RELASI BUDAYA POLITIK DI MADURA TERHADAP DEMOKRASI LOKAL: Analisis Reformasi Birokrasi dan Pemilihan Kepala Desa

Dwi Listia Rika Tini[1]

ABSTRAK

Kajian tentang relasi budaya politik di Madura dengan demokrasi khususnya dalam hal reformasi birokrasi yang menyebabkan tata kelola pemerintahan yang baik di Kabupaten Pamekasan dan Pilkades serentak di Sumenep menunjukkan bahwa budaya politik dengan demokrasi dan kepemimpinan lokal di Madura secara umum positif dan relative demokratis. Terjadinya good governance dengan melibatkan masyarakat dalam kepentingan public dan tidak terjadi diskriminasi dalam pencalonan, baik karena faktor afiliasi politik, etnis dan jenis kelamin. Semua warga masyarakat yang memenuhi syarat dapat mencalonkan diri sebagai kandidat. Namun dalam pemilihan Pilkades di Sumenep masih ada hal-hal yang dapat menciderai demokrasi, antara lain: *Pertama*, muculnya calon tunggal. Dari 90 desa yang melaksanakan Pilkades, ada 2 desa yang memiliki satu calon atau calon tunggal. *Kedua,* maraknya isu *money politics*. Meskipun sulit dibuktikan, pemilihan kepala desa di Madura, termasuk di Kabupaten Sumenep, sejak masa dulu hingga saat ini tidak bisa meniadakan Praktik *money politics*. Selain itu Praktik *open house* para calon kades beberapa bulan sebelumnya dari pemberian sangu kepada calon pemilih. Akan tetapi hal-hal yang berpotensi menciderai demokrasi tersebut di masa yang akan datang dapat diminimalisasi melalui pendidikan politik secara terus-menerus.

Kata Kunci: Budaya Politik, Kepemimpinan Lokal, Good Governance, *Money Politics*

[1] Dwi listia rika tini adalah Mahasiswi Pascasarjana Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM Yogyakarta

Pendahuluan

Hubungan antara budaya politik dan demokratisasi sangat erat. Budaya politik memiliki pengaruh penting dalam perkembangan demokrasi. Demokratisasi tidak berjalan baik apabila tidak ditunjang oleh terbangunnya budaya politik yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi[2]. Dalam merespons tuntutan perubahan, kemungkinan munculnya dua sikap yang secara diametral bertentangan, yaitu "mendukung" (positif) dan kemungkinan pula "menentang" (negatif), sulit dielakkan. Sebagai sebuah proses perubahan dalam menciptakan kehidupan politik yang demokratis, realisasi demokratisasi juga dihadapkan pada kedua kutub yang bertentangan itu, yaitu budaya politik masyarakat yang mendukung (positif) dan yang menghambat (negatif) proses demokratisasi. Budaya politik yang matang termanifestasi melalui orientasi, pandangan, dan sikap individu terhadap sistem politiknya. Budaya politik yang demokratis akan mendukung terciptanya sistem politik yang demokratis. Budaya politik demokratis adalah suatu kumpulan sistem keyakinan, sikap, norma, persepsi dan sejenisnya yang menopang terwujudnya partisipasi (Almond dan Verba). Budaya politik yang demokratis merupakan budaya politik yang partisipatif, yang diistilahkan oleh Almond dan Verba sebagai civic culture. Karena itu, hubungan antara budaya politik dan demokrasi (demokratisasi) dalam konteks civic culture tidak dapat dipisahkan. Adanya fenomena demokrasi atau tidak dalam budaya politik yang berkembang di suatu masyarakat tidak hanya dapat dilihat dari interaksi individu dengan sistem politiknya, tetapi juga interaksi individu dalam konteks kelompok atau golongan dengan kelompok dan golongan sosial lainnya. Dengan kata lain, budaya politik dapat dilihat manifestasinya dalam hubungan antara masyarakat dan struktur politiknya, dan dalam hubungan antar kelompok dan golongan dalam masyarakat itu.

Tulisan ini akan mengkaji nilai-nilai budaya politik di Madura dalam kaitannya dengan demokrasi. Selain itu, akan dibahas juga good governance terhadap dinamika demokrasi dan pola suksesi kepemimpinan dalam pemilihan Kepala Desa. Agar memperoleh gambaran yang lebih komprehensif dan representatif tentang relasi budaya politik dengan demokrasi di Madura, kajian ini menfokuskan berjalannya demokrasi lokal di kabupaten pamekasan dan kabupaten sumenep.

Madura, adalah nama sebuah pulau yang terletak di sebelah timur Jawa Timur dan terdiri dari empat kabupaten, yaitu Bangkalan, Sampang, Pamekasan dan

[2] http://vivinzeey.blogspot.com/2011/05/pengaruh-budaya-politik-terhadap.html

Sumenep. Madura adalah nama pulau yang terletak di sebelah utara Jawa Timur. Pulau Madura ini besarnya kurang lebih 5.250 km2 (lebih kecil dari pulau Bali), dengan penduduk sebanyak 4 juta jiwa. Madura dibagi menjadi 4 kabupaten, Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep. Pulau Madura terdiri dari Madura daratan dan kepulauan yaitu terdiri dari 63 pulau dan didiami oleh suku bangsa Madura. Batas wilayah pulau Madura adalah bagian barat berbatasan dengan Selat Kamal, bagian Utara berbatasan dengan Selat Flores dan bagian Selatan dengan Selat Madura[3]. Secara administratif, pulau ini terrnasuk bagian dari Jawa Timur. Kedekatan tempat dengan pulau Jawa inilah yang barangkali menjadikan sebagian orang menyamakan budaya Madura dengan budaya Jawa atau seringkali menganggap budaya Madura sebagai kelanjutan dari budaya Jawa. Anggapan ini tentu tidak dapat dibenarkan mengingat Madura dan Jawa memiliki budaya yang berbeda. Masyarakat Madura merupakan masyarakat agraris. Hampir 80% penduduknya terpencar-pencar di pedalaman, di desa-desa dan kelompokkelompok perumahan petard. Sebagian kecil, sekitar 20% dari penduduknya hidup di kota. Seperti kota Sumenep, Pamekasan, Sampang dan Bangkalan. Oleh karena itu, pulau Madura merupakan wilayah yang strategis dan berbatasan dengan Indonesia bagian Timur yang juga potensial untuk dikembangkan secara optimal.

Bangkalan berada di ujung paling barat pulau Madura dan saat ini telah dibangun jembatan terpanjang di Indonesia, jembatan Suramadu (Surabaya-Madura), merupakan salah satu kawasan perkembangan Surabaya, serta tercakup dalam Gerbangkertosusila. Dan uniknya Sumenep yang merupakan salah satu kabupaten di Madura selain terdiri dari wilayah daratan, terdiri pula dari kepulauan yang berjumlah 126 pulau. Meski kebanyakan wilayah yang termasuk kawasan Madura adalah kepulauan, namun Madura tetap memiliki kebudayaan tersendiri. Budaya Madura berbeda dengan budaya Jawa. Kebudayaan Madura yang bersumber dari kraton, sedikit banyak terpengaruh oleh kebudayaan kraton Jawa. Baik dalam bidang seni, tari, macopat, bahasa, ataupun gending-gending gamelan. Namun hal ini bukan berarti Madura tidak memiliki akar budaya sendiri[4].

Perbedaan yang cukup mencolok dapat terlihat dalam kehidupan keseharian, sifat orang Madura yang lebih egaliter dan terbuka, berbeda dengan sifat orang Jawa yang mempunyai sifat "*ewuh pakewuh*".

[3] http://madurastudies.wordpress.com/

[4] http://jawatimuran.wordpress.com/2013/01/10/budaya-dasar-masyarakat-madura/

Dalam hal mencari rezeki pun, orang-orang Madura sejak masa lalu sudah berani merantau ke luar pulau. Hal ini terbukti dengan banyaknya orang Madura yang tersebar hampir di seluruh penjuru Negeri bahkan sampai-sampai di luar negeri pun ada. Masyarakat Madura dikenal juga memiliki budaya yang khas, unik, stereotipikal, dan stigmatik. Istilah *khas* disini menunjukkan bahwa entitas etnik Madura memiliki kekhususan-kultural yang tidak serupa dengan etnografi komunitas etnik lain. Kekhususan-kultural ini antara lain tampak pada ketaatan, ketundukan, dan kepasrahan mereka kepada empat figur utama dalam kehidupan yaitu *Buppa, Babu, Guruh, ban Ratoh* (Ayah, Ibu, Guru dan Pemimpin Pemerintahan). Selain itu pula Madura masih memiliki beberapa nilai budaya yang perlu untuk dilestarikan dan dikembangkan. Diantaranya adalah ungkapan-ungkapan seperti: "*Manossa coma dharma*", ungkapan ini menunjukkan keyakinan akan kekuasaan Allah Yang Maha Kuasa. "*Abhantal ombha' asapo' angen, abhantal syahadad asapo' iman*", menunjukkan akan berjalin kelindannya budaya Madura dengan nilai-nilai Islam. " *Bango' jhuba'a e ada' etembang jhuba' a e budi* ", lebih baik jelek di depan daripada jelek di belakang. "*Asel ta' adhina asal*", mengingatkan kita untuk tidak lupa diri ketika menjadi orang yang sukses dan selalu ingat akan asal mula keberadaan diri. "*Lakonna lakone, kennengngana kennengnge*" sama halnya dengan ungkapan "*The right man in the right place*". "*Pae' jha' dhuli palowa, manes jha' dhuli kalodu*", nasehat agar kita tidak terburu-buru mengambil keputusan hanya berdasarkan fenomena. Kita harus mendalami akar permasalahan, baru diadakan analisis untuk kemudian menetapkan kebijakan. "*Karkar colpe"*", bisa dikembangkan untuk menumbuhkan sikap bekerja keras dan cerdas, apabila kita ingin menuai hasil yang ingin dinikmati[5]. Keunikan lainnya dari budaya di Madura yaitu yang dikenal dengan budaya tlatah yang mendiami pulau Madura dan 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).

Berdasarkan uraian diatas tentang budaya yang ada di Madura dalam kaitannya dengan demokrasi maka kajian ini dilakukan di Kabupaten Pamekasan dan Kabupaten Sumenep. Adapun Kabupaten Pamekasan dipilih karena kabupaten ini cukup berhasil dalam melakukan reformasi birokrasi dan *good governance*. Selain itu

[5] http://fariddikiperdana.blogspot.com/2013/02/kebudayaan-madura.html

dasar pertimbangan dipilihnya Kabupaten Sumenep dikarenakan kabupaten tersebut berhasil menyelenggarakan pemilihan kepala desa (Pilkades) secara serentak di 90 desa. Pilkades, serentak tersebut merupakan prosesi demokrasi langsung tingkat desa yang pertama di era reformasi dan berlangsung secara aman, damai dan demokratis.

Relasi Budaya Politik dengan Demokrasi

Konsep budaya politik merupakan sebuah upaya sistematik untuk menerapkan pandangan-pandangan psikologi sosial pada kajian politik komparatif.[6] Gabriel Almond, seorang ilmuwan pelopor teori budaya politik pada tahun 1956 menegaskan bahwa "setiap sistem politik itu melekat dalam pola orientasi tertentu terhadap aksi politik…. budaya politik."[7] Pada karya selanjutnya, Almond dan Verba mendefinisikan budaya politik sebagai "…orientasi politik khusus—sikap-sikap terhadap sistem politik dan berbagai macam bagian dan sikap terhadap peran kedirian dalam sistem tersebut.". Pada tahap selanjutnya, Verba mendefinisikan budaya politik sebagai "sistem keyakinan empiris, simbol ekspresif, dan nilai yang mendefinisikan situasi di mana tindakan politik terjadi."[8] Istilah budaya politik mulai dikenal terutama sejak aliran perilaku (behavioralism).

Berkaitan dengan nilai lokal demokrasi, sebuah penelitian yang pernah dilakukan mengenai nilai budaya politik dan demokrasi lokal menyimpulkan bahwa secara umum terdapat kesamaan nilai demokrasi di semua wilayah yang diteliti, yaitu yaitu persamaan (*equality*), pemilihan umum (*election*), kebebasan berpendapat (*freedom of expression*), dan musyawarah untuk mufakat (*concensus and deliberation*). Ditemukan ada korelasi positif antara demokrasi lokal dengan level budaya politik, ada atau tidaknya demokrasi lokal, tergantung pada budaya politik mampu mendorong realisasinya. Sebagai masyarakat yang majemuk, demokrasi nasional salahsatunya ditopang oleh demokrasi lokal dan interaksi antarlokal. Dengan demikian upaya demokratisasi di Indonesia, dimulai dari bawah, karena demokrasi lokal merupakan penopang demokrasi nasional.[9]

[6] Gabriel Ben-Dor, "Political Culture Approach to Middle East Politics," International Journal of Middle East Studies, Vol. 8, No. 1 (Jan., 1977), hal 45

[7] Gabriel Almond, "Comparative Political Sistem," Journal of Politics, 18 (1956), hal 395

[8] Sydney Verba, "Comparative Political Culture," dalam Lucian W. Pye dan Verba (Eds.), Political Culture and Political Development (Princeton: Princeton University Press, 1966), hal 513.

[9] Zuhro, R. Siti, *Demokrasi Lokal: Perubahan Dan Kesinambungan Nilai-Nilai Budaya Politik Lokal Di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan Dan Bali,* Yogyakarta: Ombak, 2009. Hal 268-270

Menurut Almond dan Verba, budaya politik merupakan orientasi politik dan sikap-sikap yang dipegang individu-individu dalam berhubungan dengan sistem politik mereka, yang kemudian menjadi agregat pada tingkat kolektif. Almond dan verba juga menjelaskan mengenai beberapa poin penting dalam kebudayaan politik demokrasi dibeberapa Negara. Poin pertama yang disampaikan adalah sifat kebudayaan demokratis itu sendiri. Ide-ide besar demokrasi adalah kebebasan individual dan prinsip pemerintahan dari rakyat. Oleh karena itu partisipatoris menjadi penting untuk merealisasikan ide-ide besar tersebut, yaitu signifikansi peran serta rakyat dalam sistem politik. Poin kedua adalah demokrasi mengkonfontrasikan orang-orang dari belahan dunia lain, seringkali demokrasi terlalu ditekan dengan rasionalnya. Selain itu budaya politik yang demokratis merupakan budaya politik yang partisipatif, yang diistilahkan oleh Almond dan Verba sebagai civic culture[10]. Karena itu, hubungan antara budaya politik dan demokrasi dalam konteks civic culture tidak dapat dipisahkan. Dalam buku "Civic Culture" karya Gabriel Almond dan Sidney Verba (1963) dijelaskan bahwa budaya politik merujuk pada perilaku terhadap sistem politik dan bagian-bagiannya, serta perilaku diri terhadap sistem tersebut. Pertanyaannya adalah "apakah pola perilaku politik bisa membantu perkembangan stabilitas semokrasi?" Almond dan Verba kemudian menyimpulkan bahwa *civic culture* merupakan percampuran budaya politik dimana individu tidak selalu sepenuhnya aktif maupun pasif.

Relasi budaya lokal dengan demokrasi cukup menarik diamati yaitu di Madura karena masyarakat Madura dikenal dengan karakter budayanya yang terbuka, ekspresif, artikulatif dan menyatakan apa adanya tanpa ditutup-tutupi. Hal itu tercermin dalam relasi sosial sehari-hari antar masyarakat. karakteristik budaya Madura yang terbuka, ekspresif, disegani, dihormati bahkan "ditakuti" oleh masyarakat yang lain lebih banyak memengaruhi corak demokrasi lokal di Madura. Oleh sebab itu, dalam menyampaikan aspirasinya masyarakat madura pada umumnya terbiasa mengartikulasikannya secara terang-terangan dan, bahkan, sering terkesan 'keras". Relasi budaya politik dan demokrasi yang menarik disini terjadi di Kabupaten Pamekasan. Meskipun kabupaten tersebut berada dalam lanskap Madura yang terbilang kasar dan yang sering dianggap kurang demokratis, realitas politik menunjukkan bahwa Pamekasan

[10] Almond, Gabriel A, dan Verba, Sidney. 1963. *Budaya Politik: Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara (teri.Sahat Simamora, Civic Culture)*. Jakarta: Bumi Aksara

berbeda dengan kabupaten lainnya di Madura. Baik level suprastruktur politik maupun infrastruktur politik di Pamekasan cenderung memiliki fenomena nilai-nilai demokrasi. Dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan, misalnya, Pemerintah Kabupaten Pamekasan telah melakukan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan melalui reformasi birokrasi.

Sebelum dilakukan reformasi birokrasi, menurut Bupati Kabupaten Pamekasan, Drs. H. Achmad Syafii, M.Si, Kabupaten Pamekasan menghadapi dua hambatan, yakni yang bersifat struktural dan kultural. Hampir seluruh birokrasi pemerintah daerah di Indonesia, termasuk di Pamekasan, 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 dari atasan *(topdown).* 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 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[11].

Langkah awal yang dilakukan adalah mengubah *mindset* para birokrat pemerintah dan paradigma bagi birokrat yang sering mengindentifikasi diri sebagai aparatur pemerintah yang dibutuhkan masyarakat dan karenanya harus dilayani masyarakat sehingga pola pikir tersebut berpengaruh pada rendahnya kualitas pelayanan kepada masyarakat. Namun, 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

[11] Wawancara antara Koran Madura dengan Bupati Pamekasan yaitu Drs. H. Achmad Syafii, M.Si pada tanggal 08 Oktober 2013 jam 09:09. http://www.koranmadura.com/2013/10/08/bupati-meyakini-pemerintahan-tetap-sehat/

Syafi'i, 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[12].

Di samping, untuk meningkatkan efisiensi, Bupati Pamekasan juga melakukan sistem informasi anggaran yang transparan dengan dilaksanakannya Penandatanganan Nota Kesepahaman antara Pemerintah Kabupaten Pamekasan dengan Perwakilan BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP) Provinsi Jawa Timur. Nota kesepahaman ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Mengembangkan menajemen pemerintahan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Pamekasan.
2. Meningkatkan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di Kabupaten Pamekasan.

Sedangkan ruang lingkup Nota Kesepahaman ini meliputi pendampingan dan pemberian asistensi kegiatan pengembangan manajemen pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di Pemerintah Kabupaten Pamekasan, yang bentuknya dapat meliputi :

1. Pendampingan/Bimbingan Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.
2. Pendampingan/Bimbingan Teknis Implementasi Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA).
3. Pendampingan/Bimbingan Teknis Penyusunan RPJPD, RPJMD, RKPD, Renstra SKPD serta Renja SKPD.
4. Pendampingan/Bimbingan Teknis Penatausahaan dan Penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LPKD).
5. Pendampingan/Bimbingan Teknis Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah (LAKIP).
6. Pendampingan/Bimbingan Teknis Penatausahaan dan Penyusunan Laporan Keuangan Pertanggungjawaban (LKPJ) tahunan dan LPKJ akhir masa jabatan Kepala Daerah.
7. Pengelolaan keuangan daerah, yang meliputi perencanaan anggaran, pelaksanaan anggaran, dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran.

[12] Pernyataan Bupati Pamekasan pada berita Madura dan Pamekasan pada tanggal 10 januari 2014. (lihat Berita Madura dan Pamekasan, Madura Tempo Dulu. Mediamadura.com)

8. Pengembangan dan penyelenggaraan system akuntansi keuangan daerah.
9. Pengembangan dan penyelenggaraan system akuntabilitas kinerja instansi pemerintah
10. Penyelenggaraan pengawasan dan peningkatan kapasitas aparat pengawasan intern pemerintah daerah.
11. Pengembangan dan penyelenggaraan system pengendalian intern pemerintah (SPIP).[13]

Selain itu juga dilakukan pola penetapan kebijakan program pembangunan yang memperhatikan aspirasi rakyat kecil, sistem pengurusan izin usaha yang tidak berbelit-belit, yakni sistem perizinan satu atap. Serta, kedekatan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat sebagaimana program Bunga Bangsa. Syafi'I menjelaskan Kabupaten Pamekasan merupakan satu dari 38 kabupaten se-Indonesia yang menerima penghargaan dari pemerintah pusat sebagai kabupaten yang menerapkan tata kelola pemerintah yang baik.[14]

Dalam meningkatkan pelayanan publik pemerintah Kabupaten Pamekasan juga melakukan Kerjasama dengan Telkom untuk menjadikan Pamekasan sebagai kota pertama di Pulau Madura yang terhubung secara digital. Sebagai kota yang giat berbenah untuk menjadi maju, Bupati Pamekasan menyadari pentingnya teknologi informasi di segala sendi kehidupan kota yang dipimpinnya. Syafi'I menjelaskan Dengan memanfaatkan teknologi akan membuat tata kelola pemerintahan yang baik, tentunya akan membawa dampak kemajuan bagi masyarakat Pamekasan. Dengan masyarakat yang menjadi sebuah komunitas digital yang besar, maka perekonomian di Pamekasan ke depan akan cepat bertumbuh dan punya daya saing kompetitif di pasar global. Kemudian, mengoneksikan sekolah-sekolah di Pamekasan dan menjadikannya sebagai koneksi Indischools (Indonesia Digital Schools). Targetnya, adalah menjadikan generasi muda Pamekasan lebih berdaya saing dan kompetitif di dunia luar.Tak hanya itu, kemajuan di bidang perekonomian juga digarap pada program Pamekasan Digital Society. Salah satunya yakni pemberdayaan Usaha Kecil Menengah (UKM) Go Online.Sejumlah UKM di Kabupaten Pamekasan akan digunakan sistim online untuk pemasaran produk. Mereka para UKM akan terbangun menjadi sebuah direktori bisnis secara online. Hingga saat ini sudah terdapat 186 UKM yang tergabung dalam direktori bisnis tersebut. Dengan target mampu

[13] http://bpka.pamekasankab.go.id pada tanggal 24 april 2014

[14] http://www.beritasatu.com/nusantara/180458-pamekasan-raih-penghargaan-tata-kelola-pemerintahan-terbaik.html. pada tanggal 27 april 2014

menggaet 680 UKM se-Kabupaten Pamekasan[15].

Oleh karena itu dari kebijakan-kebijakan yang dijalankan oleh Kabupaten Pamekasan menunjukkan adanya *public service* kepada masyarakat dengan selalu mementingkan kepentingan masyarakat. Dengan melibatkan masyarakat dalam segala hal menunjukkan adanya nilai-nilai budaya politik dalam menopang terlaksananya demokrasi.

Demokrasi dalam Kepemimpinan Lokal pada Pemilihan Kepala Desa

Sejak diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah tidak lagi ditentukan oleh elite politik di DPRD seperti era Orde Baru, Mengawali babak baru yaitu orde reformasi, pilkada merupakan pesta politik masyarakat dalam mewujudkan hak politiknya. Kendati demikian, masyarakat hanya mampu menikmati indahnya berdemokrasi melalui pemenuhan hak politik baik memilih ataupun dipilih dalam jabatan-jabatan publik. Pemilihan kepala daerah dengan memilih secara langsung oleh rakyat telah menjadi gaya baru dalam menerapkan demokrasi di negara kita saat ini Indonesia. Hampir tidak ada hentinya pemilihan kepala daerah ini dilaksanakan di negeri ini yang akrab disebut dengan Pilkada tersebut. Dalam menegakkan demokrasi, Pilkada semacam ini memberikan wewenang yang besar bagi masyarakat dalam memilih pemimpinnya, di mana masyarakat dapat menetukan pilihan secara langsung sesuai dengan kehendaknya. Sebagaimana yang dikemukakan Prihatmoko, ia mengemukakan bahwa Pillkada langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama[16]. Pilkada seperti inilah merupakan momentum untuk melakukan suksesi kepemimpinan lokal sebagai wujud implementasi demokrasi yang partisipatif. Inilah lompatan demokrasi yang cukup penting dalam lanskap sosio-politik Indonesia, dan yang bercorak sentralistik di masa Orde Baru menjadi desentralistik di era reformasi.

Selain pemilihan kepala daerah, yang menarik dicatat dalam perkembangan demokrasi lokal di Madura adalah pemilihan kepala desa. Pilkades dianggap merupakan praktek penerapan demokrasi yang paling nyata di masyarakat melalui prinsip *one man one vote.* Pilkades

[15] http://telkomsolution.com/news. Pamekasan Digital Society, Diluncurkan

[16] Joko J. Prithatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta, pustaka pelajar. 2005. Hal. 109.

(Pemilihan Kepala Desa) mungkin sesuatu pesta demokrasi dan politik di desa yang kurang trand secara nasional, akan tetapi Pilkades ini sebenarnya adalah salah satu tombak pertama untuk penguatan jalannya pemerintah daerah maupun pusat. Pilkades adalah pesta demokrasi dan politik masyarakat desa yang kebanyakkan lekat akan kesadaran tinggi masyarakat desa itu sendiri dalam memajukan pertumbuhan desa dari berbagai sektor kehidupan yang positif. Dan pesta demokrasi politik desa ini lebih cenderung berkualitas hasilnya ketimbang pesta demokrasi dan politik yang terjadi di tingkat kabupaten, walikota, gubernur maupun nasional. Apalagi dengan dibentuknya UU No 6 Tahun 2014 tentang desa yang salah satunya diadakannnya pemilihan kepala desa serentak dan biaya di tanggung oleh APBD, itu semua untuk mencegah hal-hal yang dapat menciderai demokrasi desa.

Menurut Ibnu Tri Cahyo, dosen di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, yang terlibat dalam penyusunan RUU tentang Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pilkades secara serentak diharapkan dapat mencegah permainan para botoh (penjudi) yang terbiasa menjadikan Pilkades 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[17]. Hal ini menandakan kesadaran politik masyarakat desa sudah sangat tinggi.

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. 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.

[17] Tri cahyo, Ibnu. Dosen di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, dalam acara Workshop di Universitas Brawijaya, Malang, 12 Juni 2013.

Berdasarkan diatas dalam pelaksanaan kepemimpinan lokal di desa-desa tersebut, tampak bahwa implementasi demokrasi di desa-desa lebih *genuine,* partisipatif dan memenuhi asas *fairness* dibandingkan dengan suksesi kepemimpinan di tingkat kabupaten/kota dan provinsi. Dari 4 kabupaten di Madura yang menjalankan pemilihan kepala desa serentak dengan demokratis dan damai yaitu di Kabupaten Sumenep. Kabupaten ini memiliki 434 desa dan kelurahan yang tersebar di 27 Kecamatan yang terdiri dari 19 di daratan dan 8 di kepulauan.[18] Dari jumlah tersebut, 90 desa di antaranya melaksanakan pemilihan kepala desa secara serentak yang dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 20 Nopember 2014 sebanyak 31 Desa, dan putaran ke dua hari Rabu, 26 Nopember 2014 sebanyak 33 Desa semua di Kecamatan daratan, Sedangkan berikutnya hari Senin tanggal 01 Desember 2014 berlangsung di seluruh kepulauan di 24 Desa. Pilkades serentak itu diikuti 280 calon kades[19]. Kegiatan itu menelan dana sebesar Rp. 7 Miliar dari APBD. Dari dana tersebut tidak perlu ada biaya lagi dari calon Kades. Dana Rp.7 miliar digunakan untuk biaya kepanitiaan Pilkades sebesar Rp. 5,8 milyar, dan Rp. 1,2 milyar untuk pengamanan. Pemilihan kepala desa di Sumenep itu diatur dalam Undang-Undang Nomor 06 Tahun 2013 yang mengamanhkan semua biaya pilkades dianggarkan melalui APBD Kabupaten. Jadi para calon kepala desa tidak dibebani biaya lagi seperti sebelumnya, sehingga lebih memberikan ruang kepada seluruh elemen masyarakat untuk bertarung sehat[20].

Untuk melaksanakan Pilkades serentak di 90 desa tidaklah mudah. Ada kendala yang harus dihadapi oleh pemerintah yaitu munculnya konflik horizontal seperti tidak terimanya antara yang kalah dan yang menang namun Pemkab Sumenep tidak menyerah begitu saja. Menurut Bupati, KH. A Busro Karim, M.Si pihaknya membuat pertemuan dengan para calon-calon kepala desa untuk melakukan sosialisasi dan penandatanganan Deklrasi Damai di Pendopo Agung Sumenep, sekaligus berikrar untuk menyelenggarakan Pilkades damai yang diadakan pada 13 November 2014 jam 11.46. Tujuannya, masyarakat Kab. Sumenep yang melaksanakan Pilkades di desanya lebih tenang, tentran dan aman tanpa dihantui kejurigaan apa- apa serta berinisiatif ingin meminimalisir terjadinya bentuk bentuk kejanggalan yang selama ini

[18] http://kpud-sumenepkab.go.id/pemilu/jumlah-kecamatan-dan-desa/

[19] http://www.sumenep.go.id/?page=detailberita.html

[20] http://lintasmaduranews.blogspot.com/2014/08/pemkab-sumenep-siapkan-rp7-miliar-untuk.html

pada pelaksanaan Pilkades sebelumnya kurang efektif dan efesien[21].

Pilkades secara serentak di 90 desa. Tercatat bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilihan kepala desa di Kabupaten Sumenep juga cukup tinggi. Berdasarkan data yang dihimpun Bagian pemerintahan Kabupaten Sumenep, partisipasi masyarakat dalam Pilkades rata rata di atas 80%. Menurut Kabag Pemerintahan Desa (Pemdes) Sekretariat Daerah Kabupaten Sumenep, Moh. Ramli, S.Sos, M.Si, 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 bahkan kuliah di luar daerah[22]. Pilkades serentak di 90 desa di Sumenep memperlihatkan perubahan yang cukup signifikan dalam perkembangan demokrasi lokal. Bahkan, dalam hal-hal tertentu, akulturasi nilai-nilai demokrasi modern telah terjadi di desa-desa di kabupaten Sumenep.

Ada beberapa temuan penting dalam pemilihan kepala desa serentak di kabupaten Sumenep. *Pertama*, Pilkades di Sumenep juga menampilkan calon perempuan. Dari 280 calon Kades, 8 di antaranya adalah calon Kades perempuan. Dari 8 calon kades perempuan tersebut semuanya menang yaitu masing-masing di Desa Lombang Kecamatan Batang-batang memperoleh dukungan 300 suara dengan jumlah hak pilih 606 sedangkan pesaing pertama mendapat 210 suara dan pesaing kedua 64 suara dengan jumlah pemilih tidak hadir 20 orang. Namun, perolehan itu membuatnya mengalahkan dua calon pria dalam pemilihan itu. Selain itu di Desa Batu Dinding Kecamatan Gapura calon kades perempuan memperoleh dukungan suara sebanyak 673 dan pesaingnya mendapat dukungan suara sebanyak 517 dari jumlah hak pilih sebanyak 1.243 orang. Sedangkan suara tidak sah sebanyak 12 dan hak pilih tidak hadir sebanyak 41 orang[23].

Munculnya calon perempuan dari 8 di antaranya terpilih mengindikasikan bahwa masyarakat Sumenep 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 terutama di Madura yang notaben agamanya kuat. Penerimaan masyarakat Sumenep terhadap calon perempuan juga

[21] http://www.forumnusantaranews.com/digital-camera-deklarasi-damai-pilkades-serentak-2014-di-kab sumenep.html

[22]http://www.rri.co.id/sumenep/post/berita/122540/politik/partisipasi_masyarakat_dalam_pilkades_cukup_tinggi.html

[23] http://www.sumenepkab.go.id/index.php?page=detailberita.html

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 kesetaraan gender.

Kedua, kesiapan untuk menang dan kalah. Proses suksesi kepemimpinan selalu berujung pada dua kenyataan: menang dan kalah. Kematangan jiwa berdemokrasi antara lain ditandai dengan penandatanganan deklarasi damai untuk para calon kepala desa dengan tujuan kesiapan untuk menerima hasil prosesi demokrasi, apa pun hasilnya. Sering terjadi, para kandidat hanya siap menang tetapi tidak siap kalah. Dalam Pilkades di Sumenep tidak ada komplain yang berarti atau penolakan dan, bahkan, gugatan dari pihak yang kalah dalam pemilihan[24]. Mereka menerima secara legowo meskipun kekecewaan tidak bisa disembunyikan karena pada umumnya telah menghabiskan dana ratusan juta rupiah. Tidak adanya gugatan atau konflik pasca Pilkades, antara lain, disebabkan telah dipenuhinya prinsip-prinsip demokrasi dalam pelaksanaan Pilkades, seperti kesepakatan damai para calon kades, netralitas panitia, tidak adanya politisasi birokrasi desa, dan minimnya pelanggaran atau kecurangan. Fenomena kesiapan untuk mengakui kekalahan dan terpenuhinya prinsip-prinsip demokrasi dalam pelaksanaan Pilkades merupakan pendidikan politik yang cukup baik. Ini merupakan cikal bakal demokrasi yang sangat penting bagi masa depan sistem politik Indonesia secara keseluruhan.

Ketiga, 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 kota-kota besar, dalam Pemilu atau Pilkada.

Penutup

Uraian tentang reformasi birokrasi yang menyebabkan tata kelola pemerintahan yang baik di Kabupaten Pamekasan dan Pilkades serentak di Sumenep menunjukkan bahwa relasi budaya politik dengan demokrasi dan suksesi kepemimpinan lokal di Madura secara umum positif dan relative demokratis. Terjadinya good governance dengan melibatkan masyarakat dalam kepentingan public dan tidak terjadi diskriminasi dalam pencalonan, baik karena

[24] http://www.sumenep.go.id/?page=detailberita.html&id=21474

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

Berbicara tentang Relasi budaya lokal dengan demokrasi di Madura masyarakat Madura dikenal dengan karakter budayanya yang terbuka, ekspresif, artikulatif dan menyatakan apa adanya tanpa ditutup-tutupi. Hal itu tercermin dalam relasi sosial sehari-hari antar masyarakat. karakteristik budaya Madura yang terbuka, ekspresif, disegani, dihormati bahkan "ditakuti" oleh masyarakat yang lain lebih banyak memengaruhi corak demokrasi lokal di Madura. Relasi budaya politik dan demokrasi yang terjadi di Kabupaten Pamekasan walaupun kabupaten tersebut berada dalam lanskap Madura yang terbilang kasar dan yang sering dianggap kurang demokratis, realitas politik menunjukkan bahwa Pamekasan berbeda dengan kabupaten lainnya di Madura. Baik level suprastruktur politik maupun infrastruktur politik di Pamekasan cenderung memiliki fenomena nilai-nilai demokrasi. Dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan, misalnya, Pemerintah Kabupaten Pamekasan telah melakukan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan melalui reformasi birokrasi sehingga terjadinya perubahan pola pikir yang awalnya aparatur pemerintah yang dibutuhkan masyarakat dan karenanya harus dilayani masyarakat namun sekarang para birokrat berpikir bahwa mereka adalah pelayan masyarakat yang harus memberikan public services yang baik dengan semangat pengabdian yang tinggi.

Selain itu suksesi kepemimpinan lokal dalam pemilihan kepala desa serentak dikabupaten Sumenep berjalan demokratis yaitu di tandai dengan tiga hal penting dalam pemilihan kepala desa serentak yang di adakan pada bulan November 2014, antara lain: *pertama,* menampilkan calon perempuan dan dari 8 calon perempuan semuanya mendapatkan suara terbanyak. Itu menandakan bahwa masyarakat Sumenep 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 terutama di Madura yang notaben agamanya kuat. *Kedua,* kesiapan untuk menang dan kalah, yang di tandai dengan tidak adanya konflik pasca pemilihan kepala desa. *Ketiga,* masuknya pengaruh teknologi politik. Salah satu ciri modernisasi adalah adanya akomodasi atau penerimaan terhadap teknologi modern yang di tandai dengan adanya *quick qount*.

Namun Selain nilai-nilai positif dalam konteks demokrasi lokal, Pilkades di Sumenep juga berpotensi menciderai

demokrasi. *Pertama,* muculnya calon tunggal. Dari 90 desa yang melaksanakan Pilkades, ada 2 desa yang memiliki satu calon atau calon tunggal. Meskipun waktu pendaftaran sudah diundur, tidak ada warga masyarakat yang 'berani' mendaftar sebagai kandidat. Sehingga 2 desa tersebut terancam gagal melaksanakan pilkades namun mereka melakukan strategi lain dengan cara terpaksa mengajukan istrinya sebagai kompetitor sehingga dipastikan pihaknya juga yang memenangkan pemilihan dan itu sangat menciderai demokrasi. *Kedua,* maraknya isu *money politics*. Meskipun sulit dibuktikan, pemilihan kepala desa di Madura, termasuk di Kabupaten Sumenep, sejak masa dulu hingga era reformasi saat ini tidak bisa meniadakan Praktik *money politics*. Sejumlah orang yang ditanyakan, hampir seluruhnya menyebutkan adanya Praktik apalagi serangan fajar *money politik* sangat terang-terangan dan semua rata-rata para calon kepala desa melakukannya meskipun itu sulit ditemukan bukti-bukti materiilnya. Praktik *open house* para calon kades beberapa bulan sebelumnya dari pemberian sangu 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 di Madura yang lebih khususnya di Kabupaten Sumenep 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. Namun beberapa perilaku yang berpotensi menciderai demokrasi tersebut di masa yang akan datang dapat diminimalisasi melalui pendidikan politik secara terus-menerus sehingga masyarakat memiliki kedewasaan dalam berdemokrasi.

Daftar Pustaka

Almond, Gabriel A, dan Verba, Sidney. 1963. *Budaya Politik: Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara (teri.Sahat Simamora, Civic Culture)*. Jakarta: Bumi Aksara

Gabriel Ben-Dor, "Political Culture Approach to Middle East Politics," International Journal of Middle East Studies, Vol. 8, No. 1 (Jan., 1977)

Gabriel Almond, "Comparative Political Sistem," Journal of Politics, 18 (1956)

Joko J. Prithatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta, pustaka pelajar. 2005.

Sydney Verba, "Comparative Political Culture," dalam Lucian W. Pye dan Verba (Eds.), Political Culture and Political Development (Princeton: Princeton University Press, 1966).

Tri cahyo, Ibnu. Dosen di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, dalam acara Workshop di Universitas Brawijaya, Malang, 12 Juni 2013.

Zuhro, R. Siti, *Demokrasi Lokal: Perubahan Dan Kesinambungan*

Nilai-Nilai Budaya Politik Lokal Di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan Dan Bali, Yogyakarta: Ombak, 2009.

http://www.koranmadura.com/2013/10/08/bupati-meyakini-pemerintahan-tetap-sehat/http://bpka.pamekasankab.go.id .Pada tanggal 24 april 2014

http://www.beritasatu.com/nusantara/180458-pamekasan-raih-penghargaan-tata-kelola-pemerintahan-terbaik.html

http://telkomsolution.com/news. Pamekasan Digital Society, Diluncurkan

http://kpud.sumenepkab.go.id/pemilu/jumlah-kecamatan-dan-desa/

http://www.sumenep.go.id/?page=detailberita.html

http://lintasmaduranews.blogspot.com/2014/08/pemkab-sumenep-siapkan-rp7-miliar-untuk.html

http://www.forumnusantaranews.com/digital-camera-deklarasi-damai-pilkades-serentak-2014-di-kab sumenep.html

http://www.rri.co.id/sumenep/post/berita/122540/politik/partisipasi_masyarakat_dalam_pilkada_cukup_tinggi.html

http://www.sumenepkab.go.id/index.php?page=detailberita.html

http://vivinzeey.blogspot.com/2011/05/pengaruh-budaya-politik-terhadap.html

http://madurastudies.wordpress.com/

http://jawatimuran.wordpress.com/2013/01/10/budaya-dasar-masyarakat-madura/

http://fariddikiperdana.blogspot.com/2013/02/kebudayaan-madura.html