

PETA JALAN UNTUK DEMOKRASI LOKAL: PELAJARAN DARI KALIMANTAN SELATAN¹

Oleh Mukhtar Sarman²

Demokratisasi adalah proses perubahan struktur menuju demokrasi. Demokratisasi politik berarti proses perubahan struktur politik agar sesuai dengan kaidah-kaidah demokrasi politik. Karena itu, isu umum demokratisasi politik adalah bagaimana praksis politik demokratis dipertunjukkan oleh para elite dan massa pendukung di ranah publik, apakah ia telah sesuai dengan kaidah-kaidah utama demokrasi?

Merujuk pada kerangka pikir Tocqueville,³ mengapa suatu negeri itu mengadopsi sistem pemerintahan yang demokratis, sebenarnya karena memang merupakan sebuah kebutuhan, dan bukan karena paksaan. Namun demikian, karena prinsip dasar demokrasi itu bisa dipadankan dengan kecenderungan sosiokultural masyarakat setempat, maka setiap negeri itu memiliki alasan yang berbeda mengapa mengadopsi model demokrasi untuk sistem pemerintahannya.

Dari perspektif teori normatif, demokrasi politik itu menghendaki adanya pemilihan umum, dan alasannya ada dua. *Pertama*, pemilu akan menjamin bahwa pemerintahan (yang terpilih) mendapatkan akuntabilitasnya untuk melakukan tindakan dan kebijakan yang berkaitan dengan hak-hak warga negara yang memilihnya. *Kedua*, pemilu itu akan memenuhi fungsi representatif dalam pengertian bahwa ia dapat menjamin perluasan hak membuat undang-undang yang merefleksikan adanya distribusi pendapat dari kelompok pemilih.⁴ Tetapi secara teknis, pemilu adalah rekrutmen politik untuk kelompok elite;⁵

¹ Tulisan pengantar untuk bahan pembanding kuliah umum Yudi Latief, Ph.D (Direktur Eksekutif Reform Institute Jakarta) bertema “Rancangbangun Sistem Politik dan Demokrasi untuk Perubahan Indonesia” yang diselenggarakan di Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin tanggal 20 April 2017.

² **Dr Mukhtar Sarman MSi** adalah dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin.

³ Lihat Alexis de Tocqueville, 2005. *Tentang Revolusi, Demokrasi, dan Masyarakat*. (Terjemahan, Freedom Institute dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta).

⁴ Lihat Russell J. Dalton et al, 2011. “The Dynamics of Political Representation”, dalam Martin Rosema et al., *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies*. (Pallas Publications, Amsterdam University Press, Amsterdam).

⁵ Walaupun banyak definisi tentang istilah *elite*, tetapi saya lebih setuju dengan kerangka pemikiran Gaetano Mosca, bahwa minoritas dapat “memerintah” mayoritas karena kelompok yang pertama itu memang terorganisasi dan bahwa minoritas ini biasanya terdiri dari individu-individu yang lebih unggul (lihat Geraint Parry, 2005. *Political Elites*. (ECPR Press), halaman 2). Lihat juga Peter Bachrach (ed), 2010. *Political Elite in a Democracy*. (Transaction Publishers, New Brunswick, NJ).

dan kelompok elite itu dianggap mendapatkan kepercayaan publik apabila memperoleh dukungan mayoritas pemilih yang terlibat dalam sebuah pemilu.⁶ Pertanyaannya kemudian adalah, apakah di tingkat lokal gagasan demokratisasi politik itu relevan dengan kondisi sosiokultural masyarakat yang diandaikan mampu berperan sebagai subyek pelaku tindakan politik? Kalaulah demokrasi dijabarkan secara prosedural sebagai kontestasi, norma dan nilai lokal senantiasa menjadi acuan untuk bertindak. Ini berarti bahwa praksis demokrasi politik dan definisi yang menyertainya mestinya sesuai dengan nilai-nilai sosial yang berlaku atau menggerakkan tindakan politik para pelaku.

Tulisan ringkas berikut ini mencoba mendiskusikan isu tersebut dalam konteks praksis pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Sebagai catatan, kasus yang dijadikan rujukan adalah sebatas Pilkada Kalimantan Selatan.

Dua Gejala Patologis

Dalam kepastakaan politik, biasa diasumsikan bahwa demokrasi bermaksud memperlakukan semua warga negara sebagai aktor atau subyek. Namun diyakini pula bahwa sesungguhnya setiap orang itu bertindak di ruang publik atas dasar pemahaman dan posisinya dalam relasi kuasa. Dalam kaitan itu dapat diambil contoh gejala yang akhir-akhir ini banyak dikenal dengan istilah sentimen SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar Golongan) dan adanya praktik politik uang yang menyertai setiap kontestasi dalam rangka Pilkada.

Adanya isu SARA dalam kampanye politik Pilkada adalah merupakan indikasi bahwa kontestasi Pilkada masih belum beranjak dari struktur tribalisme. Karena fenomena itu merupakan realitas politik yang terperagakan, nampaknya hal itu tidak terantisipasi dengan baik dalam aturan perundang-undangan yang dibuat, dan boleh jadi hal itu juga tidak disadari oleh para perancang undang-undang. Padahal kalau kita merujuk pada Anthony Reid,⁷ adanya isu SARA dan adanya semangat untuk menghidup-hidupkan kembali perbedaan sosial tersebut, sebenarnya hanya menjustifikasi kategori-kategori yang (pernah) dipaksakan oleh para penguasa di jaman kolonial dulu.

⁶ Konsep elite sebagai “pemilik kuasa” memang merupakan ironi bagi demokrasi, tetapi hal itulah yang terjadi di banyak negara demokratis, seperti misalnya Amerika Serikat, dan dalam realitasnya pemilu sering sekadar proses sirkulasi dari siapa di antara para elite yang akan mendapatkan kekuasaan di ranah publik (lihat Thomas R. Dye dan Harmon Ziegler, 2009. *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*. Wadsworth Cengage Learning, Boston).

⁷ Lihat Anthony Reid, 2010. *Imperial Alchemy: Nationalism and Political Identity in Southeast Asia*. (Cambridge University Press, Cambridge), halaman 25, dan 32-34.

Tetapi seperti ditengarai oleh Li,⁸ memang ada sifat politik untuk pembentukan kelompok di mana identitas suku (dan agama) jelas ditemukan hari ini. Masalahnya, aspirasi dan artikulasi identitas masyarakat adat yang muncul tidak autentik dan oportunistik yang akibatnya hanya menimbulkan penghinaan resmi atau berbuah sanksi. Stigma bisa muncul dalam wacana publik. Apabila stigma itu sengaja dimunculkan dengan niat memberikan pencitraan negatif terhadap lawan politik tertentu, hal itu jelas manipulatif dan berbahaya terhadap perkembangan demokrasi. Bahwa adanya asal-usul keturunan yang berbeda, termasuk perbedaan agama, adalah realitas yang tidak bisa diingkari, dan tidaklah mungkin disembunyikan, tetapi juga tidak sepatutnya untuk dijadikan komoditas politik. Rakyat yang anonim tidak pantas digiring pada wacana yang membingungkan — sebagaimana “apa yang dianggap ada” oleh para elit — sedangkan realitas yang sebenarnya tidaklah demikian adanya. Meskipun setiap wacana politik itu tetap terbuka untuk modifikasi atau transformasi oleh kegiatan diskursif, interpretatif, dan praktik aktor tertentu, tetapi wacana yang sudah ‘teruji’ belum tentu sah. Karena dunia sosial bukan sekadar saling pertemuan dangkal atas observasi-observasi reguler. Ada persoalan substantif yang menyebabkan dunia sosial itu diceritakan sebagai entitas “apa yang ada”, dan hal itu mestinya tidak dimanipulasi oleh aktor semata untuk kepentingan politik.

Dengan kata lain, barangkali sentimen SARA dalam realitasnya tidaklah cukup signifikan sebagai faktor penyebab konflik sosial dalam masyarakat. Namun manakala isu SARA dibumbui dengan tafsir-tafsir baru yang *banal* (dangkal), boleh jadi ia dapat menjadi faktor sebab munculnya kemarahan-kemarahan massa yang terperangkap dalam banalitas pemikiran yang menyesatkan, dan lalu ingin menumpahkan kemarahan itu pada obyek atau sasaran tertentu. Dalam politik, massa yang salah kaprah memahami sesuatu paham atau pemikiran tidak bisa dipersalahkan. Yang salah, dan biasanya tidak mengakui bahwa dia adalah pihak yang bersalah, adalah para elit yang bergumul dalam rebutan kekuasaan atau pengaruh, baik itu kekuasaan di bidang politik, ekonomi, budaya, atau yang lainnya. Karena setiap segmentasi sosial itu niscaya ada kelompok elitnya.

Gejala lain yang dianggap merupakan masalah yang cukup menonjol dalam kontestasi Pilkada adalah praktik “politik uang”. Meminjam pemahaman Aspinall,⁹ istilah “politik uang” memang digunakan di beberapa negara Asia Tenggara (terutama Indonesia, Malaysia dan Filipina). Namun menurut Aspinall

⁸ Lihat Tania Murray Li, 2000. “Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot”. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 42, No.1. (Jan, 2000), pp. 149-179. (Cambridge University Press, Cambridge).

⁹ Edward Aspinall, “Money Politics: Patronage and Clientelism in Southeast Asia,” draft paper untuk William Case (ed), 2013. *Handbook of Democracy in Southeast Asia*. (Routledge, London).

istilah itu tidak tepat, kecuali apabila ia dikaitkan dengan dua istilah penting ilmu politik, yakni patronase dan klintelisme. Dalam definisi Kitschelt dan Wilkinson,¹⁰ patronase dan klientelisme dipakai dalam konteks pemberian barang atau bantuan lainnya yang dipertukarkan dalam hubungan politik.¹¹ Merujuk pada deskripsi Aspinall dan Mietzner,¹² politik uang di Indonesia seringkali tidak selalu relevan dengan definisi formal "politik uang", karena misalnya ia bisa diwujudkan dalam bentuk pemberian sumbangan [uang] dan bantuan [barang] kepada kelompok konstituen yang berada di kawasan miskin. Bagi kelompok pemilih, hal itu dianggap bukti bahwa partai politik atau kandidat yang melakukannya ada perhatian terhadap mereka dan [boleh jadi] karena itu jadi alasan layak dipilih dalam Pemilu [atau Pilkada]. Karena pola semacam itu, dalam pandangan Palmer,¹³ politik uang di Indonesia adalah bagian yang sah (*legitimate*) dari kampanye politik, dan politik uang semacam itu juga tidak pernah menjadi sebab digagalkannya kemenangan partai politik atau seseorang kandidat dalam Pemilu [dan Pilkada].

Secara normatif praktik "politik uang" ini, dalam rangka kontestasi politik biasanya dipahami sebagai hal yang melanggar norma dan aturan main kontestasi yang mestinya adil. Tetapi kalau praktik politik uang dilakukan oleh banyak orang, apalagi dilakukan sebagai bagian dari kehidupan dan budayanya, maka bagi para pelaku itu sendiri, hal itu adalah hal yang benar. Artinya, perlu cara baru untuk mendudukan persoalan, dan menyikapinya sedemikian rupa sehingga rasionalitas para aktor tersebut bisa dimengerti. Justru perlu dipertanyakan lebih jauh, karena alasan atau pertimbangan apa sajakah sehingga para aktor yang terlibat dalam proses demokratisasi (bukan hanya calon anggota legialatif dan Kepala Daerah saja, melainkan juga para pemilih dan eksponen lain) cenderung akomodatif terhadap hal itu. Pasalnya, berbagai norma yang biasanya ditabukan oleh pengusung skenario demokrasi itu ternyata sesuatu hal manifes dalam kehidupan masyarakat. Sampai di sini bisa dikatakan bahwa, pemberlakuan aturan normatif yang disediakan ternyata tidak mudah dipraktikkan. Para pengusung skenario demokrasi menyebutkan adanya banyak "kecurangan politik" dengan penggunaan kekuatan uang untuk meraih

¹⁰ Lihat H. Kitschelt and S. I. Wilkinson, 2007. "Citizen-politician Linkages: An Introduction", dalam Herbert Kitschelt and Steven I. Wilkinson (eds), *Patron, Client and Politics: Pattern of Democratic Accountability and Political Competition*. (Cambridge University Press).

¹¹ Aspinall sendiri mendefinisikan patronase sebagai "sumberdaya yang berasal dari sumber-sumber publik dan disalurkan untuk kepentingan partikularistik", dan klientelisme mengacu pada "hubungan personalistik kekuasaan". Secara konseptual istilah patronase dan klientelisme itu adalah dua konsep yang berbeda, tetapi mereka sering erat terkait dalam praktiknya, dalam kasus bila suatu hari seseorang pemilih menerima pembayaran tunai dari para politisi (Aspinall, 2013, Op.cit).

¹² Lihat Edward Aspinall & Marcus Mietzner (eds), 2010. *Problem of Democratisation in Indonesia*. (ISEAS Publishing, Singapore).

¹³ Blair Palmer, 2010. "Services Rendered: Peace, Patronage and Post-conflict Elections in Aceh", dalam Aspinall & Mietzner, 2010, halaman 301-2.

kemenangan dalam suatu kontestasi politik. Namun kalau kita memposisikan diri sebagai warga masyarakat yang terikat pada nilai-nilai setempat dan standar kepantasan yang berlaku, tindakan yang dikatakan menyimpang itu juga masuk akal (*make sense*).

Karena itu patut untuk dipertanyakan, apakah semua aturan perundang-undangan yang dibuat oleh elit politik di DPR dan diperuntukkan bagi kalangan elit politik itu sendiri untuk meraih kekuasaan dapat dijadikan acuan normatif untuk mengatur tata tertib sosial yang (mestinya) melibatkan rakyat banyak. Atau, jangan-jangan masyarakat awam sebenarnya punya preferensi sendiri tentang apa yang sebaiknya mereka lakukan dalam hubungan partisipasi politik mereka.

Pertanyaan berikutnya adalah, apakah demokrasi politik yang berciri liberal merupakan pilihan satu-satunya untuk mengatur sirkulasi kekuasaan di Indonesia? Kita saksikan, dalam praktiknya selama ini seolah-olah terjadi pengkhianatan terhadap ide-ide demokrasi (yang berciri liberal) karena para pelakunya tidak berhasil memahami aturan-aturan normatif yang (mestinya) menyertai kontestasi politik yang berciri liberal seperti halnya kasus-kasus kecurangan dan praktik politik uang dalam kontestasi Pilkada. Pengkhianatan terhadap ide demokrasi dan demokratisasi tersebut adalah pertanda bahwa demokrasi liberal bukanlah model yang tepat untuk mengejawantahkan ide demokrasi untuk Indonesia. Dalam memahami fenomena tersebut boleh jadi ada yang berpendapat bahwa kegagalan dalam pelebagaan kontestasi ini menandai bahwa rakyat Indonesia tidak bisa, atau tidak siap atau tidak mau berdemokrasi sebagaimana dituntut oleh para penganjur demokrasi liberal. Oleh karena itu, bagi kalangan ini, yang menjadi pokok persoalan sebetulnya bukan watak dasar rakyat Indonesia, melainkan model demokrasi yang hendak diwujudkan.

Pertanyaan selanjutnya, dan saya kira penting sekali untuk digarisbawahi, bagaimana dengan peran elit lokal dalam mengartikulasikan ide demokrasi sebagai satu sistem untuk menata kehidupan berbangsa dan bergara. Di ranah lokal, elit dimaksud terutama adalah para akademisi dan tokoh agama seperti Tuan Guru yang dihormati dan banyak pengikutnya.

Pelajaran dari Pilkada Kalimantan Selatan¹⁴

Sebagaimana kasus umum di Indonesia, kontestasi politik dalam rangka Pilkada juga menunjukkan adanya gejala kecurangan dan praktik politik uang sebagai strategi para elit politik untuk memenangkan kontestasi politik yang diikutinya. Berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada Kalimantan Selatan tahun 2005, 2010, dan 2015, ada beberapa catatan tersisa yang barangkali perlu

¹⁴ Disarikan dari Mukhtar Sarman, 2017. *Kerumpangan dan Banalitas Politik: Praksis Demokrasi Politik di Ranah Lokal*. (Deepublish, Yogyakarta).

dicermati sebagai masukan untuk merancang bangun sistem politik dan demokrasi untuk perubahan Indonesia, yakni:

Pertama, bagi masyarakat Banjar tradisional yang dikenal religius, preferensi politik mereka sangatlah tergantung pada fatwa Tuan Guru sebagai tokoh yang dihormati. Pada Pilkada tahun 2005, sangat kentara adanya peran Tuan Guru itu dalam memberikan preferensi yang semata-mata merujuk pada dalil agama Islam. Bahwa memilih pemimpin (baca: Kepala Daerah) itu sebaiknya melihat dari unsur sifat-sifat kenabian yang dimiliki oleh sang kandidat, yakni: jujur dan amanah. Tetapi sejak Pilkada tahun 2010, hanya tinggal sedikit Tuan Guru yang menunjukkan sikap “tidak berpihak” dalam konstelasi politik lokal. Bahkan tidak jarang beberapa kandidat secara terang-terangan menggunakan Tuan Guru tertentu sebagai figur yang ditampilkan sebagai “penjamin” dirinya di ranah publik dalam konteks modal sosial yang dibutuhkan untuk mendapatkan simpati publik.

Kedua, karena kecerdikan elit politik memanipulasi persepsi kelompok pemilih, dan ada juga lantaran kontribusi pemahaman yang agak salah kaprah dari sejumlah Tuan Guru pemilik pondok pesantren, praktik politik uang dianggap bukanlah sesuatu hal yang bertentangan dengan nilai-nilai agama. Yakni ketika “politik uang” itu dipraktikkan menjadi “politik sedekah”. Tuan Guru, melalui oknum perantara, tidaklah menolak pemberian bantuan (uang atau barang) dari para kandidat yang bertarung dalam kontestasi Pilkada ketika pemberian tersebut disebutkan sebagai “sumbangan” untuk pembangunan pondok pesantren. Bagi masyarakat awam, mereka juga tidak ada alasan untuk menolak pemberian bantuan dari para kandidat, karena fatwa yang mereka pegang adalah: “Tidak sepatutnya menolak suatu pemberian dari pihak manapun, selama kita tidak memintanya”.

Ketiga, bohir politik yang menjadi penyokong dana politik para kandidat, yakni para pengusaha batubara, benar-benar sangat menentukan daya saing para kandidat yang bertarung dalam kontestasi Pilkada. Padahal keberadaan bohir politik tersebut cenderung berimbas negatif terhadap proses demokratisasi politik. Pasalnya, dengan adanya bohir politik itu menyebabkan praktik politik uang menjadi-jadi sebagai strategi untuk membeli suara. Di sisi lain, kandidat yang memenangkan kontestasi Pilkada niscaya akan “terutang” dan harus membayar kembali dana yang diterima dari bohirnya, antara lain melalui kebijakan konsesi yang merugikan pembangunan di daerah.

Keempat, para elit lokal, terutama dari kalangan akademisi, cenderung tidak memiliki kontribusi yang memadai dalam proses menyadarkan masyarakat pemilih bahwa untuk memilih Kepala Daerah. Bahwa mereka sebagai kelompok pemilih perlu mempertimbangkan *track record* kandidat dan janji politik yang masuk akal untuk memecahkan masalah riil yang menyangkut kesulitan hidup masyarakat di daerah. Masyarakat awam cenderung buta dengan *track record*

kandidat. Seturut dengan hal itu, masyarakat awam juga cenderung tidak paham apa yang diperjuangkan oleh para kandidat untuk kemaslahatan rakyat. Bahkan dalam beberapa kasus, justru kalangan akademisi menjadi tim sukses para kandidat dengan tujuan semata-mata agar kandidat yang didukungnya dapat memenangkan kontestasi politik dan melupakan nasib rakyat di daerah setelah masa Pilkada usai.***