

BUDAYA POLITIK & DEMOKRASI (Meruangkan Budaya Politik Unggul dan Menghidupkan Kembali Demokrasi Lokal)

Mohammad Isfironi, Achmad Safiudin R., Riza Multazam Luthfy

UIN Sunan Ampel Surabaya
mohammad.isfironi@uinsa.ac.id

Abstract: The ultimate goal of democracy, manifested in the system of government, is the welfare of the people. Decentralization policies, as a gateway to more grounding each policy with the real needs of society, seem to be reduced to mere economic and political issues. The cultural dimension, which should be the basis of every socio-political transformation, has not received adequate attention, so it is not surprising that regional autonomy has become a new disaster for the people. The lack of a superior political culture among local elites, resulting in the ineffectiveness of democracy, is considered the cause of the community's inability to recognize the problems of decentralization. Drawing on the concept of political culture from Almond and Verba, we can assess the importance of developing a superior political culture in the era of decentralization.

Keywords: Superior Political Culture, Decentralization, Local Democracy.

Abstrak: Tujuan akhir demokrasi yang termanifestasi dalam sistem pemerintahan adalah kesejahteraan rakyat. Kebijakan desentralisasi sebagai salah satu pintu masuk untuk lebih membumikan setiap kebijakan dengan kebutuhan riil di masyarakat nampaknya masih direduksi hanya sebagai persoalan ekonomi dan politik. Dimensi budaya yang seharusnya menjadi basis dari setiap transformasi sosial politik justru tidak mendapat perhatian yang memadai, sehingga tidak mengherankan apabila kemudian otonomi daerah justru menjadi musibah baru bagi rakyat. Belum adanya suatu budaya politik unggul dikalangan elit lokal yang mengakibatkan tidak bekerjanya demokrasi dianggap sebagai penyebab belum dapat dilihatnya kemasalahan desentralisasi bagi masyarakat. Dengan menggunakan konsep budaya politik dari Almond dan Verba dapat dikonstruksikan bagaimana pentingnya meruangkan sebuah Budaya Politik unggul di era desentralisasi.

Kata kunci: Budaya Politik Unggul, Desentralisasi, Demokrasi Lokal.

Pendahuluan

Budaya politik nasional pada dasarnya merupakan hasil akumulasi dan agregasi dari berbagai budaya politik lokal yang tumbuh dan berkembang di daerah-daerah. Budaya berdemokrasi, termasuk di dalamnya pola relasi kekuasaan, partisipasi politik, dan orientasi warga negara terhadap negara, tidak dapat dilepaskan dari nilai, norma, serta praktik politik lokal yang telah mengakar secara historis dan sosiologis.¹ Dengan demikian, bangunan sistem kekuasaan nasional sesungguhnya merefleksikan dinamika budaya politik lokal yang terintegrasi dalam satu kesatuan politik bernama negara bangsa.

¹ Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1963), 13–21.

Namun, dalam praktik sejarah ketatanegaraan Indonesia, terutama pada masa sebelum reformasi, keberagaman budaya politik tersebut kerap diposisikan secara problematis. Atas nama penguatan nasionalisme dan kepentingan nasional, diversitas budaya dipandang sebagai potensi negatif yang berisiko mengganggu persatuan dan kesatuan bangsa.² Perspektif ini mendorong negara untuk menekan ekspresi politik dan budaya lokal, serta mengedepankan homogenisasi sebagai strategi pengelolaan kemajemukan. Nasionalisme kemudian berfungsi sebagai instrumen ideologis utama dalam legitimasi kekuasaan negara, khususnya pada era Orde Baru. Pemerintahan Presiden Soeharto menjalankan sistem kekuasaan yang sangat sentralistik, di mana hampir seluruh aspek pengambilan keputusan politik dan pembangunan dikendalikan oleh pemerintah pusat.³

Sentralisasi ini tidak hanya terjadi dalam bidang administrasi pemerintahan, tetapi juga merambah ke ranah sosial, budaya, dan politik lokal. Sejak dekade 1950-an telah berkembang kecenderungan untuk memandang aspirasi lokal sebagai gagasan yang berseberangan dengan aspirasi nasional. Aspirasi daerah sering dicurigai sebagai ancaman terhadap integrasi nasional, sehingga negara merasa perlu mendefinisikan secara tunggal makna nasionalisme, identitas, dan loyalitas politik.⁴ Dampaknya adalah terabaikannya kemajemukan Indonesia, baik dari sisi penduduk, budaya, bahasa, maupun agama, karena seluruh daerah diwajibkan tunduk pada definisi dan standar yang ditetapkan oleh pusat. Intervensi negara yang berlebihan menyebabkan dinamika politik lokal menjadi tenggelam dan kehilangan ruang otonominya.

Tradisi serta budaya lokal tersisihkan melalui proses penyeragaman simbol, praktik, dan ekspresi budaya secara nasional, yang kerap dilakukan atas nama persatuan dan kesatuan.⁵ Akibatnya, demokrasi lokal tidak berkembang secara substantif, partisipasi warga melemah, dan relasi kekuasaan menjadi semakin elitis dan hierarkis. Perubahan signifikan mulai terjadi pasca Reformasi 1998, terutama dengan disahkannya

² Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London: Verso, 2006), 113–118.

³ Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), hlm. 271–289.

⁴ Herbert Feith, “The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia,” *Cornell Modern Indonesia Project*, No. 22 (1962), 45–52.

⁵ Henk Schulte Nordholt, “Decentralisation in Indonesia: Less State, More Democracy?” dalam *Politik Indonesia dalam Transisi*, ed. R. William Liddle (Jakarta: LP3ES, 2001), 87–102.

undang-undang otonomi daerah yang mendorong desentralisasi kekuasaan. Otonomi daerah membuka ruang kebangkitan politik lokal, di mana aktor, institusi, serta budaya lokal kembali memperoleh peran strategis dalam proses pengambilan keputusan publik.⁶

Dalam konteks ini, demokrasi lokal mendapatkan peluang untuk tumbuh dan berkembang seiring dengan meningkatnya kewenangan daerah. Meskipun demikian, proses transformasi pascareformasi masih kerap dipahami secara reduktif sebagai persoalan ekonomi dan politik semata. Pendekatan tersebut cenderung mengabaikan dimensi sosial dan budaya, padahal budaya politik lokal sangat menentukan kualitas demokrasi.⁷ Tanpa pemahaman yang memadai terhadap budaya politik, desentralisasi berpotensi melahirkan oligarki lokal dan memindahkan sentralisasi kekuasaan dari pusat ke elite daerah.

Berdasarkan konteks tersebut, artikel ini berupaya menjawab pertanyaan mendasar: bagaimana meruangkan budaya politik unggul dan mendorong bekerjanya demokrasi di tingkat lokal dalam konteks desentralisasi di Indonesia? Dengan menempatkan budaya politik sebagai variabel kunci, tulisan ini menekankan pentingnya menghidupkan kembali demokrasi lokal yang berakar pada nilai, praktik, dan kearifan budaya setempat sebagai prasyarat bagi penguatan demokrasi nasional yang inklusif dan berkelanjutan

Eksplorasi Konseptual Budaya Politik

Dalam bidang *comparative politics*, kajian budaya politik memang sempat tertinggal. Padahal, di masa jaya bidang studi *comparative politics* tahun 1950-an dan 1960-an, penekanan kajiannya lebih banyak pada budaya politik. Agaknya karena di masa-masa itu kajian *comparative politics* amat di dominasi paradigma modernisasi, dimana persoalan budaya politik dianggap merupakan bagian inheren dari proyek modernisasi. Sampai pada tahun 70-an pun di Indonesia masih ramai mendiskusikan masalah budaya dihubungkan dengan berbagai persoalan. Tahun 1973 antropolog, Koentjaraningrat menjawab pertanyaan-pertanyaan KOMPAS -- yang dipicu hasil seminar Perkembangan Sosial-Budaya dalam Pembangunan Nasional yang

⁶ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; lihat pula Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷ Vedi R. Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia* (Stanford: Stanford University Press, 2010), 35–58.

diselenggarakan oleh LIPI pada tahun 1970 -- seputar budaya dan pembangunan yang kemudian dicetak menjadi buku pada tahun 1974 menggambarkan bahwa persoalan budaya merupakan sesuatu yang penting. Menurut Gabriel Almond (1956)⁸ budaya politik adalah Pola-pola tertentu dari orientasi-orientasi terhadap tindakan politik, yang merupakan dasar dari semua sistem-sistem pemerintahan.

Orientasi individu terhadap sistem politik tertentu memiliki sejumlah komponen yakni : (1) Orientasi Kognitif : pengetahuan, keyakinan; (2), Orientasi Afektif : perasaan terkait, keterlibatan, penolakan dan sejenisnya tentang obyek politik dan (3), Orientasi Evaluasi : penilaian dan opini tentang obyek politik yang biasanya melibatkan nilai-nilai standar terhadap obyek politik dan kejadian-kejadian.

Orientasi individu terhadap obyek politik dapat dipandang dari tiga hal itu. Oleh karena itu seorang individu mungkin memiliki tingkat akurasi tinggi terhadap cara kerja sistem politik, siapa pemimpinya dan masalah-masalah dari kebijakannya. Inilah yang disebut dimensi kognitif. Namun ia mungkin memiliki perasaan alienasi atau penolakan terhadap sistem. Mungkin keluarga atau sahabatnya sudah punya sikap seperti itu. Mungkin ia tak merespon tuntutan terhadapnya oleh sistem. Itulah yang disebut dimensi afektif. Akhirnya seseorang mungkin memiliki penilaian moral terhadap sistem. Barangkali norma-norma demokrasinya mendorong dia menilai sistem sebagai tidak cukup responsif terhadap tuntutan politik atas norma-norma etikanya mendorong dia mengecam tingkat korupsi dan nepotisme. Dimensi-dimensi ini saling berkaitan dan mungkin memiliki kombinasi dalam berbagai cara.

Walter A Rosenbaum menyebutkan, budaya politik dapat didefinisikan dalam dua cara. *Pertama*, jika terkonsentrasi pada individu, budaya politik merupakan fokus psikologis. Artinya bagaimana cara-cara seseorang melihat sistem politik. Apa yang dia rasakan dan ia pikir tentang simbol, lembaga dan aturan yang ada dalam tatanan politik dan bagaimana pula ia meresponnya. *Kedua*, budaya politik merujuk pada orientasi kolektif rakyat terhadap elemen-elemen dasar dalam sistem politiknya. Inilah yang disebut "pendekatan sistem".

⁸ Keith Faulks, *Political Sociology: A. Critical Introduction* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999), 107-125

Albert Widjaja menyatakan budaya politik adalah aspek politik dari sistem nilai-nilai yang terdiri ide, pengetahuan, adat istiadat, tahayul dan mitos. Kesemuanya ini dikenal dan diakui sebagai besar masyarakat. Budaya politik tersebut memberi rasional untuk menolak atau menerima nilai-nilai dan norma lain. Ia malah menyamakan budaya politik dengan konsep “ideologi”⁹ yang dapat berarti “sikap mental”, “pandangan hidup”, dan “struktur pemikiran”. Budaya politik, katanya, menekankan ideologi yang umum berlaku di masyarakat, bukan ideologi perorangan yang sifatnya sering khusus dan beragam.

Banyak definisi tentang kebudayaan, tetapi saya memilih pandangan yang menyatakan bahwa kebudayaan adalah konsep, keyakinan, nilai dan norma yang dianut masyarakat yang mempengaruhi perilaku mereka dalam upaya menjawab tantangan kehidupan yang berasal dari alam sekelilingnya. Disamping sebagai fasilitas, alam adalah tantangan yang harus diatasi. Berbeda dengan hewan, manusia tidak puas hanya dengan apa yang terdapat dalam alam kebendaan. Dengan konsep yang dimiliki manusia berusaha mengolah alam ini, dan dengan kesadaran dan cita-citanya manusia merumuskan apa yang bermakna dan apa yang tidak bermakna dalam kehidupannya.¹⁰

Politik adalah ekspresi kebudayaan dari nilai kuasa, yakni bagaimana orang atau kelompok orang berusaha agar mereka bisa memimpin orang lain, mengatur orang lain. Puncak kepuasan politik adalah jika berhasil menduduki kursi no 1, atau pemimpin tertinggi sehingga ia merasa bahwa fikirannya, norma-normanya dan kemauan-kemauannya diikuti oleh orang lain, suka ataupun terpaksa. Di mata publik, politik selalu dikonotasikan sebagai kelicikan, bermain kotor, persekongkolan, politicking dan sebangsanya, tetapi sesungguhnya itu adalah persepsi dari praktek lapangan, bukan politik sebagai konsep.

Secara konsepsional, politik adalah ilmu, game dan seni. Dengan ilmu politik maka konstitusi, struktur politik, dan gagasan politik lainnya bisa terukur, logik, ilmiah dan masuk akal. Politik sebagai game membuat bermain politik seperti benar-benar sedang bermain sehingga mereka tetap riang gembira. Yang menang mendapat aplouse yang

⁹ Pembahasan cukup komprehensif tentang konsep Ideologi dapat dibaca: David Mc Lelland, *Ideologi Tanpa Akhir*. Ter. Muhammad Syukri (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2005)

¹⁰ Baca Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi* (Jakarta: Aksara Baru, 1989), 186-89

kalah malah ikut memberi aplouse. Politik sebagai seni bermakna bahwa perkelahian sekalipun tetap indah ditonton dan indah dirasa, karena perkelahiaanya mengikuti norma yang bermartabat. Tinju adalah seni olah raga keras, tetapi jika berlangsung fair maka yang menonton senang, yang bertinju juga senang, yang menang langsung merangkul yang kalah.

Setiap proses politik senantiasa terjadi dalam lingkup budaya. Artinya, dalam jangka waktu tertentu akan selalu terjadi proses dialektika antara kehidupan politik di satu pihak dengan sistem nilai budaya masyarakat di pihak lain. Budaya politik sendiri merupakan cerminan sikap khas warga negara terhadap sistem politik dan aneka ragam bagiannya, serta sikap terhadap peranan warga negara di dalam sistem politik itu. Oleh karena itu, ia tidak lain dari orientasi psikologis terhadap objek sosial -- dalam hal ini sistem politik -- yang kemudian mengalami proses internalisasi ke dalam bentuk orientasi yang bersifat kognitif (pemahaman dan keyakinan), afektif (ikatan emosional/ perasaan) dan evaluatif (penilaian).

Budaya politik juga merupakan rangkaian kepercayaan, kebiasaan dan perilaku yang berkaitan dengan kehidupan politik. Ia pada hakikatnya merupakan lingkungan psikologis tempat kegiatan-kegiatan politik berlangsung yang memberikan rasionalisasi untuk menolak atau menerima sejumlah nilai dan norma lainnya. Dalam derajat yang tertinggi, budaya politik umumnya akan dapat membentuk aspirasi, obsesi, preferensi dan prioritas tertentu dalam menghadapi tantangan yang diakibatkan oleh perubahan politik. Dengan sikap dan orientasi seperti itu, disertai dengan adanya determinan nilai-nilai keunggulan lokal (*local genius*) maka akan dapat dijumpai berbagai tipe budaya politik lokal yang berbeda-beda di berbagai daerah.

Apabila diikuti terminologi Almond dan Verba, maka dalam kehidupan masyarakat dapat dijumpai setidaknya tiga tipe budaya politik, yaitu masyarakat dengan budaya parokial, kawula, dan partisipan. Di dalam sebuah masyarakat di mana sikap dan orientasi politiknya sangat didominasi oleh karakteristik yang bersifat kognitif maka akan membentuk budaya politik yang parokial. Masyarakat sama sekali tidak menyadari untuk apa mereka melakukan kegiatan politik. Kesadaran kognitif politiknya terbatas pada pengetahuan bahwa kekuasaan politik memang ada dalam masyarakat, dan keikutsertaannya lebih banyak karena mobilisasi, solidaritas atau ikut-ikutan.

Dalam sebuah masyarakat yang mempunyai kecenderungan sikap dan orientasi politik dengan karakteristik yang bersifat afektif, maka akan membentuk budaya politik yang bersifat kaula. Masyarakatnya cenderung bersifat *nrimo* karena merasa tak mampu mengubah sistem politik, sehingga tiada jalan lain baginya kecuali patuh, setia dan mengikuti segala instruksi serta anjuran pemimpin politiknya.

Sementara masyarakat yang sangat dominan memiliki kompetensi politik yang tinggi, di mana warga masyarakat mampu memberikan evaluasi terhadap proses politik yang sedang berjalan, akan membentuk sebuah budaya politik yang partisipan. Masyarakat sudah mulai melibatkan diri secara intensif dalam berbagai kegiatan politik. Mereka bisa merupakan anggota aktif ormas atau parpol, atau anggota masyarakat biasa yang dapat menilai dengan penuh kesadaran baik sistem politik sebagai totalitas, masukan atau keluaran kebijakan pemerintah, maupun posisi dirinya sendiri dalam berpolitik.

Proses pematangan budaya politik, menurut Nazaruddin Sjamsuddin, pada dasarnya melibatkan tahap penyesuaian antara budaya politik lokal dengan struktur politik nasional. Budaya politik lokal yang sudah kukuh -- karena telah ada jauh sebelum masa kemerdekaan -- akan disesuaikan dengan struktur politik nasional yang baru tumbuh dan berkembang sejak kemerdekaan. Menurutnya, berbagai wujud budaya politik lokal yang ada pada dasarnya cukup mencerminkan bagaimana hubungan suatu daerah dengan pengaruh yang datang dari luar.

Budaya politik lokal yang "berwarna keras" melahirkan daerah yang tertutup terhadap pengaruh nilai-nilai dari luar, sekalipun nilai-nilai tersebut belum tentu bertentangan dengan nilai-nilai yang telah ada. Sebaliknya, budaya politik lokal yang "berwarna lunak" akan lebih bersifat terbuka, karena lebih mudah berinteraksi dengan masyarakat yang mempunyai nilai yang berbeda.

Meskipun pengertian budaya politik masih kabur, namun berbagai pandangan yang muncul dari pakar politik memperlihatkan upaya untuk menguraikan soal politik ini. Dari berbagai pendapat itu memang terlihat bahwa budaya politik terkait dengan sesuatu yang abstrak dalam kehidupan politik. Namun kehidupan yang abstrak itu memang ada dan kadang-kadang dalam praktek mendominasi proses politik.

Yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana perubahan sistem sentralisasi menuju desentralisasi merubah atau menciptakan suatu budaya politik baru, sebuah praktik politik dengan semangat demokrasi yang memungkinkan munculnya satu keunggulan (*local genius*) yang khas di tiap daerah ataukah sebaliknya, malah menjadi sebuah bencana ?

Desentralisasi dan Hidupnya Kembali Demokrasi (Politik) Lokal

Politik dapat dipandang dalam beberapa konteks. Surbakti mengemukakan bahwa politik mencakup: (a) usaha yang ditempuh warga negara untuk membicarakan kebaikan bersama; (b) segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan; (c) seluruh kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat; (d) aktivitas yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum; serta (e) politik sebagai konflik dalam rangka mencari atau mempertahankan sumber-sumber yang dianggap penting.¹¹

Heinelt dan Wollmann mendefinisikan politik lokal sebagai suatu sense dalam pembangunan dan penghargaan sosial yang diwujudkan melalui keputusan-keputusan dalam sistem interaksi yang berbasis pada ruang fisik dan sosial.¹² Pembahasan mengenai politik lokal tidak dapat dilepaskan dari persoalan kekuasaan yang digunakan untuk memimpin suatu masyarakat tertentu. Kekuasaan tersebut tidak semata-mata ditentukan oleh kapasitas personal, tetapi juga oleh faktor-faktor lain yang berkaitan dengan struktur sosial, budaya, dan karakteristik wilayah yang bersangkutan. Dalam konteks Indonesia, kehidupan politik lokal dipengaruhi secara signifikan oleh sistem kultural dan sistem kepercayaan masyarakatnya.¹³

Namun demikian, persoalan penting yang perlu diperhatikan adalah bagaimana mempertemukan kehendak pemerintah pusat dengan aspirasi lokal melalui peran birokrasi di daerah. Dinamika pemerintahan lokal ke depan sangat dipengaruhi oleh perubahan ekonomi dan sosial yang berlangsung di masyarakat. Konflik ideologis dan politik lokal akan tetap muncul dan berputar di sekitar pemerintahan daerah, mengingat

¹¹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), 12–15.

¹² Hubert Heinelt and Hellmut Wollmann, *State and Local Government Reforms in France and Germany* (Wiesbaden: VS Verlag, 1991), 43–45.

¹³ Nazaruddin Sjamsudin, *Integrasi Politik di Indonesia* (Jakarta: Gramedia, 1989), 67–72.

kehidupan pemerintahan lokal memiliki karakteristik yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya, maupun jika dibandingkan dengan pemerintah pusat.¹⁴ Program pembangunan yang diintegrasikan untuk menciptakan stabilitas internal memerlukan peran pemerintah pusat, namun pada saat yang sama peran pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota juga sangat menentukan. Keterbatasan sumber daya di tingkat lokal menyebabkan pemerintah daerah tetap membutuhkan akses dan dukungan dari struktur pemerintah pusat. Hal ini tercermin dalam kebijakan desentralisasi yang memberikan otoritas kepada pemerintah daerah untuk mempertemukan berbagai tujuan pembangunan dengan kemampuan riil yang dimiliki dalam rangka pengembangan wilayahnya.¹⁵

Hegemoni negara yang dipraktikkan selama Orde Baru, yang memarginalkan masyarakat lokal dalam berbagai aspek kehidupan, perlu direvitalisasi dengan memberikan penguatan kembali terhadap peran dan posisi masyarakat lokal dalam pembangunan. Penguatan politik lokal dan identitas lokal harus dipahami sebagai kekuatan perekat integrasi nasional, sekaligus sebagai modal sosial yang memperlancar proses pembangunan dan demokratisasi.¹⁶ Revitalisasi identitas lokal dapat dilakukan melalui penguatan institusi, status, dan peran sosial, seperti krama adat dan lembaga adat yang ditopang oleh awig-awig atau aturan-aturan adat yang hidup secara arif di tengah masyarakat. Fenomena pemekaran wilayah yang didasarkan pada asumsi-asumsi etnisitas tertentu juga dapat dipahami sebagai indikasi menguatnya identitas lokal dalam wacana demokrasi lokal. Dalam masyarakat Indonesia yang kaya akan identitas etnis, diperlukan pemahaman yang serius untuk membangun kerangka interaksi politik yang toleran, yang pada gilirannya dapat memperkuat pluralisme.¹⁷

Giddens menegaskan bahwa heterogenitas bukanlah suatu hambatan, melainkan bagian penting yang tidak terpisahkan dari makna bangsa kosmopolitan yang sesungguhnya.¹⁸ Oleh karena itu, pertumbuhan otoritas pemerintah pusat yang

¹⁴ Peter John and Gerry Stoker, *Local Governance in Western Europe* (London: Sage Publications, 1989), 55–59.

¹⁵ Rondinelli, Dennis A., *Decentralization and Development* (Beverly Hills: Sage Publications, 1986), 101–105.

¹⁶ Vedi R. Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia*, 28–34.

¹⁷ M. Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2002), 89–94.

¹⁸ Anthony Giddens, *Runaway World: How Globalization Is Reshaping Our Lives* (New York: Routledge, 2000), 63–66.

disejajarkan dengan penguatan pemerintah lokal menjadi penting dalam rangka menjaga stabilitas ekonomi dan politik, sekaligus meningkatkan partisipasi masyarakat dalam program pembangunan.¹⁹ Pandangan serupa dikemukakan oleh Morfit, yang menyatakan bahwa upaya pemerintah pusat dalam menangani persoalan daerah dilakukan dengan memperkuat posisi pemerintah daerah sebagai bagian dari kebijakan desentralisasi.²⁰

Dalam konteks masyarakat Indonesia, desentralisasi dan otonomi daerah mengisyaratkan adanya pengakuan terhadap pluralisme masyarakat lokal dengan memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengatur dirinya sendiri melalui local self-government. Selain itu, dari perspektif politik ekonomi, desentralisasi menuntut adanya pemencaran kekuasaan (*dispersed of power*) yang sejalan dengan tuntutan global, sekaligus membuka ruang yang lebih luas bagi masyarakat, dengan menempatkan negara sebagai agen regulator dan agen administratif.²¹ Dalam konteks demokrasi lokal, semakin besar otonomi yang dimiliki pemerintah daerah—baik dalam kewenangan pengambilan keputusan maupun kewenangan keuangan—maka semakin besar pula derajat proses politik lokal yang khas. Dari proposisi ini dapat disimpulkan bahwa: pertama, semakin besar otonomi lokal, semakin besar pula proses demokratisasi di daerah; kedua, semakin intensif peran elit lokal, semakin berkembang dinamika sosial politik daerah; dan ketiga, semakin dinamis proses demokratisasi, semakin dinamis pula perkembangan politik lokal.²²

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi tonggak pembaruan hukum yang menegaskan kembali prinsip otonomi dan desentralisasi dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU 23/2014 secara eksplisit mengatur bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan asas otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan, sekaligus mengakui DPRD sebagai mitra sejajar dalam pembentukan peraturan daerah, anggaran, dan pengawasan penyelenggaraan

¹⁹ Colin MacAndrews, “Central–Local Relations in Indonesia,” *Asian Survey* 26, no. 9 (1986): 1021–1025.

²⁰ Michael Morfit, “Local Government and Decentralization in Indonesia,” *Public Administration and Development* 15, no. 3 (1995): 231–235.

²¹ David Held, *Models of Democracy*, 3rd ed. (Cambridge: Polity Press, 2006), 215–218.

²² Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture*, 89–94.

pemerintahan lokal.²³ Lebih lanjut, UU 23/2014 juga memisahkan dengan tegas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat dari urusan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah. Ketentuan ini bukan hanya memberikan landasan yuridis bagi pelaksanaan otonomi daerah, tetapi juga membuka ruang legislasi dan kebijakan lokal yang responsif terhadap kebutuhan spesifik masyarakat setempat, sebuah aspek penting dalam memperkuat demokrasi lokal melalui partisipasi politik yang lebih luas dan representatif.²⁴

Selain itu, dinamika hukum terkait Pilkada dan desain pemilu di tingkat lokal juga mengalami perkembangan sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024, Mahkamah menyatakan bahwa pelaksanaan pemilu nasional dan pemilu lokal harus dipisahkan, sehingga dimulai pada pemilu tahun 2029, pelaksanaan Pilkada dan pemilihan anggota DPRD provinsi maupun kabupaten/kota dilakukan dalam jadwal yang berbeda dengan pemilihan nasional. Keputusan ini dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum sekaligus memberikan ruang yang lebih fokus bagi warga untuk menilai kinerja kandidat dan memperkuat hak suara mereka sebagai manifestasi kedaulatan rakyat.²⁵ Putusan MK tersebut juga menunjukkan kesadaran konstitusional bahwa proses demokrasi lokal mempunyai dinamika, tantangan, dan karakter sendiri yang berbeda dari pemilu nasional, sehingga pemisahan ini diharapkan dapat mendorong partisipasi publik yang lebih bermakna di tingkat lokal. Dengan demikian, desain penyelenggaraan pemilu yang lebih kontekstual akan memberikan kesempatan lebih luas bagi masyarakat untuk berperan aktif dalam proses politik lokal, memperkuat akuntabilitas kepala daerah dan legislatif lokal, serta memperkuat budaya politik demokratis secara nyata di ruang lokal.²⁶

²³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, LN No. 244 Tahun 2014; TLN No. 5587, terutama Pasal 1 angka 2–3 dan Pasal 57 yang menjelaskan penyelenggaraan pemerintahan oleh kepala daerah dan DPRD berdasarkan asas otonomi seluas-luasnya.

²⁴ *Ibid.*; ketentuan tentang urusan pemerintahan absolut dan konkuren memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menentukan prioritas dan regulasi lokal yang relevan dengan aspirasi masyarakat setempat.

²⁵ Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 tentang pemisahan pemilu nasional dan lokal, yang menetapkan bahwa pemilihan kepala daerah serta anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota tidak lagi digelar bersamaan dengan pemilu nasional mulai 2029, dengan tujuan meningkatkan kualitas demokrasi lokal dan kemudahan bagi pemilih.

²⁶ *Ibid.*; pertimbangan hukum MK menekankan bahwa pemisahan pemilu dimaksudkan untuk memberikan ruang evaluasi dan partisipasi yang lebih besar bagi konstituen di tingkat lokal, yang merupakan substansi dari penguatan demokrasi lokal.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat ditegaskan bahwa otonomi daerah dan desentralisasi merupakan suatu keniscayaan apabila diharapkan munculnya potensi daerah sebagai nilai keunggulan lokal (*local genius*) yang mampu mendorong terwujudnya kesejahteraan rakyat sebagai cita-cita demokrasi. Demokrasi bukanlah sesuatu yang bersifat final, melainkan sebuah proses yang terus berkembang. Oleh karena itu, berbagai kekurangan dalam praktik politik lokal tidak semestinya dipahami sebagai kegagalan, melainkan sebagai bagian dari proses pencarian pola ideal pemerintahan yang adil dan mensejahterakan. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, diperlukan pengembangan budaya politik unggul yang memungkinkan demokrasi dimaknai dan dipraktikkan secara substantif, bukan sekadar prosedural.

Elit Politik Lokal Baru dan Bekerjanya Demokrasi Lokal

Meskipun desentralisasi bukanlah fenomena baru dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, dinamika desentralisasi baru memperoleh makna substantif setelah Reformasi 1998 melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kedua regulasi tersebut menandai pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari structural efficiency model menuju local democracy model, berbeda secara fundamental dengan pola desentralisasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang bersifat administratif dan sentralistik.²⁷ Transformasi tersebut kemudian dipertegas kembali melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang hingga kini menjadi kerangka hukum utama otonomi daerah. UU 23/2014 menegaskan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam kerangka negara kesatuan, sekaligus merestrukturisasi relasi kewenangan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota melalui pembagian urusan absolut, konkuren, dan pemerintahan umum.²⁸ Pergeseran ini bukan sekadar teknokratis, tetapi berimplikasi langsung pada konfigurasi elit politik lokal dan cara kerja demokrasi di daerah.

Dalam konteks demokrasi lokal, semakin besar otonomi yang dimiliki pemerintah daerah (baik dalam kewenangan pengambilan keputusan maupun pengelolaan

²⁷ Ryaas Rasyid, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Jakarta: LP3ES, 2007), 45–52.

²⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, LN No. 244 Tahun 2014.

keuangan) semakin besar pula peluang tumbuhnya proses politik lokal yang khas. Otonomi membuka ruang bagi artikulasi kepentingan lokal yang sebelumnya teredam oleh sentralisme negara.

Namun, realitas menunjukkan bahwa intensitas demokratisasi lokal sangat ditentukan oleh peran elit lokal. Ketika elit lokal mampu menjalankan fungsi representasi, akuntabilitas, dan kepemimpinan politik secara inklusif, demokrasi lokal berkembang secara dinamis. Sebaliknya, ketika elit gagal melakukan transformasi peran dari otoritas kultural ke otoritas politik yang demokratis, otonomi justru melahirkan problem baru berupa oligarkisasi kekuasaan di tingkat lokal.²⁹

Terkait dengan proposisi tersebut, maka bisa diambil kesimpulan: *Pertama*, makin besar otonomi lokal, makin besar proses demokratisasi dan politik lokal yang khas daerah; *Kedua*, makin intensif peran elit masyarakat, makin berkembang dinamika sosial politik di daerah yang bersangkutan; *Ketiga*, makin dinamis proses demokratisasi maka makin dinamis pula perkembangan politik lokal di daerah.

Penerapan pemilihan kepala daerah secara langsung, yang kini diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota merupakan instrumen utama demokratisasi lokal. Pilkada langsung membuka ruang kompetisi politik yang lebih luas, meningkatkan legitimasi kepemimpinan daerah, dan memperkuat prinsip kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Perkembangan mutakhir semakin menegaskan pentingnya demokrasi lokal sebagai entitas tersendiri. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024, MK menegaskan bahwa pemilu nasional dan pemilu lokal harus dipisahkan mulai tahun 2029.

Mahkamah berpendapat bahwa penyatuan pemilu nasional dan lokal selama ini menurunkan kualitas demokrasi, memperlemah fokus pemilih, dan mereduksi isu-isu lokal yang seharusnya menjadi substansi utama dalam pemilihan kepala daerah dan DPRD.³⁰ Putusan ini memiliki implikasi signifikan terhadap konfigurasi elit lokal, karena memberi ruang politik yang lebih luas bagi kandidat dan isu lokal untuk tampil tanpa tereduksi oleh dominasi politik nasional. Dengan demikian, desain pemilu yang terpisah

²⁹ Vedi R. Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia*, 53–60.

³⁰ Mahkamah Konstitusi RI, *Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024*.

diharapkan mendorong penguatan akuntabilitas elit lokal dan memperbaiki kualitas demokrasi substantif di daerah.³¹

Desentralisasi juga memunculkan dinamika elit lokal yang kompleks. Sebagaimana dikemukakan Sparringa, transisi demokrasi di Indonesia justru cenderung memperkuat elit tradisional, khususnya yang memiliki basis otoritas kultural dan ortodoksi agama.³² Elit-elit ini relatif berhasil mengonversi legitimasi sosial menjadi kekuasaan politik formal melalui jabatan publik seperti anggota DPRD atau kepala daerah. Sebaliknya, elit modern seringkali gagal membangun hubungan partisipatoris yang berbasis akuntabilitas. Hal ini melahirkan paradoks: elit lokal berada di pusat kekuasaan formal, namun tidak sepenuhnya mampu mengartikulasikan gagasan reformasi dan transformasi sosial secara substantif. Demokrasi lokal pun terjebak pada praktik prosedural, tanpa diikuti pendalaman nilai dan etika demokrasi.³³

Desentralisasi sesungguhnya memberikan kesempatan partisipasi rakyat sangat luas. Kebijakan publik tidak bisa lagi diputuskan tanpa partisipasi warga. Secara formal telah ada mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan. Mekanisme partisipasi masyarakat diidentifikasi dari berbagai aktivitas partisipasi masyarakat yang telah melembaga dan diakui oleh para *stakeholder* sebagai sesuatu yang bermanfaat bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ada dua kategori mekanisme partisipasi masyarakat, *pertama*, mekanisme partisipasi masyarakat yang diatur oleh penyelenggara pemerintahan daerah. Dan *kedua*, mekanisme yang tidak diatur oleh penyelenggara pemerintahan daerah, namun berlangsung secara alamiyah sebagai saluran partisipasi masyarakat yang dilakukan atas inisiatif masyarakat sendiri.³⁴

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa problem utama demokrasi lokal tidak semata terletak pada desain kelembagaan, melainkan pada kualitas budaya politik elit. Meminjam kerangka Almond, budaya politik elit lokal di Indonesia masih lemah dalam tiga orientasi utama: orientasi kognitif (pengetahuan dan pemahaman politik), orientasi

³¹ Ibid., pertimbangan hukum paragraf 3.17–3.21.

³² Daniel Sparringa, *Political Transition and Local Elites in Indonesia* (Yogyakarta: PCD Press, 2007), xv–xviii.

³³ Ibid., 97–103.

³⁴ M. R. Khairul Muluk, *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah*. (Malang: Bayumedia, 2007), 90-91

afektif (keterikatan dan komitmen), serta orientasi evaluatif (kemampuan menilai dan mengambil posisi normatif terhadap praktik politik).³⁵ Akibatnya, perdebatan politik lokal kerap bercampur antara pertarungan ideologis yang dangkal dan perebutan sumber daya kekuasaan, yang pada level massa justru berpotensi menimbulkan disintegrasi sosial. Dalam kondisi ini, agenda meruangkan budaya politik unggul menjadi kebutuhan mendesak dan berkelanjutan.

Untuk memahami bekerjanya demokrasi lokal, perspektif Robert Putnam tentang civic community tetap relevan. Putnam menunjukkan bahwa desentralisasi hanya efektif jika ditopang oleh modal sosial, tradisi kewargaan, dan jaringan partisipasi horizontal yang kuat.³⁶ Studi perbandingan Italia Utara dan Selatan memperlihatkan bahwa keberhasilan demokrasi lokal tidak ditentukan oleh institusi semata, melainkan oleh budaya politik masyarakat dan kualitas elitnya. Dalam konteks Indonesia, praktik demokrasi lokal di daerah seperti Sumatera Barat—dengan tradisi nagari sebagai *self-governing community*—menunjukkan bahwa kearifan lokal dapat menjadi fondasi kuat bagi demokrasi substantif, berbeda dengan daerah yang mewarisi tradisi feodal dan patron-klien yang kuat.³⁷

Dari seluruh uraian tersebut, dapat ditegaskan bahwa desentralisasi dan demokrasi lokal hanya akan mencapai tujuannya apabila ditopang oleh keseimbangan antara kualitas elit dan partisipasi masyarakat. Demokrasi tidak boleh direduksi menjadi sekadar mekanisme elektoral, tetapi harus dipahami sebagai proses, prinsip, dan tujuan yang berorientasi pada keadilan dan kesejahteraan. Meruangkan budaya politik unggul berarti menciptakan kondisi yang memungkinkan tumbuhnya elit politik yang demokratis, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik, sekaligus memberdayakan masyarakat sebagai subjek aktif demokrasi. Tanpa itu, demokrasi lokal berisiko menjadi arena reproduksi kekuasaan lama dalam format yang baru.

Penutup

Secara teoritis, desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan mampu mempromosikan demokrasi lokal, membawa negara lebih dekat kepada masyarakat,

³⁵ Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture*, 14–18.

³⁶ Robert D. Putnam, *Making Democracy Work* (Princeton: Princeton University Press, 1993), 65–87.

³⁷ Taufik Abdullah, *Adat dan Politik Minangkabau* (Jakarta: Balai Pustaka, 2009), 112–120.

menghargai identitas lokal yang beragam, meningkatnya kualitas pelayanan publik yang relevan dengan kebutuhan lokal, membangkitkan potensi dan prakarsa lokal, memperkuat partisipasi masyarakat lokal dan seterusnya.

Politik harus dipahami sebagai sebuah proses budaya yang menyangkut beberapa komponen seperti pemahaman konsep, keyakinan, nilai dan norma yang dianut masyarakat yang mempengaruhi perilaku mereka dalam upaya menjawab tantangan kehidupan yang berasal dari alam sekelilingnya. Sedangkan budaya politik merupakan rangkaian kepercayaan, kebiasaan dan perilaku yang berkaitan dengan kehidupan politik. Karenanya proses politik di suatu daerah sangat dipengaruhi oleh budaya masyarakatnya, apakah tergolong tipe parokial, kawula, atau partisipan. Masyarakat yang berbudaya partisipan inilah yang mungkin dapat menciptakan suatu budaya politik unggul sehingga pencapaian tujuan demokrasi yaitu kesejahteraan lebih mungkin untuk dicapai.

Untuk wujudkan hal tersebut dibutuhkan keseimbangan kualitas elite dan partisipasi masyarakat. Keduanya harus diwujudkan secara bersamaan karena keduanya saling mempengaruhi dan menjadi kunci berjalannya demokrasi lokal. Meruangkan budaya politik unggul akan memunculkan pemimpin yang legitim karena diperoleh dari partisipasi politik yang demokratik di mana semua masyarakat dilibatkan dalam kegiatan politik. Partisipasi politik ini penting sehingga demokrasi dirasa tidak menjadi barang mewah bagi kelompok tertentu, khususnya rakyat kecil. Tidak boleh menihilkan partisipasi politik rakyat. Rakyat adalah kata kunci demokrasi itu sendiri.

Daftar Pustaka

- A. Almond, Gabriel and Sidney Verba. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Abdillah, M. *Demokrasi di Persimpangan Makna*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 2002.
- Anderson, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso, 2006.
- Crouch, Harold. *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press, 1988.
- D. Putnam, Robert. *Making Democracy Work* (Princeton: Princeton University Press, 1993), 65-87.
- Feith, Herbert. "The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia," *Cornell Modern Indonesia Project*, No. 22 (1962), 45-52.
- Giddens, Anthony. *Runaway World: How Globalization Is Reshaping Our Lives*. New York: Routledge, 2000.

- Heinelt, Hubert and Hellmut Wollman. *State and Local Government Reforms in France and Germany*. Wiesbaden: VS Verlag, 1991.
- Held, David. *Models of Democracy*, 3rd ed. Cambridge: Polity Press, 2006.
- Keith Faulks. *Political Sociology: A Critical Introduction*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.
- Koentjaraningrat. *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta: Aksara Baru, 1989.
- Mac Andrews, Colin. "Central-Local Relations in Indonesia," *Asian Survey* 26, no. 9 (1986): 1021-1025.
- Mahkamah Konstitusi RI, *Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024*.
- Mc Lelland, David. *Ideologi Tanpa Akhir*. Ter. Muhammad Syukri. Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2005.
- Morfit, Michael. "Local Government and Decentralization in Indonesia," *Public Administration and Development* 15, No. 3, (1995): 231-235.
- Peter John and Gerry Stoker. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications, 1989.
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 135/PUU-XXII/2024
- R. Hadiz, Vedi. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia*. Stanford: Stanford University Press, 2010.
- R. Khairul Muluk, M. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayumedia, 2007.
- Rasyid, Ryaas. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LP3ES, 2007.
- Rondinelli, Dennis A.. *Decentralization and Development*. Beverly Hills: Sage Publications, 1986.
- Schulte Nordholt, Henk. "Decentralisation in Indonesia: Less State, More Democracy?" dalam *Politik Indonesia dalam Transisi*, ed. R. William Liddle (Jakarta: LP3ES, 2001), 87-102.
- Sjamsudin, Nazaruddin. *Integrasi Politik di Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 1989.
- Sparringa, Daniel. *Political Transition and Local Elites in Indonesia* (Yogyakarta: PCD Press, 2007), xv-xviii.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.
- Taufik Abdullah. *Adat dan Politik Minangkabau*. Jakarta: Balai Pustaka, 2009
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah