.

Surbakti, Ramlan, 1992. *Memahami Ilmu Politik*, PT. Grasindo, Jakarta.

Suyanto, Bagongs, dkk, 1995, *Metode Penelitian Sosial*, Airlangga University Press (AUP), Surabaya.

Turmudi, Endang, 2002. *Politik Lokal Pasca Reformasi*, dalam Jurnal Politik Lokal & Sosial Humaniora, Renai, Yayasan Percik, Salatiga.

Thaba, Abdul Aziz, 1996. *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru*, Gema Insani Press, Jakarta.

Varma, S.P., 1995. *Teori Politik Modern*, Rajawali Press, Jakarta.

Yayasan Percik, 1999. Dalam Renai, *Jurnal Politik Lokal & Sosial - Humaniora*, Salatiga

Zada, Khamami, 2002. "Wacana Syari'at Islam; Menangkap Potret Gerakan Islam di Indonesia", dalam *Jurnal Tashwirul Afkar*, Edisi No.12 Tahun 2002.

Opini/Artikel :

Bambang S. Soedibyo, *Otonomi Daerah dan Konflik Lingkungan*, dalam Kolom Artikel Media Indonesia, 26 September 2000.

Fathullah, *Penyakit KKN, Ancaman bagi Otonomi Daerah*, dalam Kolom Artikel Media Indonesia, 31 Oktober 2000.

Moeflich Hasbullah, *Krisis Sosial Ekonomi dan Revivalisme Islam Asia Tenggara* dalam Republika, 17 September 1999.

Rahmat Sudirman, *Mencermati Etnosentrisme di Daerah*, dalam Kolom Opini, Suara Karya, 14 Pebruari 2000.

Rujukan Koran :

Jawa Pos/Radar Madura, 02/11/2002.

Jawa Pos/Radar Madura, 08/11/2002.

Jawa Pos/Radar Madura, 02/11/2002.

Jawa Pos/Radar Madura. 04/11/2002

Jawa Pos/Radar Madura, 05/11/2002.

Jawa Pos/Radar Madura, 11/11/2002

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS AIRLANGGA
PROGRAM PASCASARJANA
Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan Surabaya-60286 ☎ (031) 5023715, 5020170, Fax. : (031) 5030076
E-mail : pasca@pasca.unair.ac.id URL Address : http://www.pasca.unair.ac.id

Nomor : 911 /J03.4/PP/2003 25 Februari 2003
Lamp :
Hal : Izin melaksanakan penelitian

Yth. 1. Pemerintah Kabupaten Pamekasan.
2. DPRD Kabupaten Pamekasan
3. Dan lain-lain.

Guna penulisan penelitian untuk Tesis peserta Program Magister Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial angkatan tahun 2001/2002 Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

Nama : Imadoeddin
Nim : 090114476 / M
Judul : POLITIK LOKAL OTONOMI DAERAH (Studi Kasus Penca-nangan Penerapan Syariat Islam Di Kabupaten Pamekasan).

Pembimbing : Priyatmoko,Drs.,M.A
Pembimbing I : Gitadi Tegas,Drs.,M.Si.

Maka dengan ini kami mohon perkenan Saudara untuk memberikan izin kepada yang bersangkutan untuk melaksanakan penelitian di Instansi Saudara.

Demikian dan atas bantuan Saudara kami sampaikan terima kasih.

a.n. Direktur
Pembantu Direktur Bidang Akademik,

Prof.Dr.Laba Mahaputra,drh,M.Sc.
NIP. 130687550

-RC

BUPATI PAMEKASAN

KEPUTUSAN

BUPATI PAMEKASAN
NOMOR : 188/ 126 /441.012/2002
TENTANG

LEMBAGA PENGKAJIAN DAN PENERAPAN SYARIAT ISLAM (LP2SI) KABUPATEN PAMEKASAN

BUPATI PAMEKASAN

Menimbang : bahwa dalam rangka menindaklanjuti hasil pelaksanaan seminar penerapan hukum/syariat Islam di Kabupaten Pamekasan, maka dipandang perlu dibentuk Lembaga Pengkajian dan Penerapan Syariat Islam (LP2SI), dengan Keputusan Bupati Pamekasan.

Mengingat :
1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 ;
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

M E M U T U S K A N :

Menetapkan :

PERTAMA : Dengan Keputusan ini dibentuk Lembaga Pengkajian dan Penerapan Syariat Islam (LP2SI) dengan susunan keanggotaan sebagaimana tercantum dalam Lampiran Keputusan ini.

KEDUA : Tugas lembaga sebagaimana dimaksud dalam diktum PERTAMA Keputusan ini adalah :
a. memberi saran pertimbangan serta masukan kepada Pemerintah, lembaga maupun Institusi masyarakat terkait upaya penerapan nilai-nilai syariat Islam ;
b. memasyarakatkan produk hukum, rekomendasi serta edaran baik yang dibuat Pemerintah, lembaga maupun Institusi masyarakat terkait upaya penerapan nilai-nilai syariat Islam.

KETIGA : Biaya pelaksanaan lembaga dimaksud dalam diktum KEDUA Keputusan ini dibebankan pada :
a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Pamekasan ;
b. Lain-lain yang sah.

KEEMPAT : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan .

Ditetapkan di Pamekasan
pada tanggal 30 April 2002
BUPATI PAMEKASAN

DWIATMO HADIYANTO

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

LAMPIRAN KEPUTUSAN BUPATI PAMEKASAN
NOMOR : 188/ 126 /441.012/2002
TANGGAL : 30 April 2002

SUSUNAN PENGURUS
LEMBAGA PENGKAJIAN DAN PENERAPAN SYARIAT ISLAM
(LP2SI) KABUPATEN PAMEKASAN

NO.	JABATAN DALAM TIM	N A M A	JABATAN DALAM KEDINASAN
1.	Pelindung	Drs. H. DWIATMO HADIYANTO, M.Si	Bupati Pamekasan
2.	Penasehat	Drs. HARTO MANURI WIRJO	Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan
3.	Ketua	Drs. ATOK SUHARYANTO	Asisten Ekonomi dan Pembangunan Sekda Kabupaten Pamekasan
4.	Sekretaris	Drs. ALWI	Kepala Bagian Kesra Setda Kab. Pamekasan
5.	Anggota		
	1. DEWAN PAKAR	K.H. SAYUTHI EYADII	Utusan dari PKB
		K.H. KHAZIN ABDULLAH	Utusan dari SI
		Drs. ZAINUL HASAN, M.Ag	Utusan dari NU
		Drs. TAUFIQURRAHMAN, M.Pd	Utusan dari STAIN
		Drs. A. NUR HIDAYAT	Utusan dari STAIM
		Drs. MURSALIN	Utusan dari PERSIS
		NUR HIDAYAT, SH	Utusan dari UNIRA
		KH. BAIDHOWI KHOZIN	Utusan dari Fraksi Madani
		Drs. HM. BAIDHOWI	Utusan dari Dep. Agama
		JUDY KEISHNA MURTI, SH	Utusan dari PEMKAB
		ABD. GAFFAR	Utusan dari UIM
		MASYKUR, Lc	Utusan dari Fraksi PPP
		KH. FAHRIYUL HAQ	Utusan dari Fraksi PDI-P
		KH. AMIN SUHUD	Utusan dari Fraksi Madani
		Drs. SIHABUDDIN MUCHTAR	Utusan dari DPD Muhammadiyah
	2. DEWAN PELAKSANA	H. IBNUL FARHUM, SH	Utusan dari UIM
		FADLI GHOZALI	Utusan dari NU
		H.A. SYUAIBI	Utusan dari SI
		Drs. M. ZAHID, M.Ag	Utusan dari STAIN
		SULAIMAN, S.Pd	Utusan dari STAIM
		Drs. R. ACH. SJUWITO HUSEIN	Utusan dari Fraksi Madani
		MUSNIYANTO	Utusan dari Fraksi PDI-P
		Drs. RASYID ABU BAKAR	Utusan dari PERSIS
		Drs. M. SHADIQ	Utusan dari DPD Muhammadiyah
		Drs. H. MUARIF	Utusan dari Dep. Agama
		MUSTA'IN BAHAR, SH, M.Hum	Utusan dari UNIRA
		Drs. ALWI	Utusan dari PEMKAB
		HERMAN HADI, SH	Utusan dari Al Irsyad

BUPATI PAMEKASAN

DWIATMO HADIYANTO

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

BUPATI PAMEKASAN

KEPUTUSAN

BUPATI PAMEKASAN
NOMOR 188/ 491 /441.112/2003

TENTANG

LEMBAGA PENGKAJIAN DAN PENERAPAN SYARIAT ISLAM (LP2SI) KABUPATEN PAMEKASAN MASA BAKTI 2003-2008

BUPATI PAMEKASAN,

Menimbang : bahwa dalam rangka lebih memaksimalkan mekanisme penerapan Syariat Islam di Kabupaten Pamekasan, dipandang perlu memaksimalkan upaya pengkajiannya dengan membentuk suatu Lembaga yang berkompeten dalam suatu Keputusan Bupati ;

Mengingat : 1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 ;
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ;

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :

PERTAMA : Membentuk Lembaga Pengkajian dan Penerapan Syariat Islam (LP2SI)) Kabupaten Pamekasan Masa Bakti 2003-2008 dengan susunan keanggotaan sebagaimana tercantum dalam Lampiran Keputusan ini.

KEDUA : Menugaskan Lembaga sebagaimana dimaksud dalam diktum PERTAMA untuk :
a. memberikan saran dan pertimbangan serta masukan kepada Pemerintah, Lembaga maupun Institusi masyarakat terkait upaya penerapan nilai-nilai syariat Islam ;
b. memasyarakatkan produk hukum, rekomendasi dan edaran baik yang dibuat oleh Pemerintah, Lembaga maupun Institusi masyarakat terkait upaya penerapan nilai-nilai syariat Islam.

KETIGA : Biaya pelaksanaan tugas lembaga sebagaimana dimaksud dalam diktum KEDUA dibebankan pada :
a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Pamekasan ;
b. Lain-lain yang sah.

KEEMPAT : Dengan berlakunya Keputusan ini, maka Keputusan Bupati Pamekasan Nomor 188/126/441.112/2003 dinyatakan tidak berlaku.

KELIMA : Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Pamekasan
pada tanggal 16 Oktober 2003
BUPATI PAMEKASAN,

ACHMAD SYAFII

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

LAMPIRAN KEPUTUSAN BUPATI PAMEKASAN
NOMOR : 188/ 491 /441.112/2003
TANGGAL : 16 Oktober 2003

SUSUNAN KEANGGOTAAN
LEMBAGA PENGKAJIAN DAN PENERAPAN SYARIAT ISLAM (LP2SI)
KABUPATEN PAMEKASAN MASA BAKTI 2003-2008

NO.	JABATAN DALAM LEMBAGA	NAMA
1	2	3
1.	Pelindung	Bupati Pamekasan
2.	Dewan Penasehat	Ketua DPRD Kabupaten Pamekasan Ketua Pengadilan Negeri Pamekasan Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten Pamekasan Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Pamekasan Ketua MUI Kabupaten Pamekasan
3.	Dewan Syari'ah	K.H. SALIM SYAFIUDDIN K.H. ALI KARRAR SHANHAJI K.H. Drs. KHALILURRAHMAN, SH UST. GHAZI SYAMLAN UST. ABDUL KADIR UST. Drs. UMAR MUHAMMAD
4.	Pengarah	Wakil Bupati Pamekasan Sekretaris Daerah Kabupaten Pamekasan
5.	Ketua Ketua I Ketua II Ketua III Ketua IV	DR. TAUFIKURRAHMAN, MPd Drs. MOH. ZAHID, M.Ag Drs. ZAINOL HASAN, M. Ag HERMAN HADI SUCIPTO, SH Drs. ALWI, M.Hum
6.	Sekretaris Wakil Sekretaris	Drs. SIHABUDDIN MOCHTAR SYAIFULLAH FARID WADJDI, SH
7.	Bendahara	H. IBNUL FARHUN, SH
8.	KOMISI-KOMISI Komisi I : Pengkajian Pengembangan dan Pembudayaan Nilai-nilai Islami	 K.H. AMIN SUHUD K.H. LAILURRAHMAN, Lc K.H. BAIDHAWI KHOZIN Drs. ABD. GAFFAR K.H. MASYKUR, Lc Drs. MURSALIN MUSTA'IN BAHAR, SH. MHum

1	2	3
	Komisi II : Pelembagaan Nilai-nilai Pendidikan yang Islami	Drs. H. A. HADLARI Drs. A. NUR HIDAYAT ZAINUDDIN M.Ag Drs. ABD. MALIK Drs. H. MOH. RASYID RIDLO, M.Ag Drs. HISYAM AL-QADRI, M.Km
	Komisi III : Pembangunan Lingkungan Keluarga dan Sosial Budaya yang Islami	ACHMAD BUSIRI SHAMAD Drs. M. SHADIK NUR HIDAYAT, SH. M.Hum Drs. SIHABUDDIN CHAIDIR RAHMAN dr. ARI YANUARI RAHMANTO
	Komisi IV : Pembinaan Perilaku Aparatur Pemerintah yang Amanah	K.H. SYUAIBI HUMAIDI ALAWY K.H. FACHRIYUL HAQ Drs. H. SATRAMIN MAHMUD MANSUR, BA Drs. ABD. HAMID ZUBAIR JUDY KEISHNA MURTI, SH

BUPATI PAMEKASAN,

ACHMAD SYAFII

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

BUPATI PAMEKASAN

SAMBUTAN
BUPATI PAMEKASAN

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah Subhanahu Wa ta'ala atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya, maka berdasarkan Keputusan Bupati Pamekasan nomor 188/126/441.012/2002 telah dibentuk Lembaga Pengkajian dan Penerapan Syariat Islam (LP2SI) Kabupaten Pamekasan, LP2SI bekerjasama dan bermusyawarah dengan para alim ulama dan tokoh masyarakat, telah berhasil menyusun acuan dasar tentang Upaya pemberlakuan syariat Islam melalui peningkatan pengamalan nilai-nilai ajaran Islam di Kabupaten Pamekasan.

Dari hasil musyawarah tersebut disepakati motto GERBANG SALAM (gerakan pembangunan masyarakat Islami) .

Selaku Pimpinan Daerah, saya mengajak semua pihak untuk menindak lanjuti makna dan isi yang terkandung dalam "GERBANG SALAM" ini dalam seluuh aspek kehidupan. Jadikan " GERBANG SALAM " sebagai rujukan dalam kehidupan sehari-hari dilingkungan masing-masing sesuai tugas dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya, disertai semangat yang penuh keikhlasan, kebersamaan dan ukhuwwah antara ulama', umara' dan ummat secara keseluruhan.

Kami yakin bahwa penegakan dan pengamalan Syariat Islam melalui peningkatan pengamalan nilai-nilai ajaran Islam di Kabupaten Pamekasan akan mewujudkan kedamaian, kesejahteraan dan ridha Allah.

Kepada semua pihak yang telah ikut memberikan andil dalam penyusunan GERBANG SALAM, baik secara langsung maupun tidak langsung, kami menyampaikan ucapan terima kasih, semoga kesemuanya itu menjadi amal yang diterima Allah subhanahu Wa Ta'ala. Amin.

Pamekasan, Nopember 2002

BUPATI PAMEKASAN

DRS. H. DWIATMO HADIYANTO, MSi

Kepada semua pihak yang telah ikut memberikan andil dalam penyusunan GERBANG SALAM, baik secara langsung maupun tidak langsung, kami menyampaikan ucapan terima kasih, semoga kesemuanya itu menjadi amal yang diterima Allah subhanahu Wa Ta'ala. Amin.

Pamekasan, Nopember 2002

BUPATI PAMEKASAN

DRS. H. ACHMAD HADIYANTO, MSi

PDIH Perpustakaan Universitas Airlangga

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN PAMEKASAN

SAMBUTAN
KETUA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN PAMEKASAN

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

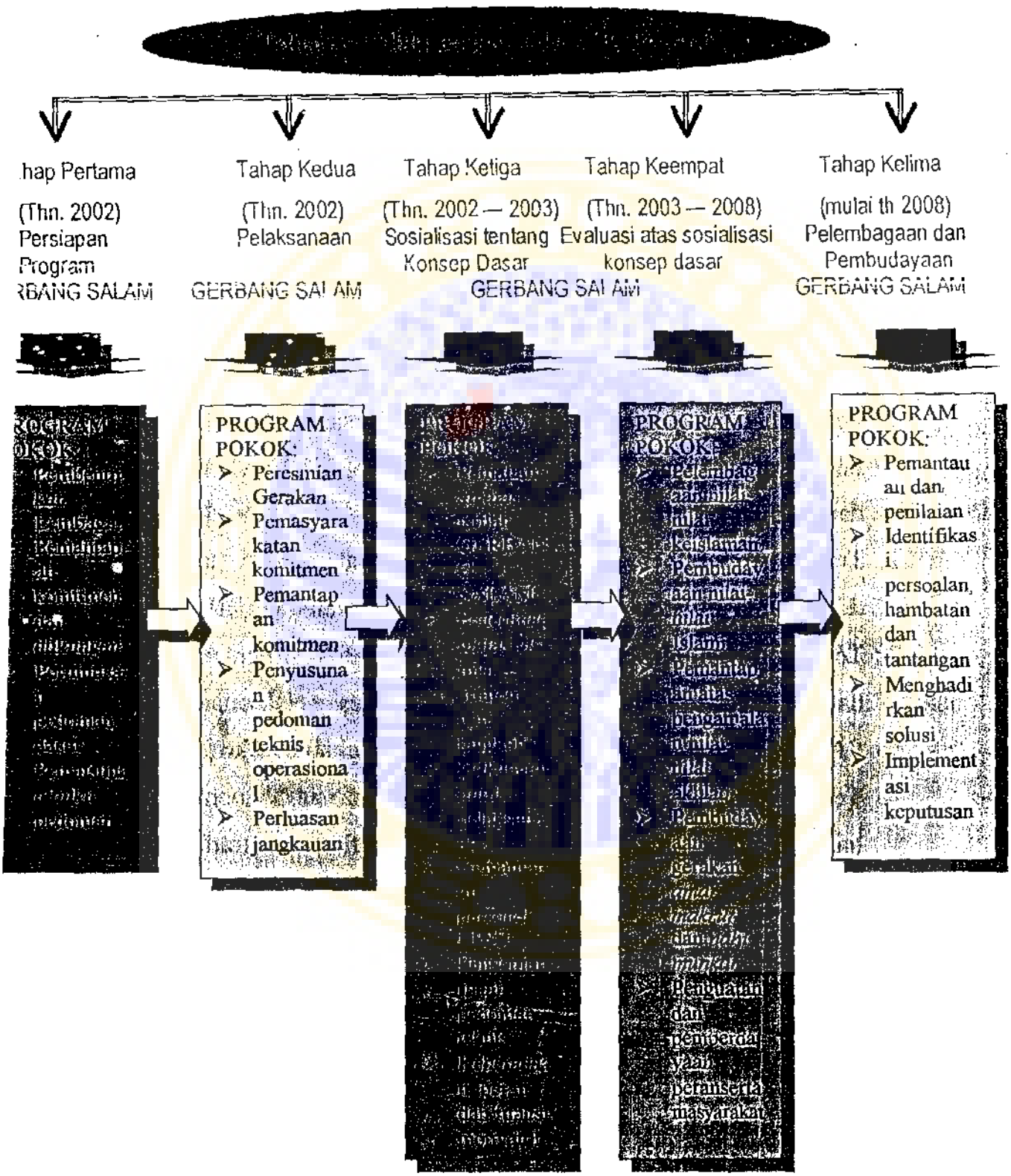
Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah Subhanahu Wa ta'ala atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya, Upaya pemberlakuan syariat Islam melalui peningkatan pengamalan nilai-nilai ajaran Islam di Kabupaten Pamekasan dapat terwujud dengan telah disusunya konsep GERBANG SALAM (gerakan pembangunan masyarakat Islami) yang telah disusun oleh Lembaga Pengkajian dan Penerapan Syariat Islam (LP2SI) Kabupaten Pamekasan..

Kami merasa berbahagia atas upaya keras Pemerintah Daerah dalam menyikapi keinginan masyarakat Pamekasan yang disampaikan melalui para ulama' dan tokoh masyarakat dalam upaya mewujudkan peningkatan pengamalan nilai-nilai ajaran Islam di Kabupaten Pamekasan sebagai suatu upaya membangun Pamekasan yang kondosif, aman dan damai. Untuk itu saya atas nama pribadi maupun atas nama DPRD Kabupaten Pamekasan, menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang setinggi-tinggginya, semoga apa yang telah direncanakan Pemerintah Daerah, dapat direalisasikan dalam kehidupan keseharian masyarakat Pamekasan.

Terima Kasih, Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Pamekasan, Nopember 2002

KETUA DPRD KABUPATEN
PAMEKASAN

Drs. ACHMAD SYAFII

S K E M A
TAHAPAN PELAKSANAAN GERBANG SALAM