

PERAN NU DAN MUHAMMADIYAH DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK DI KUDUS

Ulya

STAIN Kudus, Jawa Tengah, Indonesia

Ulya_stain@gmail.com

Abstract

ROLE OF NU AND MUHAMMADIYAH IN THE PROCESS OF MAKING PUBLIC POLICY IN KUDUS. This study aims to determine the role of mass organizations in the process of making public policy in the local level. It was especially the role played by the two largest Islamic organizations in Kudus called NU and Muhammadiyah. Examining regulations, such as UU No. 25/2004 on national development planning system, community involvement has a strong legal basis. The method used in this research was qualitative research using case studies to explore the issues. Data collection techniques used in-depth interviews of the main actors of the organization, organizational documents and newspaper clippings. The main results of this research as follows; First, NU and Muhammadiyah considers that public policies are matters of society life at large, but the presence of NU and Muhammadiyah more often considered as formality so that they are less successful in influencing the issues raised. Second, NU and Muhammadiyah fight more for the issues raised by persuasiveness because the government is open enough to have dialogue, but the space that can be utilized is still very limited. Third, although NU and Muhammadiyah have big network and members in the village, they are still less in developing and exploring the resources to get involved in public policy-making process.

Keywords: *Mass organizations, NU, Muhammadiyah, Participation, Public Policy.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran organisasi massa dalam proses pembuatan kebijakan publik di tingkat lokal, terutama peran yang dilakukan dua ormas Islam terbesar di Kudus yakni NU dan Muhammadiyah. Dilihat dari aspek regulasi, misalnya UU 25/2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, keterlibatan masyarakat memiliki dasar hukum yang kuat. Metode yang dipakai dalam riset ini adalah riset kualitatif dengan menggunakan studi kasus untuk mendalami isu yang diambil. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara mendalam (in depth interview) terhadap aktor utama organisasi, dokumen organisasi maupun kliping koran. Hasil utama riset ini sebagai berikut; pertama, NU dan Muhammadiyah memandang bahwa kebijakan publik adalah urusan yang menyangkut hidup masyarakat secara luas, namun karena kehadiran NU dan Muhammadiyah lebih sering dianggap formalitas sehingga kurang berhasil memengaruhi isu yang diangkat. Kedua, NU dan Muhammadiyah lebih banyak memperjuangkan isu yang diangkat melalui pendekatan persuasif karena memang pemerintah cukup terbuka untuk diajak dialog, tetapi ruang yang bisa dimanfaatkan masih sangat terbatas. Ketiga, walaupun kaya jaringan dan anggota yang mengakar di desa, NU dan Muhammadiyah masih kurang mendayagunakan sumber daya yang ada untuk mau terlibat secara maksimal dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Kata kunci: *Organisasi massa, NU, Muhammadiyah, partisipasi, kebijakan publik*

A. Pendahuluan

Kudus selama ini dikenal sebagai kota santri dengan ikon Menara Kudus serta situs makam Sunan Kudus dan Sunan Muria. Banyaknya pondok pesantren atau madrasah juga memperkuat sebutan tersebut. Selain itu, maraknya forum pengajian, baik yang didukung oleh institusi masjid atau individual juga sangat banyak. Pada sisi lain, institusi pendidikan yang diprakarsai organisasi massa Islam juga sangat berkembang.

Secara karakteristik, masyarakat Kudus juga terkenal dengan slogan *jigang*, yakni *ngaji* dan *dagang*. *Ngaji* berarti masyarakat yang sangat menjunjung nilai-nilai agama dalam keseharian hidupnya. Ini juga berarti tipe masyarakat yang

suka menuntut ilmu agama sebagai pedoman dalam hidup. *Dagang* berarti model masyarakat yang suka berwirausaha dalam menjalankan moda ekonomi maupun menopang kebutuhan hidup sehari-hari. Hal ini didukung adanya fakta bahwa mayoritas jumlah penduduk di Kudus beragama Islam. Dari 753.529 orang penduduk Kudus hampir 98 persen memeluk agama Islam. Mayoritas penduduk yang beragama Islam ini tak pelak membuat organisasi massa berbasis umat Islam menjadi sangat semarak dan dinamis. Hal yang paling menonjol adalah maraknya institusi sosial kemasyarakatan yang didukung oleh NU atau Muhammadiyah, misalnya rumah sakit, lembaga pendidikan atau lembaga ekonomi seperti koperasi warga NU (Kowanu) dan yang lainnya. Ini belum ditambah dengan berbagai kegiatan bersifat insidental yang disponsori oleh ormas NU atau Muhammadiyah di tingkat Kudus.

Hal ini karena memang kota Kudus merupakan basis santri yang menjadi lahan subur bagi tumbuh-kembangnya ormas semacam NU-Muhammadiyah. Hal ini ditegaskan oleh Abdul Munir Mul Khan yang melihat bahwa kaum santri merupakan aktor utama dari aktivitas NU-Muhammadiyah. Tidak bisa dipungkiri pula bahwa ormas NU-Muhammadiyah mempunyai daya dorong yang kuat bagi partai-partai berbasis Islam.¹

Penjelasan diatas menunjukkan bahwa ormas seperti NU atau Muhammadiyah memiliki banyak cara guna merekatkan konstituen, yang tak lain adalah warga Kudus, dengan institusinya dalam hal ini NU atau Muhammadiyah. Namun demikian, tampaknya hal ini belum banyak dibaca sebagai peluang atau sarana untuk melakukan serap aspirasi dan memperjuangkannya dalam tahapan yang lebih tinggi. Padahal, sebagai ormas yang memiliki basis konstituen yang solid dan cukup besar, ditambah dengan fakta bahwa saat ini proses pembuatan kebijakan publik di tingkat lokal dituntut semakin transparan dan partisipatif,

¹ Abdul Munir Mul Khan, *Politik Santri; Cara Menang Merebut Hati Rakyat*, (Yogyakarta, Kanisius, 2009), hlm. 293-294.

sarana-sarana pengajian dan sebagainya bisa dimanfaatkan sebagai wahana konsolidasi untuk menyerap ide, usulan maupun keluhan yang dialami warga lalu memformulasikannya dalam sebuah naskah yang akan diperjuangkan sebagai isu publik dalam proses pembuatan kebijakan publik di tingkat lokal.²

Ditilik secara regulasi, sejak tahun 2004, partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam proses perencanaan pembangunan mendapat suntikan dari pemerintah pusat melalui UU 25/2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN). Menurut UU 25/2004, “partisipasi masyarakat” adalah keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Sedangkan yang dimaksud dengan “masyarakat” adalah orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat atau badan hukum yang berkepentingan dengan kegiatan dan hasil pembangunan baik sebagai penanggung biaya, pelaku, penerima manfaat maupun penanggung risiko.³ (UU 25/2004 Pasal 2 ayat 4 huruf d). UU 25/2004 juga menjelaskan adanya 5 pendekatan dalam perencanaan pembangunan yaitu; pendekatan politik, pendekatan *bottom up*, pendekatan *top down*, pendekatan teknokratis dan pendekatan partisipatif.

Dalam perspektif UU 25/2004, oleh Depdagri kemudian ditafsirkan dalam bentuk Surat Edaran (SE) Mendagri No. 050/987/SJ, “partisipasi” merupakan salah satu pendekatan dalam perencanaan pembangunan yaitu perencanaan yang “...dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (stakeholders) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.⁴ Di Kudus sendiri, regulasi yang mengatur

² Fadillah Putra, *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*, Cet. II (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 17.

³ UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional - erda No. 7/2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

⁴ Suhirman, *Kerangka Hukum dan Kebijakan tentang Partisipasi Warga*” Lap -

tentang keterlibatan warga atau kelompok masyarakat sejauh ini belum ditemukan.⁵ Hal ini tentu agak menyulitkan bagi warga maupun kelompok warga untuk terlibat lebih jauh dalam proses penyerapan, perumusan hingga pembahasan suatu persoalan yang nantinya menjadi sebuah kebijakan publik.

Walaupun sudah ada jaminan regulasi di tingkat nasional, aturan di tingkat lokal merupakan sebuah penjabaran yang bersifat teknis-aplikatif tentang tata cara pelibatan warga atau kelompok masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik. Absennya aturan di tingkat lokal tentu akan sedikit menyulitkan ormas semacam NU-Muhammadiyah untuk lebih maksimal dalam berperan lebih jauh.

Sebagaimana disebutkan diatas, riset ini akan fokus pada keterlibatan ormas Islam sebagai aktor dalam proses pembuatan kebijakan publik. Mengapa? Secara teoretis, organisasi massa merupakan salah satu media atau sarana warga negara dalam bekeluh kesah dan mengungkapkan persoalan yang sedang dihadapi. Adanya pertemuan rutin yang sering digelar ormas juga membuat warga lebih mudah dalam mengungkapkan permasalahan yang sedang dihadapi. Dalam konteks tersebut, menjadi signifikan untuk mencermati apa dan bagaimana sebuah

ran Penelitian Independen yang didukung Ford Foundation, (Bandung, November 2004). hlm. 15

⁵ Ini berbeda dengan beberapa daerah lain yang sudah mulai semarak untuk memberi ruang (invited space) bagi warga atau kelompok masyarakat lain untuk terlibat dalam proses pembahasan kebijakan publik. Bantul misalnya memiliki peraturan daerah No. 7 tahun 2005 tentang transparansi dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan kabupaten Bantul (selanjutnya disebut Perda TP). Walaupun perda ini sudah menyediakan ruang bagi warga untuk terlibat, tapi pihak pemerintah belum sepenuhnya melibatkan warga. Artinya, ketersediaan regulasi saja tidak menjamin adanya partisipasi, apalagi jika tidak ada regulasi yang mengatur, hal ini tentu makin sulit bagi warga untuk bisa terlibat lebih jauh. Studi tentang keterlibatan warga dalam pelebagaan suara warga di Bantul ini bisa dilihat dalam M. Zainal Anwar, Efektifitas Strategi Engagement dalam Melembagakan Suara Warga; Studi terhadap Rewang (Rebug Warga Peduli Anggaran) di Bantul, Laporan penelitian individual yang didukung oleh Perkumpulan Prakarsa-Jakarta, Juni-Agustus 2008.

ormas mendorong penyelesaian masalah yang sedang dihadapi warga terkait dengan proses pembuatan kebijakan publik di pemerintah daerah.⁶

Ada beberapa pertanyaan penting yang sekaligus melandasi riset ini, *Pertama*, bagaimana ormas Islam menyerap aspirasi yang berkembang pada anggotanya dan strategi atau pendekatan apa yang dipakai untuk menyalurkan persoalan yang sedang dihadapi konstituennya tersebut? *Kedua*, faktor-faktor apa saja yang memengaruhi sebuah ormas untuk memperjuangkan atau mengendapkan aspirasi anggotanya? *Ketiga*, bagaimana ormas membangun relasi dengan aktor-aktor lain dalam upaya proses pembuatan kebijakan publik di tingkat lokal.

Terkait pilihan lokasi riset dan obyek studi, ada beberapa pertimbangan sebagai berikut; *Pertama*, sejak dulu, Kudus merupakan daerah yang terkenal sebagai basis NU atau Muhammadiyah. Dalam diri NU, ada tokoh K.H.R. Asnawi yang menjadi salah satu pendiri NU di Indonesia yang berasal dari Kudus dan mewariskan beberapa institusi pendidikan semisal pondok pesantren maupun madrasah yang eksis hingga sekarang. Sementara pada Muhammadiyah, institusi pendidikan Muhammadiyah yakni SD Muhammadiyah I Kudus sudah berdiri sejak 1926 M. Banyaknya alumni yang berasal dari lembaga pendidikan tersebut tak pelak menjadi modal bagi penguatan organisasi dalam menjalankan visi-misi dan program-programnya di Kudus.⁷

Kedua, kedua ormas ini memiliki akar yang sangat baik dan kuat di Kudus. Hal ini terbukti dari signifikansi jumlah ranting (organisasi di tingkat desa/kelurahan) yang cukup marak. Hal ini ditambah dengan fakta banyaknya lembaga pendidikan, misalnya

⁶ Hans Dieter Klingemen, Richard I. Hoffebert, dan Ian Budge, *Pantai, Kebijakan dan Demokrasi*, terj. Sigit Jatmika, (Yogyakarta: Jentera bekerjasama dengan Kedubes Amerika Serikat, 2000), hlm. 32

⁷ Sunyoto Usman, *Komunitas Tarekat dan Politik Lokal di Era Orde Baru; Penelitian di Kudus, Jawa Tengah*, Jurnal Sosial Politik (JSP), Vol. 2. No. I Juli 1998, hlm. 65.

Madrasah Qudsiyyah, Madrasah Banat NU atau Madrasah TBS yang berafiliasi ke NU maupun berbagai lembaga pendidikan mulai dari SD-SMU yang berada dibawah lembaga Muhammadiyah. *Ketiga*, sejauh ini, regulasi lokal yang mengatur tentang keterlibatan warga dalam proses pembuatan kebijakan publik belum tersedia di Kudus. Riset ini akan melihat strategi atau pendekatan apa yang diambil oleh ormas dalam memperjuangkan aspirasi yang berkembang di kalangan konstituennya.⁸

Argumentasi diatas menjadi data awal yang sangat menarik untuk melihat sejauhmana keterlibatan dua ormas terbesar di Kudus ini dalam memandang kebijakan publik dan bagaimana kedua ormas ini berperan dalam proses pembuatan kebijakan publik terutama yang bersentuhan langsung dengan konstituen mereka. Selain itu, sebagai ormas Islam yang mayoritas di Kudus, peran NU dan Muhammadiyah sebagai bagian dari gerakan masyarakat sipil juga belum optimal. Riset ini sekaligus ingin menelisik faktor-faktor apa saja yang mendorong atau menghambat keterlibatan dan peran NU atau Muhammadiyah dalam proses pembuatan kebijakan publik di tingkat lokal.⁹

B. Pembahasan

1. Kebijakan Publik dalam Pandangan NU-Muhammadiyah

Dalam pandangan NU atau Muhammadiyah, kebijakan publik adalah sesuatu yang sifatnya berhubungan dengan warga, baik berupa masalah, sesuatu yang mengatur warga atau usulan yang berasal dari warga. Dalam konteks ini, kebijakan publik merupakan proses komunikasi atau proses interaksi dua arah antara pemerintah dengan warga.

⁸ Nadjib Hassan, dkk, *Profil Pesantren Kudus*, (Kudus: CeRMIN, 2004), hlm. 36.

⁹ Hilman Latief, *Melayani Umat: Filantropi Islam dan Ideologi Kesejahteraan Kaum Modernis*, (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 12

Baik NU maupun Muhammadiyah, dalam hal ini berusaha memposisikan dirinya sebagai “jembatan” antara pemerintah dengan warga dalam proses pembuatan kebijakan publik. Dengan kata lain, NU atau Muhammadiyah yang mengklaim memiliki anggota cukup banyak di Kudus berupaya menyambungkan kepentingan anggotanya dengan para pengambil kebijakan yang ada di pemerintah.

Namun demikian, harus diakui bahwa sebagai ormas, peran yang dimainkan NU atau Muhammadiyah memang terbatas. Sebagai sebuah penyambung kepentingan, tingkat *pressure* yang dimainkan hanya sebatas menyampaikan usulan kepada pemerintah. Tidak sebagaimana partai politik atau fraksi di legislatif yang memang memiliki fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan dalam konteks kebijakan publik, peran ormas sebagaimana NU-Muhammadiyah terbatas hanya menggali aspirasi publik saja.

Hanya saja, nampaknya ada titik beda dalam pemaknaan publik dalam kata “kebijakan publik”. Bagi NU, hal ini dimaknai sebagai aspirasi warga secara luas, dan tidak terpancang pada anggota NU saja. Artinya, siapa saja dan dari mana latar belakangnya selama ia bagian dari warga Indonesia, NU siap menampung dan memperjuangkan aspirasi warga tersebut sesuai peran yang bisa dimainkan.

Pilihan ini tampaknya juga sejalan dengan ideologi NU yang ingin melindungi segenap ummat manusia atau yang lazim dibahasakan dengan *rahmatan lil alamien*. Dengan konsep *rahmatan lil alamien* ini, NU tidak canggung untuk menyerap atau menampung aspirasi warga.

Ini berbeda dengan Muhammadiyah yang lebih memaknai publik dalam kebijakan publik sebagai internal anggotanya saja. Dalam makna yang demikian, isu atau masalah yang diangkat lebih banyak berkulat atau terfokus pada lingkup anggota semata dan tidak terlalu melebar pada warga secara luas.

2. Proses Pembuatan Kebijakan Publik Peran NU-Muhammadiyah

Analisis dalam proses pembuatan kebijakan publik ini secara khusus akan diarahkan pada bagaimana NU-Muhammadiyah memanfaatkan ruang (peluang dan kesempatan) yang ada, apa dan bagaimana strategi yang dipakai, efektifitas strategi dalam menggapai isu yang sedang diperjuangkan serta pendekatan dalam mendayagunakan peran dalam proses pembuatan kebijakan publik di Kudus.

Pada dasarnya, peluang bagi ormas untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik cukup terbuka. Perubahan sangat mendasar pada era orde baru dan era reformasi adalah adanya regulasi yang secara jelas mengatur keterlibatan warga. Hal ini jelas menunjukkan adanya pengakuan negara atas eksistensi warga atau kelompok masyarakat.¹⁰

Perubahan era dari sentralisasi menjadi desentralisasi menyediakan lanskap baru relasi warga-pemerintah. Warga yang biasanya tergabung dalam sebuah organisasi mulai bisa melibatkan diri dalam proses pembuatan kebijakan publik di daerah. Hal ini tentu menjadi peluang dan kesempatan bagi ormas setelah sebelumnya, yakni ketika orde baru, tidak banyak berperan dalam kerangka pembangunan daerah.¹¹ Dengan konteks yang demikian, maka ormas seperti NU-Muhammadiyah jelas memegang peranan penting dalam proses pembangunan daerah secara luas. Dengan jumlah anggota dan jaringan yang cukup kuat, luas dan mengakar,

¹⁰ Pada waktu orde baru, pendekatan yang dipakai dalam sistem perencanaan lebih pada pendekatan otokratis-teknokratis. Ini bisa dilihat bahwa semua rencana dan program pembangunan dilakukan oleh pusat dan daerah (kabupaten atau desa) hanya menerima "master plan" yang sudah dirancang oleh pemerintah pusat. Adapun saat ini, pendekatan yang dikedepankan adalah pendekatan pemberdayaan dan partisipasi. Dalam konteks ini, daerah (kabupaten dan desa) punya keleluasaan untuk melakukan perencanaan sesuai kebutuhan.

¹¹ Amitai Efzioni, *Organisasi-organisasi Modern*, (Jakarta : Penerbit UI dan Bradjaguna, 1982). hlm. 35

tidak bisa dipungkiri bahwa keterlibatan NU-Muhammadiyah dalam proses pembuatan kebijakan publik sangat strategis.

Sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya, praktik pembuatan kebijakan publik salah satunya bisa diteropong pada aspek sejauhmana suatu kelompok terlibat dalam perencanaan dan penganggaran daerah (PPD). Hal ini karena proses PPD sekarang tidak lagi menjadi domain khusus pemerintah dengan parlemen tetapi, secara regulasi juga mensyarakatkan keterlibatan masyarakat secara luas.

Dalam alur proses pembuatan kebijakan publik khususnya PPD, peran ormas memang tidak banyak terlihat kecuali sebagai institusi yang mencoba melembagakan masalah warga atau anggotanya. Walaupun tidak memiliki badan atau lembaga khusus yang bertugas untuk melakukan serap aspirasi publik, tetapi hal tersebut tidak menyurutkan pengurus NU atau Muhammadiyah untuk bekerja menggali masalah yang timbul pada masyarakat atau anggotanya.

Secara prinsip, fungsi untuk melakukan serap aspirasi publik ini langsung dilakukan oleh pengurus harian NU atau Muhammadiyah. Strategi yang coba diambil para pengurus tersebut biasanya mendelegasikan masalah atau usulan yang ada pada badan otonom yang dimilikinya untuk ditindaklanjuti sesuai peran atau fungsi yang dimiliki.

Baik NU dan Muhammadiyah berupaya mendayagunakan jaringan yang ada tetapi hal tersebut memang belum maksimal. Selain karena keterbatasan sumber daya yang ada, faktor pemerintah sendiri tidak banyak melibatkan NU-Muhammadiyah karena dianggap “sekedar” ormas saja. Undangan pada acara atau kegiatan yang sifatnya serap aspirasi publik misalnya dalam forum musrenbang dianggap hanya “formalitas” saja bagi pemerintah dan belum berdampak secara signifikan bagi upaya penyelesaian persoalan yang terjadi pada warga atau anggota NU-Muhammadiyah.

Diantara sempitnya peluang atau kesempatan yang ada, apa yang dilakukan NU ketika memperjuangkan alokasi anggaran bagi guru madrasah dan berhasil dilakukan merupakan suatu ikhtiar yang menarik dan perlu disebarluaskan sebagai setitik kabar baik ditengah masih suramnya peran ormas dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Hal ini mengingatkan bahwa baik NU atau Muhammadiyah sama-sama mengeluh bahwa pelibatan ormas dalam proses pembuatan kebijakan publik lebih banyak bersifat formalitas dan seringkali kehadiran ormas dalam forum yang mendiskusikan persoalan publik sering menjadi “peserta pelengkap” saja.

Boleh jadi, keberhasilan NU dalam memperjuangkan alokasi anggaran untuk guru tersebut berpangkal pada strategi ganda yaitu melalui jalur formal dan pada saat yang sama memaksimalkan jalur kultural yang dimiliki. Jika hanya mengandalkan jalur formal, bisa ditebak bahwa kapasitas dan daya jangkau sebuah ormas sangat terbatas. Ormas mungkin bisa terlibat dalam penjangkaran aspirasi, tetapi ketika masuk dalam tahap pembahasan aspirasi, biasanya ormas sudah tidak bisa melakukan intervensi secara maksimal. Ini karena wilayah tersebut biasanya menjadi domain fraksi atau dinas tertentu saja.

Karena itu, jalur kultural, dimana NU memiliki forum komunikasi warga NU, bisa dimaksimalkan sebagai “pengawal” usulan yang sebelumnya diusung NU. Pengawasan terhadap usulan ini menjadi penting karena usulan yang biasanya tanpa “pemilik resmi” sangat rentan untuk ditolak atau dihapus. Adanya kader atau simpatisan NU yang menduduki pos-pos strategis berkaitan dengan pengambilan kebijakan publik coba dimanfaatkan NU untuk bisa mengawal usulan secara maksimal. Dalam kasus usulan alokasi anggaran untuk guru, hal ini tampaknya menemui keberhasilan.¹²

¹² Suhirman, “*Kerangka Hukum dan Kebijakan tentang Partisipasi Warga*” Laporan Penelitian Independen yang didukung Ford Foundation, Bandung, November 2004.

Dalam kasus dimana terjadi benturan kepentingan antara pemerintah dengan warga, sikap NU, misalnya, berusaha mengedepankan kepentingan kemaslahatan warga dan pertimbangan nilai-nilai agama. Dalam hal ini, NU memberi contoh menarik tentang wacana nuklir. NU berpendapat nuklir memang memiliki aspek manfaat dan bahaya. Walaupun pemerintah memiliki pendapat tentang pentingnya pembangunan tenaga nuklir, dalam hal ini rencana pembangunan nuklir di daerah muria-Kudus, untuk mengatasi persoalan kebutuhan listrik, tetapi studi yang dilakukan para ahli dan berpijak pada sejarah tentang nuklir, banyak menjelaskan aspek bahay daripada manfaat yang diperoleh. Selain itu, di level masyarakat juga banyak terjadi penolakan terkait bahaya nuklir untuk kelangsungan alam maupun bahaya radiasi jika meledak.

Wal hasil, berpijak pada pendapat ahli dan penolakan masyarakat bahwa jika para ahli yang memang memiliki kompetensi tentang nuklir menyatakan bahwa nuklir lebih banyak aspek bahaya daripada manfaatnya, dengan tegas NU akan menolak dan mengikuti pendapat ahli tersebut. Ini merupakan salah satu kasus dimana ada ketidaksetujuan NU terhadap rencana kebijakan yang hendak dibuat pemerintah.

Sisi menarik dari kasus ini adalah pelibatan ahli untuk menentukan suatu keputusan organisasi. NU seolah ingin menegaskan pentingnya data dan penelitian yang akurat dan komprehensif dalam membangun kerangka sebuah kebijakan. Dalam wacana saat ini, hal ini sering disebut dengan *evidence based advocacy*. Artinya, suatu kelompok atau individu dalam melakukan advokasi tidak hanya berbasis pada opini sendiri tetapi juga ditopang dengan data atau riset yang kuat dan bisa dipertanggungjawabkan. Selain itu, hal ini memberikan pembelajaran penting terutama dalam melakukan negosiasi, lobi atau audiensi antara pihak ormas dengan pihak pemerintah atau parlemen. Pembelajaran ini khususnya terkait dengan membawa

bukti yang berdasar studi atau riset khusus terkait wacana atau isu yang hendak diusung.

Pembelajaran lain yang penting dikemukakan dalam kerangka *evidence based advocacy* adalah upaya NU untuk mempertautkan kegiatan penelitian dengan jaringan politik yang dimiliki yang telah dipraktikkan dalam bentuk komunikasi dengan forum kultural yang dimiliki yakni forum komunikasi warga NU. Dalam bahasa lain, apa yang dilakukan NU ini bisa disebut sebagai mitra kritis (*critical partner*). Dalam hal ini, NU mengakui jika dirinya menjadi mitra pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan publik, tetapi tidak sebagaimana dalam Orde Baru dulu ketika posisi mitra hanya menjadi “tukang stempel” atas kebijakan pemerintah, NU mencoba tetap kritis dengan caranya sendiri yakni mengajukan pertimbangan kemaslahatan warga dan nilai-nilai agama sebagai indikator pembandingan atas rencana kebijakan pemerintah.¹³

Dengan posisi yang demikian, NU sebagai ormas mencoba mengajukan dirinya sebagai kelompok penyeimbang dalam proses pembangunan di Kudus. Modal untuk menjadi kelompok penyeimbang ini juga cukup kuat mengingat NU memiliki anggota dan jaringan yang cukup kuat dan mengakar di kalangan warga Kudus.

Hal ini juga berpijak pada pertimbangan bahwa tampaknya NU tidak hanya mencoba memanfaatkan ruang yang disediakan pemerintah, tetapi juga mencoba menciptakan sendiri ruang untuk bernegosiasi dengan cara melakukan lobi atau audiensi dan secara aktif mendorong forum komunikasi warga NU untuk memperjuangkan masalah atau isu yang sedang menjadi perhatian NU baik secara institusi atau warga anggotanya.

¹³ M. Zainal Anwar, *Efektifitas Strategi Engagement dalam Melembagakan S - ara Warga; Studi terhadap Revang (Rembug Warga Peduli Anggaran) di Bantul*, Laporan penelitian individual yang didukung oleh Perkumpulan Prakarsa-Jakarta, Juni-Agustus 2008.

Jika NU terbilang cukup aktif dalam proses pembuatan kebijakan publik di Kudus, level yang agak lebih rendah tampaknya ditemukan dalam Muhammadiyah. Sebagaimana disebutkan sendiri oleh pimpinan Muhammadiyah, ormas Muhammadiyah dalam konteks pembuatan kebijakan publik di Kudus memang menjadi mitra pemerintah tetapi lebih bersifat pasif.

Pendekatan yang dilakukan Muhammadiyah tampaknya lebih “menitipkan” suara atau aspirasi anggotanya melalui individu anggota atau simpatisan Muhammadiyah yang kebetulan menduduki posisi kunci di birokrasi atau parlemen. Hal ini tampaknya merupakan upaya Muhammadiyah untuk lebih fokus pada jati diri sebagai ormas yang lebih konsentrasi pada urusan pelayanan umat dan tidak terlalu berkonsentrasi pada politik kebijakan publik yang mana hal ini tampaknya diserahkan pada kader-kader Muhammadiyah yang memiliki posisi strategis di birokrasi atau parlemen.¹⁴

Dengan begitu, secara organisatoris, Muhammadiyah hanya memanfaatkan ruang yang disediakan pemerintah secara ala kadarnya. Ini terjadi ketika ada undangan dari pemerintah untuk mengikuti acara atau kegiatan yang merupakan bagian dari proses pembuatan kebijakan publik, maka Muhammadiyah secara institusi akan menghadirinya, tetapi tidak cukup aktif untuk menciptakan ruang tersendiri untuk terlibat secara aktif dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Hal ini juga tampaknya didukung bukti bahwa Muhammadiyah sebetulnya memiliki jaringan berupa badan otonom maupun forum pertemuan reguler berjenjang yang cukup kuat dan mengakar. Tetapi, modal organisasi ini tampaknya lebih banyak digunakan untuk kepentingan internal organisasi dan kurang didayagunakan untuk kepentingan menjaring aspirasi

¹⁴ Sunaji Zamroni dan M. Zainal Anwar (Ed.), *Menabur Benih di Lahan Tandus; Pelajaran Berharga dari Advokasi Perencanaan dan Penganggaran di Bantul dan Kebumen*, (Yogyakarta, IRE Press, Mei, 2008), hlm. 34.

secara luas. Walaupun forum-forum yang dimiliki juga dipakai untuk menjangkau aspirasi publik tetapi intensitas pertemuan masih terlihat minim.

Artinya, forum yang digelar hanya setahun sekali atau setahun dua kali. Forum yang demikian ini biasanya menghasilkan rekomendasi terhadap isu pelayanan publik yang kemudian diteruskan kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Ini tentu berbeda dengan NU yang memiliki forum *lailatul ijtima'* dimana pertemuannya dilakukan selama sebulan sekali.

Walau demikian, Muhammadiyah tetap berkomitmen untuk melakukan serap aspirasi minimal dengan anggotanya dan menyediakan ruang bagi anggotanya untuk menyampaikan isu atau masalah yang sedang dihadapi. Namun demikian, model seperti ini tentu jauh dari maksimal. Dalam situasi yang demikian, pengurus Muhammadiyah tampaknya mendorong pertemuan kultural dengan anggotanya dalam forum yang dibungkus dengan pengajian yang lebih banyak disponsori warga. Pengajian inilah yang biasanya dilakukan ajang curah pendapat terkait isu yang sedang berlangsung atau merespon kebijakan yang dibuat pemerintah.¹⁵

Beberapa hal yang dapat dipandang sebagai keberhasilan Muhammadiyah dalam mempengaruhi kebijakan publik melalui pendekatan ini, antara lain adalah dalam penertiban cafe dan karaoke di Kabupaten Kudus dan juga pemberian bantuan kepada organisasi sosial maupun pendidikan. Selain itu, model pendekatan personal ini dianggap lebih cepat dan mengena karena langsung berhubungan dengan orang-orang kunci yang termasuk memiliki

¹⁵ Dalam proses pembuatan kebijakan publik, Muhammadiyah cenderung mengambil pendekatan informal dengan lebih memaksimalkan komunikasi dengan kader atau simpatisannya yang kebetulan memiliki posisi penting dalam jajaran birokrasi. Muhammadiyah mengakui bahwa sejauh ini, model pendekatan semacam ini lebih efektif ketimbang mengikuti proses pembuatan kebijakan publik secara formal dan mengikuti ruang yang disediakan pemerintah.

“suara” dalam penentuan sebuah kebijakan publik. Hal ini juga ditambah dengan kuatnya ikatan psikologis yang memungkinkan masukan yang diberikan Muhammadiyah lebih didengar.

Hanya saja, model pendekatan semacam ini jelas mengandung kelemahan. *Pertama*, cara seperti ini jelas meminggirkan posisi Muhammadiyah secara institusi. Hal ini tentu bisa melemahkan dan meragukan pandangan publik terhadap komitmen Muhammadiyah atas isu atau masalah yang sedang berkembang di masyarakat, khususnya di kalangan anggotanya.

Kedua, model seperti ini sangat rentan terdistorsi oleh kepentingan individu atau broker politik. Hal ini karena transparansi dan pertanggungjawabannya secara publik sangat lemah karena hanya mengandalkan jasa tokoh tertentu. Ini juga rentan munculnya “penumpang gelap” yang memanfaatkan nama besar Muhammadiyah untuk kepentingan pribadi. Ini yang sering disebut dengan penyerobotan elit atau *elite capture*. Hal ini jelas sangat merugikan Muhammadiyah di masa mendatang. Kerugian yang disebabkan oleh pola penyerobotan elit ini biasanya berupa korupsi untuk kepentingan pribadi dengan dalih kelompok.

3. NU-Muhammadiyah dalam Perspektif Partisipasi

Dalam kerangka teori partisipasi, ada tiga aspek yang penting disinggung dan menjadi ruh partisipasi dalam tata kuasa pemerintahan yakni suara, akses dan kontrol. Suara (*voice*) berarti kemampuan warga atau institusi untuk menyampaikan ide, masalah atau kebutuhan yang dihadapi. Sedangkan, akses bermakna kemampuan warga atau institusi untuk menjangkau ruang, peluang atau kesempatan yang ada untuk memperjuangkan suaranya. Ada dua hal yang penting diperhatikan dalam akses ini; tentang keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) menyangkut siapa yang terlibat dan keikutsertaan (*involvement*) menyangkut bagaimana warga terlibat. Adapun kontrol dipahami sebagai kemampuan untuk ikut serta mengawal proses pembuatan kebijakan publik.¹⁶

¹⁶ Fadillah Putra, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Cet. II (Y -

Jika ditilik dari teori partisipasi tata kelola pemerintahan diatas, apa yang dilakukan NU-Muhammadiyah masih jauh dari memuaskan. Dalam konteks *voice*, NU–Muhammadiyah baru sebatas pada upaya bersuara secara minimalis. Hal ini terlihat dengan model jaring aspirasi yang dilakukan secara apa adanya dan hanya menumpang pada kegiatan-kegiatan yang sebelumnya sudah ada namun “ditumpangi” dengan aktivitas jaring aspirasi.

Ini tentu tidak salah, tetapi tentu jauh dari maksimal. Selain itu, banyaknya acara dalam satu kegiatan tentu sangat rentan membuyarkan fokus anggota dan juga rentan membuat peserta kelelahan jika harus mengikuti banyak agenda. Hal ini tentu membuat forum yang pada awalnya juga mengagendakan serap aspirasi dari para anggota berjalan apa adanya. Bisa ditebak pula bahwa yang menyampaikan pendapat atau berbicara pada forum tersebut menjadi tidak merata.

Apa yang dilakukan NU-Muhammadiyah ini sebetulnya cukup tepat disebut sebagai pra kondisi atau prasyarat awal dalam upaya pelembagaan suara warga. Ini mengingat untuk bisa berperan secara maksimal dibutuhkan sebuah institusi yang kuat, mengakar dan terkonsolidasi. Institusi yang kuat dan mengakar tampaknya sudah cukup bisa ditemui dalam diri NU-Muhammadiyah di Kudus karena memang memiliki jaringan dan anggota yang kuat dan banyak di Kudus.

Dengan kondisi demikian, NU dan Muhammadiyah sebetulnya memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang tinggi dan sangat berpeluang memengaruhi proses pembuatan kebijakan publik. Tentu saja, daya dan kesempatan untuk memengaruhi ini digunakan dalam konteks sebesar-besar kemanfaatannya untuk masyarakat secara luas maupun untuk anggotanya. Hanya saja, untuk menjadi organisasi yang terkonsolidasi dalam upaya menyuarakan suara warga, NU-Muhammadiyah masih harus bekerja keras dengan tidak hanya mengandalkan pertemuan

reguler organisasi saja, tetapi juga ditantang untuk menyediakan pertemuan khusus yang memang betul-betul dipakai untuk melakukan serap aspirasi warga atau anggotanya.

Sementara dalam hal akses, sangat terlihat bahwa yang dilakukan NU-Muhammadiyah masing sangat terbatas. NU memang terlihat cukup aktif dalam proses pembuatan kebijakan publik, tetapi tentu saja sebagai ormas, daya jangkauannya sangat terbatas terutama ketika dibandingkan dengan partai politik, misalnya.

Hal senada juga dialami Muhammadiyah. Dengan jelas, pimpinan Muhammadiyah melihat bahwa keterlibatan ormas dalam proses pembuatan kebijakan publik di Kudus masih sekedar formalitas belaka. Dengan begitu, pesan yang ingin disampaikan oleh Muhammadiyah menjadi terhambat. Karena itu, baik NU maupun Muhammadiyah, sama-sama berinovasi membuat jalur kultural. Dalam konteks NU, wujud forum komunikasi warga NU yang mewadahi kader NU yang berada di berbagai institusi birokrasi atau parlemen menjadi tumpuan harapan untuk menerobos kemacetan yang sering ditimbulkan ketika sebuah usulan melewati jalur formal.

Sementara Muhammadiyah berupaya mengandalkan kader atau simpatisannya yang kebetulan menempati posisi-posisi kunci dalam institusi birokrasi guna mengefektifkan usulan atau ide yang dimiliki Muhammadiyah. Pendekatan individu ini dianggap lebih berhasil daripada melewati jalur formal yang disediakan pemerintah. Dengan demikian, bisa dikatakan bahwa ada persoalan dalam ruang partisipasi yang disediakan oleh pemerintah. Pada prinsipnya, baik NU atau Muhammadiyah memiliki komitmen untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik. Dengan posisi sebagai ormas yang memang daya jangkauannya tidak seleluasa partai politik, tetapi komitmen untuk terlibat terlihat sangat tinggi. Hanya saja, komitmen ini terkadang berhadapan dengan tembok birokrasi yang sering menghadirkan mereka hanya sekedar sebagai “tamu undangan” yang tidak

banyak berperan dalam ajang-ajang diskusi terkait pembahasan kebijakan publik di Kudus. Keterbatasan bersuara dan minimnya akses yang dimiliki membuat NU dan Muhammadiyah tampaknya menjadikan keduanya sangat susah menjalankan peran kontrol terhadap proses pembangunan di Kudus. NU-Muhammadiyah masih belum bisa berfungsi secara maksimal atau masih dalam skala yang rendah.

Pada gilirannya, ini membuat keseimbangan pembangunan di Kudus agak sedikit timpang karena dalam konteks pengawasan pembangunan hanya mengandalkan parlemen daerah saja. Padahal, jika mengingat ormas seperti NU atau Muhammadiyah yang memiliki jaringan dan anggota yang kuat dan mengakar, maka semestinya tugas kontrol pembangunan juga bisa dijalankan. Paling tidak, ormas ini bisa memberi masukan maupun kritik. Karena fungsi kontrol yang minim ini, maka pemerintah sering memposisikan NU dan Muhammadiyah dalam proses pembuatan kebijakan publik hanya sekedar “formalitas” belaka. Dalam konteks kontrol ini, ditambah dengan model pendekatan persuasif yang dikedepankan NU atau Muhammadiyah, sesungguhnya bisa menempatkan diri sebagai mitra kritis (*critical partner*). Dengan menjadi mitra yang kritis ini, NU dan Muhammadiyah tetap “berteman” dengan pemerintah daerah, tetapi tetap bisa menjaga jarak sehingga bisa memberikan masukan atau kritik secara konstruktif dan obyektif.

Sejauh yang bisa dilakukan adalah memberikan rekomendasi atas pelayanan publik yang ada di Kudus. Ini misalnya coba dilakukan Muhammadiyah. Tetapi tentu saja, kekuatan “rekomendasi” hanya sebuah saran atas realita yang dianggap kurang pas dan sifatnya tidak mengikat. Dengan begitu, hal ini jelas sangat bergantung apakah pihak yang menjadi sasaran rekomendasi bersedia mengindahkannya atau hanya menjadikannya angin lalu saja. Hanya saja, sebagai ormas, upaya memberikan rekomendasi ini adalah sesuatu yang sifatnya sudah

cukup tinggi, apalagi mengingat tugas kontrol pembangunan sebetulnya berada di pundak parlemen lokal.¹⁷

C. Simpulan

Hasil utama riset ini sebagai berikut; *pertama*, NU dan Muhammadiyah memandang bahwa kebijakan publik adalah urusan yang menyangkut hidup masyarakat secara luas. Dalam memperjuangkan isu yang diangkat, NU dan Muhammadiyah berusaha berjuang melalui forum yang disediakan pemerintah, tetapi karena kehadiran NU dan Muhammadiyah lebih sering dianggap formalitas sehingga kurang berhasil memengaruhi isu yang diangkat, NU dan Muhammadiyah berusaha melalui jalur kultural-informal yakni melalui kader atau simpatisannya yang kebetulan menduduki posisi strategis dalam eksekutif atau legislatif. *Kedua*, NU dan Muhammadiyah lebih banyak memperjuangkan isu yang diangkat melalui pendekatan persuasif karena memang pemerintah cukup terbuka untuk diajak dialog, tetapi ruang yang bisa dimanfaatkan masih sangat terbatas. *Ketiga*, walaupun kaya jaringan dan anggota yang mengakar di desa, NU dan Muhammadiyah masih kurang mendayagunakan sumber daya yang ada untuk mau terlibat secara maksimal dalam proses pembuatan kebijakan publik.

¹⁷ M. Zainuri, *Partisipasi Politik Perempuan (Perspektif Tradisi Islam lokal Kudus)*, Tesis, Prodi Magister Ilmu Politik di UNDIP Semarang, 2007.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, M. Zainal Sunaji Zamroni, dan (Ed.), *Menabur Benih di Lahan Tandus; Pelajaran Berharga dari Advokasi Perencanaan dan Penganggaran di Bantul dan Kebumen*, Yogyakarta, IRE Press, 2008.
- Anwar, M. Zainal, *Efektifitas Strategi Engagement dalam Melembagakan Suara Warga; Studi terhadap Remang (Rembug Warga Peduli Anggaran) di Bantul*, Laporan penelitian individual yang didukung oleh Perkumpulan Prakarsa-Jakarta, Juni-Agustus 2008.
- Efzioni, Amitai, *Organisasi-organisasi Modern*, Jakarta: Penerbit UI dan Bradjaguna. 1982.
- Klingemen, Hans Dieter Richard I. Hoffebert, dan Ian Budge, *Partai, Kebijakan dan Demokrasi*, terj. Sigit Jatmika, Yogyakarta, Jentera bekerjasama dengan Kedubes Amerika Serikat, 2000.
- Latief, Hilman, *Melayani Umat: Filantropi Islam dan Ideologi Kesejahteraan Kaum Modernis*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- M. Zainuri, *Partisipasi Politik Perempuan (Perspektif Tradisi Islam lokal Kudus)*, Tesis, Prodi Magister Ilmu Politik di UNDIP Semarang, 2007.
- Mark Bevir (Ed.), *Encyclopedia of Governance I*, Sage Publications, California-United States, 2007.
- Mulkhan, Abdul Munir, *Politik Santri; Cara Menang Merebut Hati Rakyat*, Yogyakarta: Kanisius, 2009.
- Nadjib Hassan, dkk, *Profil Pesantren Kudus*, Kudus: CeRMIN, 2004.
- Putra, Fadillah, *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*, Cet. II Yogyakarta: Pustaka Pelajar; 2003.

- Stake, Robert E. "Case Studies", dalam Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, London: Sage Publication, 1994.
- Suhirman, "Kerangka Hukum dan Kebijakan tentang Partisipasi Warga" Laporan Penelitian Independen yang didukung Ford Foundation, Bandung, November 2004.
- Sunyoto Usman, *Komunitas Tarekat dan Politik Lokal di Era Orde Baru; Penelitian di Kudus, Jawa Tengah*, Jurnal Sosial Politik (JSP), Vol. 2. No. I Juli 1998.
- Undang- Undang 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Perda No. 7/2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, 2005.