

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca runtuhnya Orde Baru dan kemudian lahirnya Orde reformasi, telah membuka keran demokrasi di Indonesia. Tipe pemerintahan Orde Baru yang sentralistik mengakibatkan daerah tidak bisa berbuat sesuai kehendaknya. Segala aspek diatur oleh pusat sehingga tidak memberi kesempatan kepada daerah untuk mandiri mengurus daerahnya. Kebebasan berserikat, berkumpul, berorganisasi, dan kebebasan menyampaikan pendapat dimuka umum hanya sebagai teori di Negara demokrasi dan tidak sesuai dengan realitanya.

Pasca reformasi kebebasan berpendapat, berkumpul, dan kebebasan berorganisasi kembali dirasakan oleh masyarakat. Dengan diterbitkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dan untuk sekarang UU Nomor 22 Tahun 1999 kemudian direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah (Halim, 2018:6). Dengan diterbitkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut daerah diberi kebebasan dalam mengurus daerahnya secara mandiri. Sehingga kebebasan yang diberikan kepada daerah menjadi peluang besar bagi elit politik lokal untuk berkompetisi. Sejalan dengan pandangan Bakhir Ikhsan (2016) dalam Muhaimin (2019:158) menyatakan bahwa pasca reformasi elit pesantren berkompetisi didalam politik praktis, didukung dengan adanya desentralisasi dan otonomi yang menghendaki daerah dalam mengurus pemerintahannya sendiri.

Adanya desentralisasi memunculkan fenomena di daerah marak terjadinya gerakan-gerakan berbasis agama. Pasca kejatuhan rezim Soeharto yang otoriter, politik berbasis agama kemudian muncul bagai jamur di musim hujan (Halim, 2018: 130). Kemunculan politik berbasis agama marak terjadi setelah runtuhnya rezim ini. Dengan adanya fenomena tersebut elit-elit lokal ini seolah-olah menemukan jati dirinya. Khususnya elit keagamaan menjadi kekuatan besar dalam mempengaruhi kekuasaan baik ditingkat lokal maupun nasional.

Banyaknya kasus yang terjadi di daerah dalam upaya memformalisasikan nilai-nilai Islam kedalam sebuah kebijakan ini merupakan upaya dilakukan oleh elit-elit keagamaan yang menginginkan terjadinya perubahan sosial kearah yang lebih baik. Sedangkan, menurut pengertiannya Kebijakan Publik adalah keputusan-keputusan politik yang dilakukan oleh seseorang atau aktor politik yang mempunyai kewenangan dalam pemerintahan, baik bersifat formal maupun informal (Hayat, 2018:1). Pada dasarnya kebijakan merupakan respon dari adanya suatu masalah yang timbul di lingkungan sosial, yang kemudian memunculkan respon dalam bentuk tuntutan maupun dukungan yang kemudian diangkat ke ranah sistem politik. Sedangkan, Budiardjo (2015:20) menjelaskan Kebijakan (*Policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang kemudian diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan yang ingin dicapai dan cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Tasikmalaya merupakan salah satu daerah dengan menyandang julukan sebagai “Kota Santri”. Daerah ini ditandai dengan banyaknya lembaga-lembaga pendidikan agama islam, yang dikenal dengan sebutan pesantren. Pesantren merupakan

institusi pendidikan yang memiliki sistem tradisional dalam metode pengajarannya. Umumnya pesantren dipimpin oleh seorang ulama atau sering dikenal dengan sebutan Kiai. Kiai merupakan Elit di ranah lokal yang terbentuk karena kharisma yang dimilikinya, kharisma ini dapat muncul karena kekuatan fisik maupun kekuatan nonfisik yang dimiliki seorang Kiai, termasuk legitimasi budaya masyarakat yang menempatkannya sebagai elit lokal (Koirudin, 2005:25). Kiai merupakan sebutan untuk tokoh tertentu dan mempunyai kemampuan yang memadai dalam agama Islam. Dengan kemampuannya tersebut Kiai mendapatkan penghormatan dan pengakuan lebih dari masyarakat. Dhofier (1982:93) menyatakan bahwa Kiai merupakan elemen paling penting dari suatu institusi yang disebut pesantren bahkan pendiri dari pesantren tersebut. Sehingga kemajuan pesantren semata-mata bergantung kepada kemampuan pribadi seorang kiai. Sosok Kiai bagi masyarakat Indonesia berperan sebagai tokoh sentral yang memiliki wewenang (tidak Formal) yang sangat luas tidak terbatas hanya pada wilayah agama atau spiritual saja, namun merebak hampir seluruh kehidupan masyarakat.

Realitas ditengah-tengah masyarakat menunjukkan bahwa setiap masyarakat diperintah oleh sekelompok orang yang memiliki kualitas tertentu diatas orang pada umumnya dan berbeda dari yang lainnya, dalam istilah sosiologis mereka ini disebut sebagai elit (Subakir, 2018:176). Pareto dan Mosca dalam Haryanto (2017:7) menyatakan bahwa, di setiap lapisan masyarakat pasti terdapat sekelompok kecil orang yang memiliki kemampuan untuk memerintah sebagian besar masyarakat. Maksud dari sekelompok kecil orang ini merupakan lapisan elit yang sedang memerintah “*governing elite*” dan elit yang tidak sedang memerintah

“non-governing elite”. Elit yang sedang memerintah merupakan orang-orang yang sedang menduduki jabatan politik, sedangkan elit yang tidak sedang memerintah merupakan orang atau sekelompok orang yang tidak memiliki jabatan politik namun memiliki pengaruh cukup besar dalam mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Sehingga Kiai atau elit pesantren dalam hal ini menempati posisi sebagai *“non-governing elite”* artinya Kiai merupakan elit yang tidak sedang memerintah, meskipun tidak memiliki kekuasaan secara formal namun, Kiai mampu memobilisasi massa karena kewibawaan dan kharismanya. Seorang Kiai memiliki pengaruh kuat di pesantren dan lingkungan masyarakat sekitar, mereka sangat menghormati dan mempercayai tokoh Islam khususnya ulama dalam berkehidupan sosial hal ini karena kewibawaan seorang Kiai. Sehingga banyak kasus yang terjadi menjelang kontestasi politik lokal, dalam hal ini Pemilihan umum ditingkat daerah diwarnai dengan adanya keterlibatan Kiai sebagai pendukung salah satu calon.

Pradjarta Dirjosanjoto (1999:155-159) dalam Subakir (2018:7), menemukan adanya sumber kewibawaan seorang Kiai yang terdiri dari lima faktor;

1. Kiai memiliki superioritas dalam bidang keagamaan yang melebihi orang awam pada umumnya. Akibatnya sosok Kiai tidak hanya di pandang sebagai tokoh agama, tetapi di anggap sebagai tokoh atau seseorang yang memiliki kekuatan supranatural. Terkadang masyarakat selalu mengunjungi seorang Kiai untuk dimintai nasihatnya.
2. Faktanya menunjukan bahwa Kiai pesantren tidak hanya berkedudukan sebagai guru ataupun pemimpin pesantren, tetapi sekaligus sebagai

pemilik dari pesantren tersebut, sehingga kedudukan ini memberikan otoritas yang sangat besar bagi Kiai di lingkungan pesantren.

3. Adanya jaringan kekerabatan antar Kiai yang bersumber dari beberapa pesantren dengan jaringan perkawinan, sehingga kiai pesantren memiliki hubungan kekerabatan dengan Kiai pesantren lainnya. pola kekerabatan seorang Kiai dengan Kiai lainnya sering terjadi karena adanya Perkawinan anak cucunya dan memperlebar jaringan kekerabatan antar pesantren.
4. Adanya relasi kiai dengan pemerintah dan pusat-pusat kekuasaan di luar pemerintah seperti Parpol, dan organisasi lainnya. Relasi-relasi tersebut merupakan cakupan kekuasaan Kiai. Relasi yang terjadi dilandasi karena adanya kepentingan yang bersifat menguntungkan.
5. Kualitas pribadi seorang Kiai dalam menguasai hukum Islam dan adanya keturunan dengan Kiai terdahulunya. Sehingga memunculkan anggapan di masyarakat, bahwa terkenalnya suatu pesantren bisa dilandasi karena peran dan ketenaran Kiai terdahulunya.

Dari ciri-ciri kewibawaan Kiai diatas tidak heran apabila seorang Kiai memiliki pengaruh besar di masyarakat maupun politik, ada beberapa Kiai pesantren tidak berpolitik dan fokus untuk berdakwah dalam menyebarkan Syi'ar Islam dan bersih dari politik. Namun sebagian besar elit pesantren ini terjun ke ranah politik dan berafiliasi dengan partai politik bahkan memiliki jabatan politik di daerahnya.

Sebagian elit agama meyakini bahwa politik pada dasarnya tidak bisa dipisahkan dari agama. Agama dan Negara berdasarkan pandangan Halim (2018:131) sebagai berikut:

“Agama dan Negara merupakan satu kesatuan yang tidak akan terpisah dan harus selalu berdampingan. Namun, sebagian elit agama lainnya berpandangan terbalik. Mereka mengatakan bahwa agama memiliki posisi sebagai dasar etika sosial dimana secara formal harus terpisah dari politik. Dunia politik dapat menyebabkan nilai-nilai universal agama dimanipulasi dan dipolitisasi untuk kepentingan politik praktis”.

Berdasarkan penjelasan relasi Agama dan Negara di atas dan kemudian realita yang terjadi khususnya pada budaya pesantren bahwa terdapat Kewibawaan Tradisional yang melekat kepada seorang Kiai. Kewibawaan yang dimiliki Kiai sebagai tokoh agama menciptakan sebuah kepatuhan dan menjadi sebuah aturan yang melekat terutama di dalam kehidupan pesantren. Dengan adanya hal tersebut memunculkan relasi antara kiai sebagai elit keagamaan dengan lapisan masyarakat lainnya termasuk dalam hal ini pemerintah. Pemerintah yang dimaksud merujuk kepada pejabat atau aktor formal yang berada di lingkungan pemerintahan. Karena tidak sedikit pejabat birokrasi atau politik memiliki latar belakang berasal dari pesantren. Sehingga memungkinkan kebijakan di suatu daerah dapat berhasil disahkan meskipun bertentangan dengan aturan lainnya, karena didukung oleh adanya relasi antara elit pesantren dan pemerintah.

Relasi menjadi salah satu strategi dalam mewujudkan kepentingan dalam mempengaruhi sebuah kebijakan. Kemudian timbul pola relasi antara pemerintah dengan elit pesantren karena secara terus menerus berulang dan dijadikan sebagai cara dalam mewujudkan kepentingannya. Dukungan terhadap Peraturan Daerah

Syariat di Kota Tasikmalaya datang dari gerakan-gerakan Islam lokal yang merasa bahwa Tasikmalaya sekarang berada dalam fase kemorosotan moral dan kalangan ini merasa bahwa “Kota Santri” hanyalah julukan yang tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan (Mudzakir, 2017:65).

Fenomena tersebut menjadi sesuatu yang menarik untuk diteliti, Tasikmalaya memiliki latarbelakang sejarah sebagai salah satu daerah yang kental dengan budaya Islamnya, dan mayoritas masyarakatnya beragama Islam dan berpendidikan pesantren. Sehingga Islam menjadi kekuatan yang mendominasi perpolitikan di Kota Tasikmalaya. Sesuai dengan sejarahnya kemudian menggiring pemahaman bahwa kemunculan Perda Syariat di Kota Tasikmalaya berkaitan erat dengan kekuatan besar tersebut.

Dimulai dari kemunculan Peraturan Daerah pertama yang bernuansa nilai-nilai Islam adalah Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Kemasyarakatan yang Berlandaskan pada Ajaran Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Masyarakat di Kota Tasikmalaya, yang tidak lepas kaitannya dengan peran para Kiai. Namun, Peraturan Daerah ini mengalami penolakan dari pihak lain yang merasa peraturan daerah tersebut terlalu memihak kepada agama tertentu dan mengesampingkan keberadaan agama lain. Bahkan Peraturan ini, mendapatkan penolakan dari Kementerian Dalam Negeri dan mengharuskan adanya penyempurnaan dengan tujuan merangkul semua elemen keagamaan. Kemudian terbentuklah Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai kehidupan Masyarakat yang Religius di Kota Tasikmalaya sebagai hasil dari revisi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009, namun pada

kenyataannya isi dari kedua Peraturan ini sama dan hanya merubah bungkus berdasarkan versi pemerintah.

Maraknya penegakan Syariat Islam di daerah, karena didasari oleh upaya penegakan Syariat ditingkat pusat dalam upaya mengembalikan Piagam Jakarta namun mengalami kegagalan (Albarbbasy, 2016:230). Upaya Penegakan Syariat yang dilakukan oleh para Kiai di Kota Tasikmalaya ini, tidak hanya didasari karena kegagalan di tingkat pusat, namun realitas sosial yang dihadapi kota Tasikmalaya sekarang juga menjadi faktor utama munculnya tuntutan penerapan Syariat Islam. Dengan pengaruh globalisasi menimbulkan permasalahan ditengah-tengah masyarakat yang dijuluki sebagai kota santri ini. Masyarakat Kota Tasikmalaya yang pada awalnya sangat kental dengan nilai-nilai religiusitasnya, sekarang semakin bergerak ke arah masyarakat yang tidak lagi memegang nilai-nilai tersebut, yang kemudian menjadi hedonis dan berperilaku negatif dilihat dari tingginya kasus-kasus kejahatan di Kota Tasikmalaya (Taufik, 2018:39).

Kondisi sosial masyarakat yang mengarah kepada kemorosotan moral. Seperti banyaknya kasus pembunuhan, perzinahan, penganiayaan terhadap anak di bawah umur, pengedaran obat-obat terlarang, geng motor, kasus pencurian kendaraan bermotor dan lain-lain. Sehingga dengan banyaknya kasus kejahatan yang terjadi kemudian memunculkan upaya bersama yang dilakukan para elit keagamaan dalam memformalisasikan nilai-nilai Islam ke dalam suatu kebijakan untuk mengembalikan kehidupan masyarakat yang religius.

Berhasilnya Kota Tasikmalaya membuat Peraturan Daerah yang bernuansa nilai-nilai Islam cukup berjalan lancar. Berbeda dengan Kota Depok yang

mengajukan peraturan daerah Syariat bahkan referensinya tersebut mengambil dari peraturan daerah Syariat Kota Tasikmalaya, karena dianggap memiliki kesamaan namun peraturan daerah tersebut tidak berhasil lolos karena adanya penolakan dari DPRD. Sehingga dengan kegagalannya Kota Depok, memunculkan pertanyaan besar mengapa peraturan daerah Syariat ini bisa berhasil di Kota Tasikmalaya. Meski sebelumnya sama mengalami penolakan dan pada akhirnya berhasil di sahkan.

Melihat keberhasilan terwujudnya peraturan daerah bernuansa Islami yang di inisiasi oleh para Kiai ini. Kemudian memunculkan dugaan-dugaan terhadap keberhasilan tersebut, apakah budaya patron-klien berlaku bagi pemerintah dengan elit pesantren? Melihat elit pemerintah di Kota Tasikmalaya kebanyakannya adalah alumni santri dari berbagai pesantren, ataukah ada deal-deal politik yang menguntungkan salah satu pihak atau keduanya? melihat elit pesantren (Kiai) sering dijadikan strategi dalam memperoleh dukungan yang dilakukan oleh elit politik dalam kontestasi pemilihan umum. Ataukah berkurangnya kepercayaan Kiai terhadap pemerintah, bahwa mereka tidak bisa mengurus moral masyarakat sehingga elit pesantren harus terlibat langsung di dalam permasalahan tersebut.

Sehingga penulis tertarik untuk meneliti hal tersebut yang telah dijelaskan di atas. Adapun tema yang di ambil adalah pesantren dan politik dengan judul “Relasi Elit Pesantren dan Pemerintah Daerah dalam Pembuatan PERDA Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius di Kota Tasikmalaya”. Penelitian ini berupaya untuk menjawab rumusan masalah penelitian, bagaimana relasi yang terjadi antara elit pesantren dan pemerintah

terhadap pembuatan kebijakan yang cukup ramai diperbincangkan sehingga menjadi PERDA kontroversial. Melihat kekuatan Islam yang memiliki pengaruh sangat besar sehingga relasi seperti apa yang terjalin antara elit pesantren dan pemerintah dalam mempengaruhi terbentuknya Peraturan Daerah Syariat yang termuat di dalam PERDA Nomor 12 Tahun 2009 yang kemudian disempurnakan menjadi PERDA Nomor 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat Yang Religius Di Kota Tasikmalaya.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana relasi yang terjadi antara Elit Pesantren (Kiai) dan Pemerintah Daerah dalam pembuatan PERDA Nomor 7 Tahun 2014 di Kota Tasikmalaya?

C. Pembatasan Masalah

Pada penelitian ini penulis melakukan pembatasan terhadap masalah yang telah dirumuskan dan terkonsentrasi dalam melakukan penelitian. Adapun pembatasan masalah dalam penelitian ini yaitu mengenai Relasi Elit Pesantren dan Pemerintah Daerah terkait dengan Pembuatan PERDA Nomor 7 Tahun 2014 tentang Tata Nilai Kehidupan Masyarakat yang Religius di Kota Tasikmalaya.

D. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah dan batasan masalah diatas, tujuan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis dimaksudkan untuk mengungkapkan dan menganalisis bagaimana relasi yang terjadi antara elit pesantren dan Pemerintah daerah dalam pembuatan PERDA Nomor 7 Tahun 2014 di Kota Tasikmalaya.

E. Manfaat Penelitian

Penulis mengharapkan Penelitian ini dapat memberikan hasil yang bermanfaat. Sejalan dengan tujuan penelitian di atas. Hasil penelitian ini dapat berguna baik secara Teoritis maupun Praktis:

1. Secara Teoritis

Manfaat secara teoritis penelitian ini dapat turut menambah khazanah keilmuan di bidang politik secara teoritis. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dalam bidang akademik mahasiswa Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, khususnya yang berkaitan dengan Pesantren dan Politik yang mencakup wawasan mengenai relasi elit pesantren dan pemerintah daerah dalam pembuatan kebijakan publik.

2. Secara Praktis

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan pembaca dapat menambah pengetahuan tentang bagaimana relasi elit pesantren dan Pemerintah daerah dalam pembuatan PERDA Nomor 7 tahun 2014 di Kota Tasikmalaya. Serta sebagai bahan referensi bagi masyarakat untuk penelitian berikutnya. Serta menambah wawasan pengetahuan khususnya dalam bidang pesantren dan politik yang berhubungan dengan relasi elit terhadap pembuatan kebijakan.