BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Studi Aktor Dalam Perspektif Demokrasi Lokal

Kajian tentang peran aktor dalam proses demokrasi lokal menjadi penting untuk dilakukan mengingat dua hal : *Pertama*, dalam kaitannya dengan budaya politik lokal, aktor adalah *agency* budaya, disatu sisi aktor merupakan penerus nilai-nilai budaya politik yang tumbuh dan berkembang di ranah lokal. Namun, disisi lain aktor juga merupakan produsen (kreator) budaya, dimana perilaku politik aktor mempengaruhi perubahan dan kesinambungan nilai-ilai budaya politik lokal. Dengan kata lain, peran aktor merupakan salah satu kunci penting keberhasilan demokrasi karena tingkah laku aktor dan kebijakan yang dihasilkan mempunyai arti penting dan juga berpengaruh terhadap konsolidasi demokrasi.

Kedua, dalam kaitannya dengan demokrasi, proses transisi politik yang berlangsung di Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir telah memberikan wadah, sekaligus menempatkan para aktor baik diaras nasional maupun lokal. (RS. Zuhro, 2009,2)

Dua *mainstreem* pendekatan yang mengemuka dalam studi transisi adalah pendekatan yang lebih mengedepankan peran elite dan pendekatan yang lebih mengedepankan perhatian pada dimensi struktural. Pada awalnya studi-studi transisi lebih menekankan pada faktor struktural, namun selanjutnya pusat perhatian bergeser ke faktor elite. Oleh karena itu, dalam perkembangan berikutnya, sejumlah studi mengenai transisi umumnya memusatkan perhatian pada peran aktor untuk memetakan dan menjelaskan proses demokrasi. Studi peran aktor dianggap penting karena

melalui studi ini dapat dilihat pertarungan antar aktor dalam menentukan apakah transisi akan berasal dari atas, bawah, atau tengah (RS. Zuhro; 2009,17).

2.2. Interaksi Aktor Dalam Arena Politik

Selanjutnya, preferensi yang menghubungkan politik lokal tentu tidak terlepas dari elit lokal dalam mensikapi, menentukan dan mempengaruhi rekruitmen dan perjalanan politik di tingkat lokal. Varma SP. dalam "Teori Politik Modern" (2003,197) mengatakan bahwa, teori elit menegaskan bahwa ialah yang bersandar pada kenyataan bahwa setiap masyarakat terbagi dalam 2 (dua) kategori yang luas mencakup :

1. Sekelompok kecil manusia yang berkemampuan dan karenanya menduduki posisi untuk memerintah, dan
2. Sejumlah besar massa yang ditakdirkan untuk diperintah.

Dengan konsep teori elit yang lahir di Eropa ini mengemukakan bahwa di dalam kelompok penguasa (*the rulling class*) selain ada elit yang berkuasa (*the rulling elite*) juga ada elit tandingan, yang mampu meraih kekuasaan melalui massa jika elit yang berkuasa kehilangan kemampuan untuk memerintah.

Soelaeman Soemardi dalam bukunya Miriam Budiarjo (1991,34), Laswell menggunakan konsep elit, yaitu :

> *Kedudukan didominasi dalam masyarakat, dalam arti bahwa nilai-nilai (values) yang mereka bentuk (ciptakan-hasilkan) mendapat penilaian tinggi dalam masyarakat yang bersangkutan. Nilai-nilai tersebut mungkin tanpa kekuasaan, kekayaan, kehormatan, pengetahuan dan lain-lain. Mereka yang memilikinya yang paling banyak elite orang banyak selebihnya merupakan massa. Elite*

berhasil memiliki sebagian terbanyak dari nilai-nilai, karena kecakapan-kecakapan serta sifat-sifat kepribadian mereka.

Linz dan Stephan (1996) menyebutkan bahwa arena politik ditandai oleh hadirnya empat aktor utama : *pertama, the state* yang dalam berbagai literatur ditempatkan sebagai *public agency*. *Kedua*, *political society*, yang di dalamnya terdapat partai politik. *Ketiga*, *economic society*, yang selalu bergerak dalam logika-logita kapital dan pasar. *Keempat*, *civil society*, yang memiliki karakteristik keswadayaan (voluntarisme) dan mandiri dari pengaruh negara".(RS.Zuhro,2009:22)

Dengan meminjam kerangka Tornquist. Linz, Stephan, dan Diamond, studi ini memusatkan perhatian pada interaksi antar aktor dalam dua arena utama : *pertama*, interaksi di arenanya masing-masing (*micro politic*). *Kedua*, interaksi antar aktor dalam arena yang lebih luas (*macro politic*), salah satu arena penting yang bisa digunakan untuk melihat lebih jauh keterlibatan aktor-aktor dalam arena yang lebih luas adalah kompetisi publik dan pembuatan kebijakan publik.

Interaksi antar aktor juga berlangsung dalam arena kompetisi politik dimana aktor-aktor dalam masyarakat berkontestasi dalam merebut jabatan terpilih (*elected official*). Dalam kompetisi itu, aktor-aktor politik (politisi dan partai politik) bertemu, bersentuhan dan membangun jejaring dengan aktor lain, seperti masyarakat sipil dan ekonomi. Sebagai akibatnya, arena pilkada menjadi arena interaksi antar aktor ditingkat lokal.

Seperti yang terlihat dari hasil penelitian Siti Zuhro (2009). Adapun birokrasi (*the state*), dengan kekuasaannya sampai ketingkat desa (kelurahan) birokrasi relatif digunakan sacara efektif untuk menggalang

dukungan melalui program-program pembangunan yang populis dikenalkan *incumbent*. Jaringan birokrasi menjadi alat efektif bagi *incumbent* untuk menggalang kekuatan. Tak jarang pula aktifitasnya dilakukan dengan menggunakan kekuasaan yang dimilikinya sehingga *incumbent* menjadi relatif populer ditengah-tengah masyarakat.

Sementara kelompok *economic society*, melalui dana yang dimilikinya, pengusaha atau "investor pilkada" berperan penting dan cenderung menentukan kemenangan calon, khususnya ketika para elite, tokoh-tokoh masyarakat dan semua *stakeholder* memiliki pragmatisme tinggi dan cenderung hanya berprientasi pada kekuasaan dan uang.

Selanjutnya peran organisasi kemasyarakatan (ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) cenderung mencari keuntungan melalui pilkada, seperti menjadi tim sukses. Tidak sedikit ormas yang menjadi partisan dan menujukkan keberpihakannya pada pasangan calon tertentu.

2.3. Peran aktor dan Dominasi Elite Lokal

Lebih tajam mengupas dominasi elite dan oligarki elite, N.Susan (2008,72-73), Charles W. Mills dalam risetnya tentang struktur kekuasaan di Amerika (*The Power*, 1956) yang sepakat dengan paparan Max Weber (1864-1920), Mills memiliki pengertian bahwa elite kekuasaan dikomposisikan dari orang-orang yang memungkinkan mereka melebihi lingkungan biasa, laki-laki atau perempuan; mereka ada diposisi pembuatan keputusan yang memiliki konsekuensi besar. Mereka menempati posisi pimpinan strategis dari struktur sosial, seperti pimpinan partai politik atau keagamaan yang memusatkan alat-alat efektif dari

kekuasaan, kekayaan dan kemasyhuran. Posisi penting mereka dalam mempengaruhi opini publik dan mengarahkan tindakan sosial massa merupakan keahlian yang dimiliki karena tingkat pengetahuan dan kepemilikan mereka tehadap alat-alat kekuasaan, seperti usaha ekonomi, politik dan militer. Dari riset tersebut diperoleh suatu hubungan dominatif atara elite dan rakyat, yaitu:

> *Struktur sosial dikuasai elite dan rakyat adalah pihak di bawah kontrol politisnya. Hubungan dominasi itu muncul karena elite-elite berusaha memperoleh dukungan politis rakyat demi kepentingan mobilitas vertikal mereka secara ekonomi dan politik. Mills menemukan bahwa mereka para elite kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk kaya, baik diperoleh melaui investasi atau duduk dalam posisi eksekutif.*

Semangat reformasi dan demokratisasi secara prosedural terwadahi melalui perubahan sistim pemilu dan pilkada, meskipun pada praktiknya, dominasi elite masih kuat menentukan dinamika politik di level nasional dan lokal. Kondisi inilah yang mengindikadikan bahwa demokrasi tengah mengalami stagnasi bahkan memunculkan kekhawatiran bahwa demokrasi gagal mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Mariana dan Paskarina dalam bukunya “Demokrasi dan Politik Desentralisasi” (2007,13) membedah secara lugas tentang kegagalan demokrasi dan desentralisasi yang bergeser menjadi oligarki elite, dimana:

> *Praktik demokrasi yang dijalankan saat ini baru sebatas prosedural dan formal, masih jauh dari substansial. Indikasinya, institusi demokrasi yang ada hanya dikuasai segelintir elit politik sehingga praktik demokrasi bergeser menjadi oligarki elit-elit strategis. Politik desentralisasi yang dijalankan baru sebatas elit dan parpol, belum sampai ke massa atau rakyat/warga, sehingga otonomi daerah cenderung oligarkis dalam pelaksanaanya.*

\

Sementara dari dominasi perilaku aktor politik, orientasi para pelaku politik sekarang ini cenderung mengalami pergeseran, dari yang semula didasari orientasi idiologis menjadi sekedar orientasi pragmatis yakni untuk memperoleh kekuasaan dan menggunakannya untuk kepentingan kelompoknya.

2.4. Pilkada Langsung Dan Demokratisasi Lokal

Sehubungan dengan pemilihan kepala daerah, Andi Ramses (2003,57) dalam "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung" menyatakan :

> *"Demokratisasi pada tingkat nasional hanya mungkin terbangun jika demokrasi juga berlangsung pada tingkat local (Robert Dhal, 1989). Tanpa pemberdayaan local, maka kerangka demokrasi pada tingkat nasional akan rapuh. Dalam proses ini perlu pembelajaran politik yang efektif yang dapat mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi, sehingga masyarakat local benar-benar mengambil bagian dalam proses pengambilan keputusan tentang berbagai hal menyangkut kepentingan dan kehidupan mereka"*

Mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung diyakini sebagai solusi ke arah penguatan demokrasi di tingkat lokal sekaligus mengembalikan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah yang berkuasa. Secara teoritis, terdapat relevansi antara partisipasi langsung dengan demokrasi. Namun demikian, asumsi ini tidak dapat langsung menjustifikasi bahwa mekanisme pemilihan secara langsung berkorelasi langsung dengan demokratisasi di tingkat lokal.

Fenomena seperti ini terjadi sebagai akibat dari penerapan desentralisasi yang mengabaikan partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan dan dinamika politik lokal. Demokrasi tanpa desentralisasi

tampaknya cenderung menghasilkan otonomi pemerintah, dan bukan otonomi masyarakat di daerah (T.A. Legowo; 2003,102).

Menurut Joko J. Prihatmoko dalam bukunya "Mendemokratiskan Pemilu" (2007,172) mengatakan bahwa :

> *Pilkada langsung dipastikan membuka ruang partisipasi politik rakyat untuk mewujudkan kedaulatan dalam menentukan pemimpin di daerah. Tujuan ideal pilkada langsung antara lain terpilihnya kepala daerah yang terpercaya, memiliki kemampuan, kepribadian dan moral yang baik.*

Sementara menurut Mariana dan Paskarina (2007,35) mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah langsung akan punya makna dan efektif dalam mengembalikan legitimasi politik jika didukung oleh prakondisi-prakondisi sebagai berikut :

a. Secara prosedural demokratis : mekanismenya demokratis (termasuk penetapan syarat-syarat calon, mekanisme pencalonan, dan penghitungan suara yang transparan dan adil); aturan main dalam bentuk perundang-undangan yang demokratis.
b. Secara substantif demokratis : ada ruang publik yang terbuka dan inklusif bagi partisipasi publik; ada penguatan institusi demokrasi lokal; ada dinamika politik lokal yang konkrit dan murni.

Adapun landasan normatif bagi penerapan pemilihan kepala daerah langsung terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 24 ayat (5) yang menyebutkan bahwa : Kepala daerah dan Wakil kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah bersangkutan.

Demokratisasi membawa perubahan dalam relasi kekuasaan yang mengalihkan fokus kejadian pada masyarakat (*society centric*). Masyarakat dalam sistem politik merupakan subjek yang bebas atau subjek yang bebas dalam memilih (*subject of choise*). Politik emansipasi dan subjek radikal yang dikembangkan oleh *Slavoj Zizek* dalam ”Manusia Politik“ (Robertus Robet ; 2010, 35-36) justru menyatakan :

> ”*Kebebasan memutuskan yang dinikmati dalam ”masyarakat resiko“ bukanlah kebabasan seseorang yang bisa dengan bebas memilih jalan hidupnya, namun kebebasan menggundahkan dari seseorang yang diharuskan mengambil keputusan tanpa tahu apa konsekuensi-konsekuensinya...dengan demikian si subjek mendapatkan diri berada pada situasi mirip novel Kafka, bersalah bahkan tanpa tahu apa kesalahannya (kalau memang ada): saya selamanya dihantui oleh kemungkinan bahwa keputusan yang saya ambil akan membahayakan diri saya dan orang-orang yang saya cintai, tapi saya hanya akan tahu kebenarannya-kalaupun sempat tahu-manakala semuanya sudah terlambat“*

Dengan demikian kita hidup dalam kebebasan yang nihilistik, kebebasan yang kita tahu akan berujung pada malapetaka. Kebebasan ini tidak lebih dari sisi lain kecemasan dan rasa salah yang nihilistik. Ditingkat lokal, demokratisasi seringkali dikaitkan dengan desentralisasi. Politik lokal tidak sama dengan desentralisasi meskipun keduanya terdapat hubungan erat. Pada intinya, dasar dari politik lokal adalah pemencaran kekuasaan. Prinsip yang sama juga menjadi ciri dari demokrasi. karena itu, berbicara mengenai politik lokal akan selalu berkaitan dengan demokrasi ditingkat lokal. *B.C. Smith* (1985) dalam ”Demokrasi dan Politik Desentralisasi“ (Mariana dan Paskarina, 2007,51) mengungkapkan keterkaitan demokratisasi dan desentralisasi, bahwa :

”Demokratisasi sesugguhnya perwujudan dari desentralisasi kekuasaan. Desentralisasi kekuasaan juga mencakup pembentukan institusi-institusi supra maupun infrastruktur politik ditingkat lokal, termasuk rekrutmen untuk mengisi jabatan-jabatan politik di level lokal“.

Inilah yang mendasari lahirnya demokrasi perwakilan (refresentatif). Pemilihan umum dan juga pilkada langsung merupakan arena kompetisi untuk menentukan para pemimpin atau wakil rakyat melalui partai politik yang menjadi wadah artikulasi, agregasi, dan partisipasi rakyat. (Mariana &Paskarina, 2007,55).

Negara yang menyediakan ruang publik yang cukup luas dan masyarakat yang memanfaatkan ruang tersebut untuk berinteraksi dengan negara inilah yang akhirnya membentuk sebuah masyarakat sipil (*civil society*). Jadi, demokrasi memungkinkan terbentuknya masyarakat sipil, dan masyarakat sipil akan dapat berkembang apabila prinsip-prinsip dasar demokrasi diterapkan dalam negara.

Pada pelaksanaannya, demokrasi dapat dicermati melalui 2 (dua) sudut pandang berdasarkan waktu dan situasi terjadinya. Oleh karena itu demokrasi menurut D.G. Adian (2010,83) dapat dilihat sebagai 2 (dua) momen :

”Momen pertama adalah momen politik ketika kekuasaan rakyat membentuk politik dengan mendifinisikan isi dan tipe politik yang diinginkan. Disini rakyat berlaku sebagai kekuasaan yang menciptakan substansi atau rumpun nilai sebuah kesatuan politik. Momen kedua adalah legal yuridis yakni kekuasaan yang ”menciptakan“ menjadi ”yang diciptakan“ (constituent becomes constituted)...“Rakyatpun menjadi lembaga legislatif, yudikatif dan eksekutif. Ketika kekuasaan rakyat telah bermetamorfosa menjadi kekuasaan legal formal dirinyapun kasat mata. Kita menyaksikan dinamika politik di dalam atau antar lembaga negara, namun kita tidak melihat rakyat di dalamnya...rakyat hanya muncul lima tahun

sekali di bilik suara untuk memilih representasi politik dan kembali lagi ke kehidupan non-politis sesudahnya".

Praktek demokrasi di Indonesia justru mewarnai bangkitnya politik identitas, bahkan seiring menguatnya otonomi daerah, etnosentrisme juga mewarnai relasi kekuatan di daerah. Antara demokrasi dan desentralisasi seolah ada *missing link* dengan reformasi tata kelola pemerintahan daerah. Keterputusan akibat desentralisasi yang terhenti di level elit (Dede dan Carolin; 2007,55).