

DEMOKRASI DAN BUDAYA POLITIK LOKAL DI JAWA TIMUR MENURUT R. ZUHRO, DKK.

Nurhasanah Leni*

Abstrak

Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh R. Zuhro dkk. suksesi kepemimpinan lokal di Jawa Timur secara umum positif dan relatif demokratis. Tidak terjadi diskriminasi dalam pencalonan, baik karena faktor agama, afiliasi politik, etnis dan jenis kelamin. Semua warga masyarakat yang memenuhi syarat dapat mencalonkan diri sebagai kandidat. Selain nilai-nilai positif dalam konteks demokrasi lokal, Pilkades di Tulung Agung juga berpotensi menciderai demokrasi. Pertama, munculnya calon tunggal. Kedua, maraknya isu *money politics*. Meskipun sulit dibuktikan, pemilihan kepala desa di Jawa, termasuk di Jawa Timur, sejak masa dulu hingga era reformasi saat ini tidak bisa meniadakan Praktik *money politics*, yang berpotensi dapat menciderai demokrasi. Beberapa perilaku yang berpotensi menciderai demokrasi di masa yang akan datang dapat diminimalisasi melalui pendidikan politik secara terus-menerus sehingga masyarakat memiliki kedewasaan dalam berdemokrasi.

Kata Kunci: Budaya Politik Lokal, Suksesi Lokal, *Money Politics*

Pendahuluan

Tulisan ini akan mengkaji nilai-nilai budaya politik lokal di Jawa Timur dalam kaitannya dengan demokrasi. Selain itu, akan dibahas juga pengaruh gerakan reformasi terhadap dinamika demokrasi lokal, pola suksesi kepemimpinan lokal. Agar memperoleh

* Dra. Nurhasanah Leni, M.Hum, dosen Fakultas Ushuluddin IAIN Raden Intan Lampung, Prodi Pemikiran Politik Islam.

gambaran yang lebih komprehensif dan representatif tentang relasi budaya politik lokal dengan demokrasi, kajian ini akan membahas pula fenomena-fenomena tersebut, baik di tingkat provinsi, kabupaten, maupun desa yang diteliti.

Dapat dikatakan bahwa Jawa Timur merupakan provinsi terluas di antara enam provinsi di Pulau Jawa dengan jumlah penduduknya terbanyak kedua di Indonesia setelah Jawa Barat. Provinsi di ujung timur Pulau Jawa itu juga memiliki jumlah kabupaten/kota terbanyak di Indonesia, yakni 29 kabupaten, 9 kotamadya, 657 kecamatan, 784 kelurahan dan 8.484 desa. Selanjutnya pada tahun 2005 jumlah penduduk provinsi tersebut sebanyak 37.070.734 jiwa, terdiri atas 18.285.468 jiwa penduduk laki-laki dan 18.785.266 jiwa penduduk perempuan dengan tingkat kepadatan penduduknya 774 jiwa/km². Kabupaten Malang merupakan kabupaten dengan jumlah penduduk terbanyak, sedangkan kota dengan jumlah penduduk terbanyak adalah Kota Surabaya.¹

Mayoritas penduduk Jawa Timur adalah suku Jawa dan secara etnisitas cenderung heterogen. Dengan demikian suku Jawa tersebar di hampir seluruh wilayah Jawa Timur daratan, sedangkan suku Madura mendiami Pulau Madura dan daerah 'tapal kuda', terutama di daerah pesisir utara dan selatan. Di sejumlah kawasan tapal kuda, suku Madura, bahkan, merupakan mayoritas. Hampir di seluruh kota di Jawa Timur terdapat minoritas suku Madura. Mereka umumnya bekerja di sektor informal. Adapun suku Tengger yang konon merupakan keturunan pelarian Kerajaan Majapahit tinggal di sekitar Pegunungan Tengger dan sekitarnya. Suku Osing mendiami sebagian

¹ <http://www.jatim.go.id> dan juga lihat http://id.wikipedia.org/wiki/Jawa_Timur.

wilayah Kabupaten Banyuwangi. Sementara itu, Orang Samin tinggal di sebagian pedalaman Kabupaten Bojonegoro.²

Sama halnya dengan wilayah lain, selain penduduk asli, Jawa Timur juga dihuni oleh para pendatang. Minoritas pendatang yang cukup signifikan adalah orang Tionghoa dan Arab. Mereka umumnya tinggal di daerah perkotaan. Adapun suku Bali juga tinggal di sejumlah desa di Kabupaten Banyuwangi. Selain itu, saat ini banyak juga ekspatriat yang tinggal di Jawa Timur, terutama di Surabaya dan Sejumlah kawasan industri lainnya. Agama orang Tionghoa umumnya menganut Konghucu meskipun ada pula yang menganut Budha, Kristen, Katolik dan Islam. Minoritas Tionghoa Islam ini memiliki Masjid Cheng Ho di Surabaya yang dikelola orang Tionghoa dan memiliki arsitektur seperti kelenteng.

Peta Budaya Lokal

Menurut Ayu Sutarto³, secara kultural wilayah Jawa Timur dapat dibagi ke dalam 10 Wilayah kebudayaan, yaitu kebudayaan Jawa Mataraman, Jawa Panaragan, Arek, Samin (Sedulur Sikep), Tengger, Osing (Using), Pandalungan (sering juga disebut Mendalungan), Madura Pulau, Madura Bawean, dan Madura Kengean.⁴

² Ibid.

³ Ayu Sutarto adalah seorang antropolog dari Universitas Negeri Jember (UNEJ).

⁴“Sepuluh Wilayah Kebudayaan” <http://brangwetan.wordpress.com/2007/10/02/sepuluh-wilayah-kebudayaan/>, dan juga lihat R. Siti. Zuhro, “The Impact of A Neutrality Bureaucracy in the 1999 Elections: Case Studies in East Java and South Sulawesi” dalam *Local Democracy and Bureaucratic Reform: Selected Articles* (Jakarta: The Habibie Center, 2007).

Pendapat lain yang mirip juga dikemukakan oleh Aribowo⁵. Menurut Aribowo, Jawa Timur terbagi menjadi beberapa subkultur kebudayaan. Pertama, budaya Arek yang menjadi karakteristik masyarakat di Surabaya. Kedua, budaya yang mendekati subkultur Arek dengan ciri khasnya tersendiri. Subkultur tersebut banyak dijumpai di daerah-daerah yang menjadi penyangga kawasan Surabaya, yaitu Sidoarjo, Mojokerto, Jombang, Gresik, Tuban, dan Lamongan. Ketiga, budaya Mataraman yang merentang dan Ngawi, Kediri, Madiun, Nganjuk, Magetan, Trenggalek, Pacitan, Ponorogo, Tulungagung sampai Blitar. Keempat, budaya Pandalungan yang banyak dijumpai di pesisir pantai Jawa sebelah barat, khususnya, Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, dan Jember. Subkultur Pandalungan semuanya dipengaruhi oleh Madura Islam. Kelima, subkultur Osing yang berada di Banyuwangi. Keenam, subkultur Samin yang agak mirip dengan Mataraman, namun mempunyai perspektif lain di luar Mataraman. Ketujuh, subkultur Tengger yang berada di Pegunungan Bromo dengan kultur yang agak khusus karena mendekati Majapahit. Selain itu, di Pulau Madura sendiri terdapat dua subkultur yang berbeda, yaitu Madura Kangcan dan Madura Bawean.⁶

Adapun Hotmat Siahaan⁷, membagi daerah kebudayaan di Jawa Timur ke dalam beberapa wilayah. Pertama, budaya Madura wilayah ‘tapal kuda’, yaitu yang berdiam di sekitar Pulau Madura dan daerah Pandalungan (orang Madura yang tinggal di daerah pantai utara Jatim seperti Pasuruan, Probolinggo, Bondowoso, Situbondo). Kedua, budaya Mataraman, yakni orang Jawa Timur yang berbahasa

⁵ Aribowo adalah Dekan Fakultas Sastra Universitas Airlangga, Surabaya.

⁶ Aribowo dalam Workshop “Demokrasi dan Budaya Politik Lokal”, di Universitas Airlangga, Surabaya, 28 Mei 2007.

⁷ Hotmat Siahaan adalah seorang sosiolog dari Universitas Airlangga, Surabaya.

Jawa Tengah, seperti Pacitan, Magetan, Madiun, Bojonegoro, Tuban, Nganjuk, Kediri, Blitar, Tulungagung, Trenggalek dan Ponorogo. Ketiga, budaya Arek yang meliputi Malang, Mojokerto, Sidoarjo, Lamongan, Gresik, dan Surabaya. Keempat, budaya Wong Kulon yang mendiami daerah pantai selatan, yakni Lumajang dan Jember. Selain itu, ada pula budaya Osing yang berada di sekitar pantai Selat Bali dan budaya Tengger.⁸

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut di atas, tulisan ini akan mengkaji tiga perspektif sosiokultural Jawa Timur yang paling dominan, yakni: budaya Mataraman, Arek dan Pandalungan (Mendalungan). Untuk itu, selain di Surabaya, sebagai ibu kota Jawa Timur, kajian ini juga dilakukan di Kota Blitar dan Kabupaten Tulungagung. Adapun kota Blitar dipilih karena kota ini cukup berhasil dalam melakukan reformasi birokrasi dan *good governance*. Adapun dasan pertimbangan dipilihnya Kabupaten Tulungagung dikarenakan kabupaten tersebut berhasil menyelenggarakan pemilihan kepala desa (Pilkades) secara serentak di 189 desa. Pilkades, serentak tersebut merupakan prosesi demokrasi langsung tingkat desa yang pertama di era reformasi dan berlangsung secara aman, damai dan demokratis. Oleh karena itulah, Tulungagung mendapat anugerah dari Museum Rekor Indonesia (MURI).⁹ Selain menguraikan tentang Pilkada di tiga wilayah budaya Jawa Timur, akan dibahas pula dinamika Pilkada di Kabupaten Jember.¹⁰

⁸ “Budaya Tanding Bisa Muncul di Jatim”, *Kompas*, 18 Januari 1996.

⁹ “Pilkades Serentak 189 Desa di Blitar, Pecahkan Rekor MURI”, *Radar Tulung Agung*, 29 Januari 2007.

¹⁰ Penelitian Mengenai Pilkada di Kabupaten Jember dilakukan oleh R. Siti Zuhroh, seorang peneliti senior LIPI yang juga menjadi koordinator Tim Peneliti

Relasi Budaya Politik Lokal dengan Demokrasi

Mayarakat Jawa Timur dikenal dengan karakter budayanya yang terbuka, ekspresif, artikulatif dan menyatakan apa adanya tanpa *tedheng aling-aling* (ditutup-tutupi). Hal itu tercermin dalam relasi sosial sehari-hari antar masyarakat atau dalam seni budaya yang populer di masyarakat, seperti kesenian Ludruk. Sejak zaman penjajahan Jepang, Cak Durasim, tokoh ludruk dari Jawa Timur, menggunakan kesenian sebagai media pembelajaran demokrasi dan wahana perjuangan. Contoh lirik parikan yang sering dituturkan Cak Durasim pada zaman Jepang adalah:

Pagupon omahe doro

Melu Nippon marakke sengsoro

(Pagupon, rumahnya burung dara

Mengikuti Nippon [Jepang] menyebabkan sengsara).

Tuku klepon ndek stasiun

Melu Nippon gak oleh pensiun

(Beli klepon atau sejenis kue yang di dalamnya ada gula Jawa di stasiun Ikut Nippon tidak dapat pensiun).

Menurut Aribowo, masyarakat Jawa Timur kontemporer juga sering merespon peristiwa-peristiwa politik melalui sikap budaya seperti era Cak Durasim tersebut. Sejak tahun 1970-an, di kalangan mahasiswa Jawa Timur sudah muncul gerakan sosial melalui seni budaya. Gerakan ini dipelopori oleh mahasiswa Fakultas Sastra. Mereka menyadari bahwa kesenian sesungguhnya tidak dapat

THC tentang Demokrasi dan Budaya Politik Lokal. Adapun sinopsis penelitian tersebut dapat dilihat pada majalah *Masyarakat Indonesia*, "Perjuangan Mewujudkan Demokrasi Lokal Melalui Pilkada: Studi Kasus Keterlibatan Birokrasi dalam Pilkada Jember Jawa Timur", LIPI, jilid XXXI, No.2, 2005. Hasil penelitian tersebut dikutip untuk perbandingan mengenai suksesi kepemimpinan pada tiga wilayah budaya, yaitu: Arek, Mataraman, dan Pandhalungan.

dilepaskan dari sistem sosial. Kesenian dapat pula dipakai untuk mengukuhkan kelas sosial mereka. Perlawanan tersebut dijadikan sebagai basis legitimasi teori untuk mengambil atau mendasarkan kesenian tidak hanya sebagai estetika dan artistik saja, melainkan juga sebagai bagian dan gerakan sosial. Oleh sebab itu, di tahun 1990-an banyak terjadi unjuk rasa dalam bentuk *happening art* yang bertujuan mengkritik kekuasaan.¹¹

Relasi budaya lokal dengan demokrasi sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan dengan jelas tiga karakteristik yang berbeda. Pertama, wilayah Mataraman dengan ciri masyarakatnya yang cenderung lebih nasionalis dan abangan (nominal Islam). Kedua, wilayah Tapal Kuda yang masyarakatnya lebih agamis dan ketiga, wilayah Arek yang masyarakatnya dikenal lebih egaliter dan terbuka untuk berbagai macam gagasan.¹²

Dibandingkan dengan stereotip Mataraman yang *klemak-klemek*, karakteristik budaya arek yang terbuka, ekspresif, *bloko suto* dan tidak menyukai *ewuh pakewuh* lebih banyak memengaruhi corak demokrasi lokal di Jawa Timur. Oleh sebab itu, dalam menyampaikan aspirasinya rakyat Jawa Timur pada umumnya terbiasa mengartikulasikannya secara terang-terangan dan, bahkan, sering terkesan ‘keras.’

¹¹ Penjelasan Aribowo dalam FGD Budaya Politik dan Demokrasi Lokal di Unair, Surabaya, 28 Mei 2007.

¹² Lihat R. Siti. Zuhro, “The Impact of A Neutrality Bureaucracy in the 1999 Elections: Case Studies in East Java and South Sulawesi” dalam *Local Democracy and Bureaucratic Reform: Selected Articles* (Jakarta: The Habibie Center, 2007).

Relasi budaya lokal dengan demokrasi cukup menarik diamati di Kota Blitar. Meskipun kawasan tersebut berada dalam lanskap budaya Mataraman yang sering dianggap kurang demokratis, realitas politik menunjukkan bahwa Blitar berbeda dengan daerah lain di wilayah Mataraman. Baik level suprastruktur politik maupun infrastruktur politik di Blitar cenderung memiliki fenomena nilai-nilai demokrasi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, misalnya, Pemerintah Kota Blitar telah melakukan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan melalui reformasi birokrasi.

Sebelum dilakukan reformasi birokrasi, menurut Wali Kota Blitar, Djorot Saiful Hidayat, Pemkot Blitar menghadapi dua hambatan, yakni yang bersifat struktural dan kultural. Hampir seluruh birokrasi pemerintah daerah di Indonesia, termasuk di Blitar, mempunyai struktur yang 'gemuk' dengan kultur (budaya) birokrasi yang lamban, tidak inovatif dan kreatif karena terjebak pada rutinitas, koordinasi yang lemah dan selalu menunggu petunjuk dan atasan (*top-down*). Prinsip bahwa pimpinan selalu benar sehingga tidak memerlukan masukan dan bawahan masih cukup melekat dalam kultur birokrasi. Promosi pegawai untuk jabatan struktural juga masih didasarkan atas aspek legal formal, Seperti aspek senioritas, kedekatan dengan atasan dan mengabaikan pertimbangan prestasi dan kreativitas. Selain itu, orientasi kerja birokrasi sering bersifat *ABS* (asal bapak senang), sistem dan mekanisme kerja pemerintahan cenderung tertutup (hanya pemerintah kota saja yang boleh mengetahui dokumen publik atau perencanaan pembangunan), Praktik KKN banyak terjadi dalam program-program pemerintah dan birokrasi banyak dipengaruhi kekuatan politik yang berkuasa.¹³

¹³ Hasil wawancara antara R. Siti Zuhro dkk. dengan Wali Kota Blitar, yaitu: Djorot Saiful Hidayat pada tanggal 2 Juni 2007 di Blitar.

Langkah awal yang dilakukan adalah mengubah *mindset* para birokrat pemerintah dan paradigma *pangrehprojo* menjadi *abdiprojo* dengan metode *building learning organization*. Dalam paradigma *pangrehprojo*, para birokrat sering mengidentifikasi diri sebagai aparatur pemerintah yang dibutuhkan masyarakat dan karenanya harus dilayani masyarakat. Pola pikir tersebut berpengaruh pada rendahnya kualitas pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan dalam paradigma *abdiprojo*, para birokrat harus berpikir bahwa mereka adalah pelayan masyarakat yang harus memberikan *public services* yang baik dengan semangat pengabdian yang tinggi.

Langkah selanjutnya adalah menerapkan *reward* and *punishment* secara konsisten. Mereka yang berprestasi dan aktif melakukan inovasi diberikan ganjaran yang memadai, misalnya, promosi jabatan atau peningkatan kesejahteraan. Sebaliknya, mereka yang melakukan kesalahan dan pelanggaran diberikan sanksi yang tegas, namun bersifat mendidik agar terjadi perbaikan ke depan.

Langkah-langkah reformasi internal birokrasi itu, menurut Djarot, dilakukan secara bertahap, terencana dan terarah melalui rasionalisasi kelembagaan, penempatan personil, penguatan tugas dan fungsi lembaga, sinergi dan koordinasi antar unit kerja, penguatan budaya komunikasi dua arah, membangun semangat kebersamaan dalam meningkatkan kinerja organisasi, meningkatkan kesejahteraan pegawai, menjamin karier pegawai sampai tingkat maksimal, menghilangkan budaya KKN dan menumbuhkan atmosfer kreativitas dan inovasi (seluruh jajaran pegawai).¹⁴

¹⁴ Lihat Djarot Saiful Hidayat (Kata Pengantar), *Fajar Menyingsing di Kota Blitar* (Blitar: Pemkot Blitar, 2004).

Djarot mencontohkan saat ia baru menjadi wali kota tahun 2000, ia mewarisi birokrasi yang amat gemuk, seperti banyaknya dinas yang sesungguhnya bisa dirampingkan atau di-merger, seperti Dinas Pertanian, Perkebunan, Peternakan dan Perikanan. Setelah di-merger menurut Djarot, antara 2001-2002 ada sekitar 200 orang Eselon IV yang kehilangan jabatan.

Di samping, untuk meningkatkan efisiensi, Wali Kota juga menghapuskan perpanjangan pensiun dan melakukan tes psikologi dan fit and proper test bagi para pejabat untuk mengevaluasi kinerja pejabat. Dikarenakan diawali dengan pembenahan *mindset* para birokrat, rasionalisasi kelembagaan yang dilakukannya tidak menimbulkan gejala yang berarti. Lebih-lebih karena standar kebijakan yang diambilnya obyektif dan bukan atas dasar *like* and *dislike* atau perkoncoan.

Dalam meningkatkan pelayanan publik, pemerintah Kota Blitar melembagakan *Citizens Charter* (CC), yakni suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Untuk mencapai maksud tersebut, penyedia dan pengguna layanan serta para *stakeholders* lainnya menyepakati jenis, prosedur, waktu, biaya dan cara pelayanan. Tujuannya agar pelayanan publik menjadi lebih responsif (kesesuaian antara pelayanan dan kebutuhan masyarakat), transparan (semua aspek pelayanan, yakni jenis, prosedur, waktu, biaya dan mekanisme pelayanan dapat diketahui dengan mudah oleh pengguna layanan (masyarakat) dan akuntabel.

Suksesi Kepemimpinan Lokal

Sejak diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah tidak lagi ditentukan oleh elite politik di DPRD seperti era Orde Baru, melainkan dipilih langsung

oleh raat melalui Pilkada. Pilkada merupakan momentum untuk melakukan suksesi kepemimpinan lokal sebagai wujud implementasi demokrasi yang partisipatif. Melalui Pilkada, rakyat dapat berpartisipasi secara langsung dalam menentukan pemimpinnya yang mereka nilai aspiratif, kapabel, kredibel dan akseptabel. Inilah lompatan demokrasi yang cukup penting dalam lanskap sosio-politik Indonesia, dan yang bercorak sentralistik di masa Orde Baru menjadi desentralistik di era reformasi.

Pemilihan Kepala Desa di Tulungagung

Selain pemilihan kepala daerah, yang menarik dicatat dalam perkembangan demokrasi lokal di Jawa Timur adalah pemilihan kepala desa. Dibandingkan dengan Pilkada dan Pilpres, tradisi pemilihan pemimpin secara langsung oleh rakyat telah berkembang jauh lebih lama di desa-desa Pulau Jawa.

Tahun 2007 Jawa Timur menjadi model percontohan penyelenggaraan pemilihan kepala desa secara serentak. Menurut Ibnu Tri Cahyo, dosen di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, yang terlibat dalam penyusunan RUU tentang Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pilkadaes secara serentak diharapkan dapat mencegah permainan para botoh (penjudi) yang terbiasa menjadikan Pilkadaes sebagai ajang taruhan perjudian. Tidak jarang, permainan para botoh itu menimbulkan kekisruhan di masyarakat karena mereka sering melakukan praktik-praktik kotor dan menciderai demokrasi, seperti membeli suara, menyuap panitia untuk melakukan kecurangan, atau meneror calon pemilih untuk memilih atau tidak memilih kandidat tertentu agar kandidat yang dipertaruhkan meraih kemenangan.

Ibnu juga mencatat Pilkades secara serentak menjadikan suasana demokrasi di desa-desa di suatu kabupaten dirasakan lebih hidup dan dapat memacu tingkat partisipasi masyarakat yang sangat tinggi. Golput boleh dikatakan tidak ada. Justru masyarakat yang tidak bisa menggunakan hak pilihnya banyak yang mengeluh karena waktu pencoblosan mereka berhalangan karena bekerja atau sedang bepergian ke luar daerah. Hal ini menandakan kesadaran politik masyarakat desa sudah sangat tinggi.

Demokrasi di sejumlah desa di Jawa Timur, menurut catatan Ibnu, juga sudah cukup maju. Misalnya, dengan dilakukannya konvensi di sebuah dusun atau pedukuhan untuk menentukan kandidat yang akan diusung dalam Pilkades. Dari beberapa calon yang maju dalam konvensi di pedukuhan, dipilih satu calon pemenang yang mendapat suara terbanyak dan akan mewakili dusun atau pedukuhan tersebut dalam perebutan posisi kepala desa, bersaing dengan calon dari dusun lainnya. Saat Pilkades berlangsung, pada umumnya suara masyarakat di pedukuhan tersebut cukup solid untuk mendukung calon dari dusunnya masing-masing.

Model konvensi calon kades di beberapa desa di Jawa Timur tersebut merupakan praktik demokrasi modern. Hal ini menandakan bahwa pengaruh globalisasi demokrasi sudah masuk dan diadopsi desa-desa di Jawa Timur.

Temuan lain yang patut dikemukakan dalam studi tentang pelaksanaan suksesi kepemimpinan lokal di desa adalah netralitas birokrasi. Bupati dan Camat pada umumnya tidak melakukan intervensi untuk mendukung kandidat tertentu sehingga asas *fairness* terjaga dengan baik dalam prosesi demokrasi di desa tersebut. Begitu juga dengan *incumbent* yang maju dalam Pilkades. Sejauh ini tidak terlihat adanya upaya mobilisasi masyarakat atau politisasi birokrasi

pemerintahan desa oleh kepala desa yang sedang menjabat dan maju kembali dalam Pilkades untuk kepentingan politiknya.

Berdasarkan temuan penelitian dalam pelaksanaan suksesi kepemimpinan lokal di desa-desa Jawa Timur tersebut, tampak bahwa implementasi demokrasi di desa-desa yang diteliti di Jawa Timur lebih *genuine*, partisipatif dan memenuhi asas *fairness* dibandingkan dengan suksesi kepemimpinan di tingkat kabupaten/kota dan provinsi.

Dari 29 kabupaten dari 9 kota di Jawa Timur, kabupaten yang pertama kali menyelenggarakan pemilihan kepala desa secara serentak adalah Kabupaten Tulungagung. Kabupaten ini memiliki 287 desa dan kelurahan yang tersebar di 19 Kecamatan. Dari jumlah tersebut, 189 desa di antaranya atau hampir 70% melaksanakan pemilihan kepala desa secara serentak yang dilaksanakan pada hari Minggu, 28 Januari 2007 sedangkan desa yang lainnya menyusul kemudian karena masa jabatan kepala desa masih berlangsung. Pilkades serentak itu diikuti 450 calon kades, 14 orang di antaranya dinyatakan gugur karena mengundurkan diri saat pencoblosan. Kegiatan itu menelan dana Rp. 1,734 miliar dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Tulungagung. 32 Pemilihan kepala desa di Tulungagung itu diatur dalam Perda No. 2 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pemilihan Kepala Desa.

Untuk melaksanakan Pilkades serentak di 189 desa tidaklah mudah. Sebab, ada beberapa kendala yang harus dihadapi oleh pemerintah. Di antaranya masih kuatnya kepercayaan mistis (*gugon tuhon*) masyarakat bahwa di bulan Suro tidak boleh digelar kegiatan penting, termasuk pencoblosan atau Pilkades. Akan tetapi hal tersebut tidak membuat Pemkab Tulungagung menyerah begitu saja. Menurut

Kabag Pemerintahan, Hery Setiawan, pihaknya berusaha meyakinkan masyarakat, termasuk tokoh masyarakat dan ulama, di seluruh desa bahwa pelaksanaan Pilkades serentak 28 Januari 2007 yang jatuh pada hari Minggu Kliwon bulan Suro merupakan hari baik dan tidak akan menimbulkan konsekuensi apapun.

Hery juga menjelaskan bahwa pemerintah memerlukan waktu lebih dari dua bulan, sejak November 2006 hingga pertengahan Januari 2007 untuk melakukan sosialisasi dan pendekatan persuasif kepada masyarakat agar mereka menerima dan mendukung rencana pilkades secara serentak yang jatuh pada hari Minggu Kliwon tersebut. Selain itu, Pemkab Tulungagung juga mengakomodasi keinginan masyarakat seperti tokoh agama dan kepercayaan. Bentuk akomodasi tersebut, antara lain, ditunjukkan dengan menggelar doa bersama lintas agama dan *ruwat* yang dilaksanakan di depan Pemkab Tulungagung.

Para tokoh masyarakat akhirnya menerima dan mendukung pelaksanaan Pilkades secara serentak di 189 desa. Tercatat bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilihan kepala desa di Kabupaten Tulungagung juga cukup tinggi. Berdasarkan data yang dihimpun Bagian pemerintahan Kabupaten Tulungagung, partisipasi masyarakat dalam Pilkades rata-rata di atas 90%. Masyarakat yang tidak menggunakan hak pilihnya bukan karena mereka memprotes, melainkan karena kendala-kendala teknis, seperti bepergian ke luar daerah atau tidak bisa meninggalkan pekerjaannya.

Perspektif Demokrasi

Uraian tentang pengalaman di Kota Surabaya, Kota Blitar dan Pilkades serentak di Tulungagung menunjukkan bahwa suksesi kepemimpinan lokal di Jawa Timur secara umum positif dan relatif demokratis. Tidak terjadi diskriminasi dalam pencalonan, baik karena

faktor agama, afiliasi politik, etnis dan jenis kelamin. Semua warga masyarakat yang memenuhi syarat dapat mencalonkan diri sebagai kandidat.

Pilkades serentak di 189 desa di Tulungagung memperlihatkan perubahan yang cukup signifikan dalam perkembangan demokrasi lokal. Bahkan, dalam hal-hal tertentu, akulturasi nilai-nilai demokrasi modern telah terjadi di desa-desa yang diteliti di Jawa Timur.

Ada beberapa catatan penting dan temuan lapangan. Pertama, pluralitas latar belakang kandidat, baik dan segi agama maupun jenis kelamin. Meskipun mayoritas penduduk di desa-desa Tulungagung beragama Islam, mereka bisa menerima kandidat yang beragama lain. Sebagai contoh, selama dua periode Desa Bangunmulyo dipimpin oleh kepala desa yang beragama Kristen Protestan yang bernama Sutadi. Menurut Sutadi, selama ia memimpin desa, tidak ada halangan sedikit pun dalam berinteraksi dengan masyarakat yang hampir seluruhnya (99,9%) beragama Islam. Meskipun beragama Kristen, ia juga sering menghadiri acara Yasinan atau selamatan yang kental dengan nuansa budaya keislaman.

Selain itu, Pilkades di Tulungagung juga menampilkan calon perempuan. Dari 450 calon Kades, 76 di antaranya adalah calon Kades perempuan. Sebanyak 19 (dari 76) perempuan calon Kades menang di 12 (dari 19) kecamatan. Bahkan, tujuh calon di antaranya memperoleh suara di atas 70 persen. Suara terbanyak diraih Supriastuti di Desa Tenggul Turus, Kecamatan Besuki. Sebanyak 1.769 dari 2.551 pemilih di desa itu memberikan suara kepadanya. Perolehan itu setara dengan 91,9 persen dari total suara. Di Desa Batokan, Kecamatan Ngantru, Winarsih berhasil meraih suara terbanyak dengan perolehan

1.051 suara atau setara dengan 75,01 persen dari total 1.513 suara sah di desa itu. Perolehan suara terkecil di antara para Kades perempuan itu dipegang oleh Ruliyah dan Desa Panggung Guni, Kecamatan Pucanglaban. Itupun suaranya masih cukup tinggi. Ia meraih 545 dari 1.792 suara di desa itu atau setara dengan 42,18 persen. Namun, perolehan itu membuatnya mengalahkan dua calon pria dalam pemilihan itu.¹⁵

Munculnya calon perempuan dari 19 di antaranya terpilih (dari 76 calon) mengindikasikan bahwa masyarakat Tulungagung pada dasarnya menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi. Padahal, masyarakat Islam tradisional di masa lalu tidak dapat menerima kehadiran pemimpin perempuan dalam jabatan publik. Ini merupakan perubahan nilai budaya politik lokal yang cukup penting di desa. Salah satu pilar penting dalam demokrasi adalah asas kesetaraan dan penghargaan terhadap pluralisme di bidang agama, afiliasi politik atau jenis kelamin. Penerimaan masyarakat Tulungagung terhadap calon perempuan juga menjadi kabar baik bagi kaum perempuan di tingkat nasional yang tengah berjuang melakukan *affirmative action* bagi hak-hak politik perempuan, khususnya untuk jabatan-jabatan publik. Demokrasi di desa ternyata tidak ketinggalan dengan masyarakat perkotaan dalam merespon isu-isu demokrasi, seperti gender dan kesetaraan dalam berpolitik.

Kedua, kesiapan untuk menang dan kalah. Proses suksesi kepemimpinan selalu berujung pada dua kenyataan: menang dan kalah. Kematangan jiwa berdemokrasi antara lain ditandai dengan kesiapan untuk menerima hasil prosesi demokrasi, apa pun hasilnya. Sering terjadi, para kandidat hanya siap menang tetapi tidak siap kalah. Dalam Pilkades di Tulungagung tidak ada komplain yang

¹⁵ Lihat Kompas, 29 Januari 2007.

berarti atau penolakan dan, bahkan, gugatan dari pihak yang kalah dalam pemilihan. Mereka menerima secara legowo meskipun guratan kekecewaan tidak bisa disembunyikan karena pada umumnya telah menghabiskan dana ratusan juta rupiah. Penerimaan kekalahan itu ditindaklanjuti dengan dukungan pada kandidat yang terpilih.

Tidak adanya gugatan atau konflik pasca Pilkades, antara lain, disebabkan telah dipenuhinya prinsip-prinsip demokrasi dalam pelaksanaan Pilkades, seperti netralitas panitia, tidak adanya politisasi birokrasi desa, *fairness*, dan minimnya pelanggaran atau kecurangan. Khusus di Desa Bangunmulyo ada sedikit masalah, dimana elite politiknya sudah menerima kekalahan, tetapi pendukungnya masih mempermasalahkannya.¹⁶

Fenomena kesiapan untuk mengakui kekalahan dan pemberian dukungan pada calon terpilih yang notabene sebelumnya sebagai lawan politik serta terpenuhinya prinsip-prinsip demokrasi dalam pelaksanaan Pilkades merupakan pendidikan politik yang cukup baik dan para elite lokal. Ini merupakan cikal bakal demokrasi yang sangat penting bagi masa depan sistem politik Indonesia secara keseluruhan.

Ketiga, tingginya kesadaran politik masyarakat. Pilkades di Tulungagung menunjukkan antusiasme masyarakat untuk menentukan sendiri pemimpinnya yang kelak akan merumuskan dan melaksanakan berbagai kebijakan publik yang terkait dengan dirinya sebagai warga desa. Hal itu ditunjukkan dengan minimnya angka golput dan tingginya tingkat partisipasi masyarakat. Menurut Kepala Bagian Pemerintahan Kabupaten Tulungagung Hery Setiawan, ada 542.772

¹⁶ Masalah pokok yang dipermasalahkan masyarakat adalah mengenai moral, bukan politik.

pemilih yang terdaftar, dan dari jumlah tersebut yang hadir di TPS 438.832 orang. Dari jumlah ini, suara sah tercatat 4 12.692 orang atau ada 18.594 suara tidak sah.¹⁷ Antusiasme warga masyarakat untuk berpartisipasi dalam pemilihan kepala desanya menunjukkan tingginya kesadaran politik masyarakat. Dalam perspektif demokrasi, Hal ini bermakna tingginya tingkat legitimasi pemimpin yang terpilih sehingga ia dapat menjalankan roda pemerintahan desa secara lebih baik.

Keempat, masuknya pengaruh teknologi politik. Salah satu ciri modernisasi adalah adanya akomodasi atau penerimaan terhadap teknologi modern. Dalam perkembangan pelaksanaan demokrasi kontemporer, hal itu ditandai dengan masuknya pengaruh teknologi dalam politik. Misalnya penggunaan *quick count* untuk mengetahui secara dini hasil Sebuah pemilihan. Selama ini metode *quick count* hanya dikenal di kotakota besar, dalam Pemilu atau Pilkada.

Selain nilai-nilai positif dalam konteks demokrasi lokal, Pilkadaes di Tulungagung juga berpotensi menciderai demokrasi. Pertama, munculnya calon tunggal. Dari 189 desa yang melaksanakan Pilkadaes, ada 8 desa yang memiliki satu calon atau calon tunggal. Meskipun waktu pendaftaran sudah diundur, tidak ada warga masyarakat yang 'berani' mendaftar sebagai kandidat. Alasan yang selalu dikemukakan adalah tingginya biaya politik (*political cost*) yang harus ditanggung para calon sehingga tidak ada kandidat lain yang bisa disandingkan dalam Pilkadaes. Meskipun hanya ada satu calon, pemilihan tetap diselenggarakan. Caranya, sang kandidat 'diadu' dengan kotak kosong yang di Tulungagung populer dengan istilah bumbung kosong. Masyarakat dipersilahkan memilih 'kandidat' yang ada : manusia dan bumbung kosong. Hal ini tentu

¹⁷ Lihat Radar Tulungagung (grup Jawa Pos), 29 Januari 2007.

meniadakan kompetisi sehat yang diperlukan dalam demokrasi serta menutup kemungkinan tersedianya banyak pilihan dalam demokrasi.

Dari delapan calon tunggal dalam Pilkades, hanya calon kades Samsun dan Desa Sedayu Gunung, Kecamatan Besuki yang berhasil 'dikalahkan' oleh bumbung kosong. Akibatnya, Pilkades di desa tersebut gagal menghasilkan kepala desa karena tidak mungkin masyarakat di desa itu dipimpin oleh sebuah bumbung meskipun 'ia' mendapat suara yang lebih banyak. Selain itu, untuk menghindari persaingan dengan bumbung kosong, di sejumlah desa sang calon tunggal terpaksa mengajukan istrinya sebagai kompetitor sehingga dipastikan pihaknya juga yang memenangkan pemilihan. Kedua, maraknya isu *money politics*. Meskipun sulit dibuktikan, pemilihan kepala desa di Jawa, termasuk di Jawa Timur, sejak masa dulu hingga era reformasi saat ini tidak bisa meniadakan Praktik *money politics*. Sejumlah narasumber yang dihubungi saat penelitian, hampir seluruhnya menyebutkan adanya Praktik itu meskipun sulit ditemukan bukti-bukti materilnya. Praktik *open house* para calon kades beberapa bulan sebelumnya dari pemberian sugu kepada calon pemilih, dalam batas tertentu dapat dikategorikan sebagai *money politics* yang berpotensi dapat menciderai demokrasi.

Terlepas dan sejumlah kekurangan, pelaksanaan suksesi kepemimpinan lokal di sejumlah daerah yang diteliti di Jawa Timur menghancurkan harapan yang cerah terhadap masa depan demokrasi di Indonesia pada umumnya. Nilai-nilai demokrasi secara perlahan sudah membudaya di kalangan masyarakat hingga di desa-desa. Beberapa perilaku yang berpotensi menciderai demokrasi di masa yang akan datang dapat diminimalisasi melalui pendidikan politik

secara terus-menerus sehingga masyarakat memiliki kedewasaan dalam berdemokrasi.

Daftar Pustaka

- Aribowo, "Demokrasi dan Budaya Politik Lokal", Workshop di Universitas Airlangga, Surabaya, 28 Mei 2007.
- Hidayat, Djarot Saiful (Kata Pengantar), *Fajar Menyingsing di Kota Blitar*, Blitar: Pemkot Blitar, 2004.
- Wahyuni, *Budaya Sowan Kepada Kiai: Studi Etnografi Pada Masyarakat Tulungagung Jawa Timur*, Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Zuhro, R. Siti, "Perjuangan Mewujudkan Demokrasi Lokal Melalui Pilkada: Studi Kasus Keterlibatan Birokrasi dalam Pilkada Jember Jawa Timur", *Masyarakat Indonesia*, LIPI, jilid XXXI, No.2, 2005.
- Zuhro, R. Siti, "The Impact of A Neutrality Bureaucracy in the 1999 Elections: Case Studies in East Java and South Sulawesi" dalam *Local Democracy and Bureaucratic Reform: Selected Articles*, Jakarta: The Habibie Center, 2007.
- Zuhro, R. Siti, *Demokrasi Lokal: Perubahan Dan Kesenambungan Nilai-Nilai Budaya Politik Lokal Di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan Dan Bali*, Yogyakarta: Ombak, 2009.
- Rifai, Mien Ahmad, *Manusia Madura*, Yogyakarta: Pilar Media, 2007.
- <http://www.jatim.go.id>
- http://id.wikipedia.org/wiki/Jawa_Timur.
- <http://brangwetan.wordpress.com/2007/10/02/sepuluh-wilayah-kebudayaan/>
- Kompas, edisi 18 Januari 1996.
- Kompas, edisi 15 Mei 2005.
- Kompas, edisi 29 Januari 2007.
- Radar Tulungagung, edisi 29 Januari 2007.
- Tempo Interaktif, edisi 07 Juli 2005.