

Beban Berat Demokrasi Partisipatoris³ (Studi Kasus Aceh Besar)

*Heavy burden of Participatory Democracy
(Case Study of Aceh Besar)*

TEUKU KEMAL FASYA⁴

Email: kemal_antropologi2@yahoo.co.uk. blog : teukukemalfasya.wordpress.com

ABSTRAK

Tulisan ini berangkat dari penelitian kualitatif tentang konstruksi demokrasi lokal di Aceh Besar, Aceh. Melalui penelitian ini digambarkan bagaimana pengalaman pemerintahan otonomi khusus di sebuah kabupaten di Aceh setelah perdamaian Helsinki, yang sebelumnya mengalami kerusakan sosial-ekonomi-kultural akibat konflik dan tsunami. Tulisan ini melihat peran aktor-aktor sosial dan politik melakukan sinergi antara praktik demokrasi representatif dan demokrasi partisipatoris secara seimbang dan berkualitas. Fokus penilaian masalah ada pada tingkat elite dan tingkat masyarakat. Pada level elite terlihat kurangnya keterampilan dalam memimpin sehingga roda pemerintahan tidak berjalan, sedangkan pada tingkat masyarakat terlihat belum adanya kemampuan berpartisipasi dan memanfaatkan ruang publik termasuk merespons kebijakan publik. Refleksi buruknya pengelolaan tatapemerintahan (*bad governance*) tecermin dari konflik yang terus terjadi menjelang Pilkada 2012. Pengalaman konflik di masa pilkada seperti menghidupkan kembali trauma konflik kekerasan dan pengekangan kebebasan sipil, sehingga yang muncul adalah apatisisme dan fatalisme politik dari rakyat. Hal ini tentu kontradiktif dengan semangat demokrasi lokal model baru yang diharapkan berbeda dengan praktik demokrasi “pemerintah Jakarta”.

Kata kunci: Demokrasi Representatif, Demokrasi Partisipatoris, Polemik Pilkada, Kewarganegaraan, dan Transformasi Politik.

ABSTRACT

This paper derives from qualitative research on the construction of local democracy in Aceh Besar, Aceh. The research describes the experience of special autonomy governance in one the districts in Aceh after the Helsinki peace accord prior to social-economy-cultural damage due to conflict and tsunami. It captures the role of social and political actors in terms of synergizing a balance and good representative and participatory democracy. The focus issue is on the elite and society level. In elite level, there is a lack of leadership skill that hinders the performance of local administrative, while on the society level there is yet an ability to participate and utilize the public sphere including responding toward public policies. The bad governance is reflected through the ongoing conflict surrounding 2012 local election. This experience of conflict during local election seems to relive the trauma of violent conflict

³ Naskah diterima tanggal 27 September 2013. Revisi Pertama 16 November 2013

⁴ Dosen Antropologi FISIP Universitas Malikussaleh.

and civil rights repression, resulted in political apathy and fatalism among the people. This is surely contradicts the spirit of new model on local democracy that is expected differently with the way it has been practiced in the central government.

Key words: *Representative Democracy, Participatory Democracy, Local Election Polemic, Citizenship, And Political Transformation*

A. PENDAHULUAN

Tulisan ini berangkat dari penelitian yang saya laksanakan beberapa waktu lalu bekerja sama dengan Universitas Gadjah Mada (UGM) dan *Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) International*. Penelitian itu mencoba menilai tentang demokrasi lokal di Indonesia (*State of Local Democracy in Indonesia*) pada aras kabupaten/kota. Ada enam kabupaten/kota yang dipilih seluruh Indonesia, salah satunya Aceh Besar, Aceh.⁵

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan teknik pengumpulan data dan perspektif melalui observasi, wawancara mendalam (*dephth interview*) terutama dengan aparatur pemerintahan di Kabupaten Aceh Besar, diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion/FGD*), studi dokumen, literatur dan media massa. FGD dilakukan dengan dua sesi, yaitu melalui pemilahan informan (*clustering*), yaitu berasal dari kelompok pemerintahan (partai politik, anggota DPRK Aceh Besar, representasi beberapa dinas, dan guru) dan kelompok masyarakat sipil (LSM, organisasi kemahasiswaan dan kepemudaan, seniman, perwakilan perempuan dan akademisi yang berasal

dari Aceh Besar).

Penelitian lapangan ini dilakukan sejak Desember 2011 hingga Maret 2012. Sepanjang proses penelitian lapangan sempat dilakukan pengujian kelayakan data dan analisis melalui pertemuan pemaparan draf awal temuan (*preliminary report meeting*) di Banda Aceh pada 18 Maret 2012 dan terakhir dilakukan pertemuan pengujian (*validation meeting*) di Yogyakarta pada 25-26 September 2012 yang melibatkan partisipan dari Aceh dan juga nasional.

Penelitian ini juga melibatkan Kementerian Dalam Negeri sebagai lembaga pemerintah yang menentukan daerah mana yang perlu dijadikan sampel penelitian agar tidak terjadi duplikasi dengan daerah-daerah yang telah diteliti oleh kementerian sebelumnya. Penelitian ini disamping untuk kepentingan akademis juga dapat digunakan oleh pemerintah untuk mengukur indikator terkait praktik otonomi daerah dan demokrasi lokal di Indonesia pascareformasi. Pada proyek awal penelitian, penelitian ini di samping berfokus di Aceh Besar (Aceh), juga di lima kabupaten/kota lainnya di Indonesia, yaitu Surakarta (Jawa Tengah), Jombang (Jawa Timur), Parigi Moutong (Sulawesi Tengah), Kupang (NTT), dan Manokwari (Papua Barat). Hasil utama yang ingin dilihat dari penelitian ini adalah terpetaknya indeks demokrasi

⁵ Pada penelitian ini dibantu oleh asisten peneliti, Rizki Affiat dan seorang pembaca draf penelitian dari UGM, Mada Sukmajati. Adapun dalam penulisan ini sepenuhnya tanggung jawab saya.

partisipatoris di masing-masing daerah, dengan pengukuran secara kuantitatif dimasukkan ke dalam tinggi (*high participation*), sedang (*medium participation*), dan rendah (*low participation*) sehingga pemerintah dapat menentukan langkah strategis apa yang dapat digunakan untuk memperbaiki atau mempertahankan kualitas demokrasi di daerah tersebut.

Garis besar yang ingin dilihat dari peta demokrasi ini adalah bagaimana demokrasi lokal mampu membangun sinergi antara dua turbulensi, yaitu demokrasi perwakilan atau representatif (*representative democracy*) dan demokrasi partisipatoris (*participatory democracy*).

Model demokrasi representatif kini telah dianggap klasik karena melulu melihat demokrasi pada pelebagaan elektoral seperti pemilu dan pilkada. Pelbagai kritik atas demokrasi representatif telah membentuk pemahaman bahwa model demokrasi seperti ini masih sangat minimal untuk dapat dikatakan membawa beban dan kualitas demokrasi substansial,⁶

6 Istilah demokrasi substansial sebenarnya mulai populer sejak demokrasi prosedural (demokrasi liberal, demokrasi sosialis, demokrasi representatif) dipertanyakan keefektifannya dalam memberikan "makna". Seperti diketahui bahwa tujuan demokrasi adalah bukan untuk mengabdikan pada demokrasi itu sendiri, tapi bagaimana demokrasi dapat menjadi aksi kesejahteraan (*how to deliver democracy to welfare action*). Perdebatan tentang proseduralisme ini, menurut beberapa pakar demokrasi dianggap hanya menghasilkan perdebatan semu yang meningkatkan tensi sentimen model demokrasi. Padahal, demokrasi adalah alat menuju perbaikan kualitas baik yang sifatnya relasional (antara masyarakat sipil dan negara, sipil dan militer, warga dan industri) atau pun eksistensial

yaitu kepada makna sebenarnya dan bukan hanya tersekat pada defenisi model demokrasi prosedural. Sehingga muncul pemahaman bahwa demokrasi representatif belum tentu melahirkan aktor-aktor demokrasi yang berkualitas.⁷

Adapun demokrasi partisipatoris adalah model demokrasi yang mentransformasikan rakyat sebagai warga (*citizen*) yang mengawal kepentingan representasi politik pascamomen elektoral (pilkada, pemilu legislatif, pemilu presiden, *pemilihan keuchik*) agar meningkatkan kualitas pengaduan kepada masyarakat (atau warga). Bentuk ini dianggap proses demokratisasi paling ideal saat ini. Salah satu yang menjadi sorotan dalam demokrasi partisipatoris adalah pada definisi dan posisi warga (*citizen*) dan hubungannya dengan dimensi kepublikan (*publicness*) yang dimilikinya untuk aktif melakukan "pelebagaan demokrasi" di ruang yang lebih luas

(kebahagiaan, keadilan, kesejahteraan). Untuk penjelasan tentang demokrasi substansial dapat lihat Donny Gahral Adian, *Demokrasi Substansial : Risalah Kebangkrutan Liberalisme*, Jakarta : Koekoesan, 2010.

7 Secara khusus saya pernah membahas tentang "keringnya" demokrasi representatif karena gagal membawa peran-peran kesejahteraan (*welfare issues*) – gagasan yang juga salah satunya dikembangkan oleh pakar politik dari Oslo University, Olle Törnquist. Ulasan kolom itu saya tulis dengan judul "Ihwal Demokrasi Kesejahteraan", *Koran Jakarta*, 5 Maret 2010. Dalam konteks lokal saya juga pernah mengkritik pemerintahan Irwandi-Nazar, yang terpilih secara demokratis pasca-perdamaian Helsinki dan diliput luas oleh dalam dan luar negeri, namun nyatanya juga miskin peran-peran kesejahteraan (Teuku Kemal Fasya, "Pemerintahan Aceh Minimalis?", *Serambi Indonesia*, 19 Mei 2010).

dari sekedar *ethnos* atau sektor privat (Cornelis Lay, 2012 : xx).

Hal-hal yang berhubungan dengan demokrasi partisipatoris ini memiliki tautan yang khas dengan aspek jejaring politik (*political linkage*) dan aktivisme (*activism*), yang membedakan dengan sikap apatisme, egoisme dan “kemenyerahan” publik (*public defeatism*), serta kesukarelaan (*voluntarism*) sebagai lawan dari politik kontraktual. Secara praktis hal-hal itulah yang dilihat terkait dengan pembacaan peta demokrasi dalam tulisan yang berbasis penelitian kasus di Aceh Besar ini.

B. PEMBAHASAN

1. Proyeksi Kasus

Aceh Besar sendiri dipilih sebagai objek penelitian karena keunikan historis dan sosiologisnya. Ia merupakan salah satu kabupaten tertua di Aceh, terbentuk sejalan dengan pembentukan provinsi (dulu dikenal dengan istilah Daerah Istimewa Aceh). Aceh Besar dibentuk pada tahun 1956 berdasarkan UU No. 7/1956. Aceh Besar berbatasan dengan Selat Malaka, Kota Sabang dan Kota Banda Aceh di sebelah utara, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Aceh Jaya, sebelah Timur dengan Kabupaten Pidie dan sebelah Barat berbatasan dengan Samudera Indonesia. Hampir seluruh kecamatan di Aceh Besar dapat dijangkau dengan jalan darat kecuali Pulo Aceh yang harus menggunakan kendaraan laut (ferry). Akses antarkabupaten/kota yang berbatasan dengan Aceh Besar keseluruhannya dapat dijangkau dengan jalan darat

(*Aceh Besar dalam Angka*, 2011: 3).

Aceh Besar juga dikenal sebagai tempat kelahiran seorang pahlawan nasional, Teuku Nyak Arief yang merupakan keturunan dari Sultan Muzaffar Syah. Ia pernah menjabat sebagai Residen Aceh pada 3 Oktober 1945 hingga 1 Desember 1945 yaitu jabatan pemerintahan tertinggi untuk wilayah Aceh saat itu. Ia juga komandan saat penyelesaian pemberontakan revolusi sosial di masa awal kemerdekaan. Ia meninggal pada 4 Mei 1946 (Mardanas Safwan, 1992 : 9-24).

Saat ini Kabupaten Aceh Besar memiliki 23 kecamatan di mana Kecamatan Seulimum sebagai kecamatan terluas (487,26 km²) dan Kecamatan Barona Jaya yang terkecil luasnya (9,06 km²). Sejak 9 Agustus 1983, Aceh Besar memiliki ibukota sendiri yaitu Jantho. Sebelum di Jantho, ibukota Aceh Besar masih Banda Aceh atau menjadi ibukota bersama dengan Kotamadya Banda Aceh. Pembentukan Ibukota Jantho menimbulkan masalah tersendiri. Masalah paling besar karena Jantho adalah kota yang didesain dari atas (*top-down process*) sehingga dalam perjalanannya kota ini gagal berkembang. Jantho bukan kota transit dan perdagangan, hanya khusus disiapkan sebagai kota pemerintahan. Masalah lain terhadap keberadaan Jantho adalah pada aspek rentang kendali pemerintahan dan jarak tempuh dengan kecamatan-kecamatan yang ada di Aceh Besar. Posisi Jantho dianggap tidak strategis bagi kecamatan-kecamatan yang berada di pesisir barat. Sebagai perbandingan, masyarakat dari kecamatan terjauh Lhoong harus

menempuh perjalanan sepanjang 106 km untuk bisa mencapai ibukota kabupaten (*Aceh Besar dalam Angka*).

Meskipun salah satu dampak reformasi 1998 adalah hadirnya daerah-daerah otonomi baru sebagai bagian dari politik pemekaran, Aceh Besar masih menjadi kabupaten bebas dari politik pemekaran. Sebelum reformasi, Aceh memiliki 11 kabupaten/kota. Namun setelah sepuluh tahun undang-undang otonomi daerah diberlakukan Aceh memiliki 23 kabupaten/kota. Meskipun Aceh Besar belum lagi terbelah, rencana pembentukan beberapa kabupaten baru seperti Aceh Raya dan Aceh Rayeuk terus berdengung, dengan alasan akses terhadap sumberdaya alam, politik diskriminasi dalam penerimaan pegawai dan penempatan pejabat, serta percepatan pembangunan “wilayah yang terabaikan” (hasil focus group discussion/FGD tentang pemetaan demokrasi Aceh Besar, 25 Desember 2011).

Ada pandangan bahwa Aceh Besar memiliki tiga bagian besar yang dibagi berdasarkan sentimen historis dan wilayah: Aceh Besar, Aceh Raya dan Aceh Rayeuk. Masyarakat di wilayah Lhoong -jauh dari Jantho, ibukota kabupaten- yang berada di pesisir Samudera Hindia dan berbatasan dengan Banda Aceh disebut sebagai Aceh Raya. Untuk masyarakat yang berada di tepi timur yang berbatasan Banda Aceh-Aceh Besar cenderung berada dalam wilayah yang sama dengan ibukota kabupaten lazim disebut sebagai orang Aceh Rayeuk. Adapun untuk wilayah yang selama

ini dianggap sebagai wilayah penghasil para hulubalang pemerintahan lokal seperti Montasik, Samahani, dan Indrapuri mengaku sebagai *the real* Aceh Besar.

Pembagian ini meski— belum menjadi sebuah pembagian administratif-sebenarnya sudah muncul dalam isu pemekaran. Pulo Aceh juga memiliki isu tersendiri. Pulo Aceh adalah sebuah pulau dan kecamatan sendiri dari Aceh Besar. Letaknya terpisah oleh laut dan juga diperburuk dengan sangat minimnya sarana dan prasarana seperti jalan aspal dan listrik. Pulo Aceh bisa disebut daerah paling tertinggal dan menderita di Aceh Besar, terutama setelah bencana tsunami. Namun di sisi lain, keberhasilan Aceh Besar lepas dari politik pemekaran tidak diikuti dengan semakin baik kualitas pengelolaan demokrasi lokal. Oleh karena itu dari hasil penelitian Aceh Besar diklasifikasi berada tingkat menengah untuk kualitas demokrasi partisipatorisnya (*validation meeting* di Yogyakarta, 25-26 September 2012).

2. Relasi Antar-aktor dan Perilaku Pemerintahan

Dari hasil penelitian terungkap, bahwa sebagian besar aktor yang berperan dalam pemerintahan lokal berasal dari kekuatan lokal dominan baru, yaitu Partai Aceh (PA) dan kelompok pendukungnya yang banyak bekerja sebagai kontraktor dan pialang proyek pembangunan.⁸ Kekuatan politik

⁸ Sebagian kesimpulan dari Focus Group Discussion (FGD) tentang pemetaan demokrasi Aceh Besar pada 25 Desember 2011. Kesimpulan ini juga hampir sama dengan beberapa

lokal dominan baru itu membentuk sistem oligarkhi ekonomi yang melibatkan barisan pendukungnya. Mereka ini menjadi kekuatan tak resmi yang tak jarang melakukan tekanan-tekanan politik, sehingga melemahkan integritas pemerintahan lokal. Akhirnya pemerintah terpaksa melakukan kolusi dalam meloloskan proyek pembangunan (*validation meeting*, 25-26 September 2012).

Bupati Aceh Besar hasil pilkada langsung pertama di Aceh pada 2006, Buchari Daud, seorang akademisi yang bergelar doktor juga tak mampu berbuat banyak menghadapi tekanan politik lokal tersebut. Bahkan dalam sejarah kepemimpinannya pernah meminta mundur dari jabatan bupati (wawancara dengan Saifuddin Bantasyam, 22 Februari 2012).⁹

Aktor-aktor lainnya adalah aktivis LSM dan tokoh organisasi kemasyarakatan dan keagamaan yang telah memiliki sejarah tapi tidak mampu merepresentasikan kepentingan politik lokal secara baik. Demikian, pula pemimpin religius, terutama yang berbasis di *dayah* (pesantren), hanya memiliki pengaruh yang terbatas dan tidak menjadi kelompok penekan yang cukup serius.

Dari sebuah reportase media nasional disebutkan Aceh Besar sebagai salah satu kabupaten yang mengalami kebangkrutan (*Kompas*, 26 Maret 2011). Analisis kebangkrutan disebabkan oleh terlalu gemuknya birokrasi, *missed-management* dan tekanan politik lokal. Disamping itu, buruknya politik tatakelola pemerintahan daerah juga diakibatkan lemahnya kepemimpinan Bupati dan ketidakharmonisan hubungan antara bupati dan wakil bupati dalam menjalankan roda pemerintahan. Inilah yang kemudian melahirkan model pemerintahan yang tidak efektif dan retaknya duet pemerintahan daerah, yang kerap ditemui bukan hanya di Aceh Besar, tapi juga di daerah-daerah lain.

Menurut data dari Kementerian

Daud yang tak lain rekan satu almamaternya, "...bahkan Bupati Buchari sendiri pernah minta mundur, dan itu menunjukkan ada kelemahan leadership, manajemen konflik, dan visi. Dia pernah minta mundur karena tekanan politik, meskipun mungkin ia tidak pernah mengakui. Ini patut disayangkan karena Aceh Besar tidak pernah dibicarakan terkait prestasi di lingkup Aceh apalagi nasional, dan hanya dibicarakan dari riak-riak politik. Tentu sebuah ironis tersendiri karena dipimpin bupati yang bergelar doktor lulusan Amerika Serikat".

penelitian yang pernah dibuat sebelumnya, termasuk penelitian seorang doktor politik dari Australia, Edward Aspinal, yang melihat adanya pergeseran kepentingan eks kombatan, ketika sebelum berada di dalam pemerintahan bersifat ideologis-politis dan ketika telah berada di dalam kekuasaan menjadi pragmatis-ekonomis. Para eks kombatan yang memilih menjadi kontraktor ini karena memang hanya peluang itu yang mereka bisa ambil ketika beberapa kader Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA) - sayap intelektual GAM) - menduduki posisi sebagai gubernur-wakil gubernur dan juga bupati-wakil bupati/walikota-wakil walikota. Proses itu telah terjadi sejak Pilkada 2006-2007 dan semakin mengkristal sejak Partai Aceh, partai bentukan eks GAM, memenangkan Pemilu Legislatif 2009 di Aceh. Lihat Edward Aspinal, "Combatant to Contractors: The Political Economy Peace in Aceh", SEAP Indonesia 87, April 2009.

9 Dalam wawancara itu, dosen Hukum Universitas Syah Kuala sekaligus juga aktivis HAM dan demokrasi menjelaskan tentang sosok Buchari

Dalam Negeri, sebagai perbandingan, 94 persen kepala daerah dan wakil kepala daerah akhirnya pecah kongsi atau tidak berpasangan lagi pada periode berikutnya. Kebanyakan penyebab pecah kongsi antarduet pemimpin daerah ini disebabkan persoalan pragmatis kekuasaan, dan itu terjadi jauh hari sebelum masa pemerintahan berakhir. Akibatnya terbangun faksi-faksi di birokrasi, baik yang mendukung kepala daerah atau wakil kepala daerah (*Republika*, 4 Juli 2013). Jaringan pemerintahan akhirnya terbangun subkultur tatapemerintahan yang kurang profesional, tidak jelas garis instruksional dan koordinatif, dan pengelolaan keuangan yang kurang akuntabel.

Terkait pecah kongsi pasangan kepala daerah, sebenarnya menjadi pengalaman jamak di banyak daerah. Di Aceh sendiri, dari hasil hasil penelitian demokrasi pada tahun 2012, menunjukkan lebih tujuh puluh persen pasangan kepala daerah menjadi “pasangan cerai” dan selalu bertengkar. Pertengkar itu bahkan menjadi perbincangan publik dan tidak hanya menjadi konsumsi internal pemerintahan (Teuku Kemal Fasya, 7 Maret 2012). Faktor utama ketidakharmonisan pasangan kepala dan wakil kepala daerah menurut Bupati Aceh Besar periode 2007-2012, Buchari Daud disebabkan dua hal yaitu penempatan posisi pejabat dan urusan pengelolaan proyek (wawancara 28 Januari 2012).

Pada era pemerintahan baru hasil Pilkada 2012 juga tidak memberikan harapan pada perubahan.

Bupati baru, Mukhlis Basyah yang didukung Partai Aceh (PA), tidak menunjukkan perbaikan kualitas demokrasi. Kombinasi dan relasi kekuasaan mayoritas di Aceh Besar ini cenderung membesarkan jaring-jaring primordialisme. Relasi kekuasaan antara pemerintah formal yaitu bupati dan non-formal yang bermain di wilayah politik anggaran berlangsung dalam temali simbiosis mutualisme atau saling menguntungkan. Bupati terpilih menggunakan lingkaran kerabat untuk mengelola proyek baik yang bersumber dari APBK, APBD, atau APBN (wawancara Yasir Nurdin, tokoh pemuda Samahani, 8 Juni 2013).

Adapun kelompok sipil ekstra parlementariat atau kelompok yang kerap membangun tuntutan publik di luar parlemen tidak cukup kuat sebagai kekuatan pengimbang. Jumlah *gampong* (desa) di Aceh Besar cukup besar: 604 *gampong* (*Aceh Besar dalam Angka* : 4). Pemilihan *keuchik* (kepala desa) memang dilakukan secara langsung oleh warga, tapi representasi politik paling rendah ini tidak dapat diandalkan sebagai aktor demokrasi di tingkat desa. *Keuchik* yang terpilih kerap dikendalikan oleh kekuatan pendukungnya atau partai politik (FGD, 25 Desember 2011).

3. Premanisme Politik Pilkada

Hal yang juga tak dapat dilepaskan dari watak dan perilaku aktor politik lokal adalah seberapa bersih dan damai proses elektoral terjadi, baik pilkada atau pemilu. Latar belakang momentum elektoral sangat berpengaruh dengan seberapa demokratisnya aktor politik yang dihasilkan dan menjalankan

peran-peran representasi politiknya.

Berbeda dengan momentum pilkada pertama pascaperdamaian yang berlangsung damai dan relatif bersih, momentum Pilkada 2012 dipenuhi prahara politik dan kemanusiaan. Polemik kekuasaan yang menyebabkan pilkada yang seharusnya dijadwalkan tahun 2011 mundur menjadi tanggal 16 Februari 2012, lalu ditunda lagi menjadi 9 April 2012. Aksi massa dikerahkan di beberapa tempat, khususnya Banda Aceh dan pesisir utara-timur, untuk menolak apa yang disebut sebagai “intervensi pemerintah pusat” melalui pembatalan pasal 256 tentang calon independen di UUPA oleh MK.

Kisruh ini kemudian diiringi oleh insiden kekerasan bersenjata yang telah mengundang banyak reaksi hingga di tingkat nasional. Pada tahun “huru-hara politik” 2011 saja sudah terjadi 46 kasus kekerasan bersenjata, termasuk di Aceh Besar. Secara resmi beberapa insiden kekerasan tersebut dinyatakan terkait oleh kisruh pilkada (Kemitraan, 2012).

Secara umum Aceh Besar dapat dikatakan daerah yang stabil dan tidak terlalu terpengaruh masalah-masalah keamanan terutama menjelang pilkada. Meskipun termasuk daerah konflik di masa lalu, situasi keamanan masyarakat saat ini masih cukup baik terutama jika dibandingkan dengan kabupaten konflik lain seperti Aceh Pidie, Aceh Utara, Bireuen dan Aceh Timur.

Terkait kekerasan jelang Pilkada 2012, dari sebuah data *rapid assessment* Kemitraan (12 Januari 2012), tercatat paling sedikit ada lima peristiwa penembakan besar terjadi di Aceh sepanjang bulan Desember 2011 dan

Januari 2012 yang menyebabkan sedikitnya sepuluh orang tewas dan 16 orang terluka. Korbannya adalah buruh dari suku tertentu. Untuk Aceh Besar sendiri ada dua insiden yang terjadi pada 31 Desember 2011 dan 5 Januari 2012 yang menyebabkan dua orang tewas dan dua luka-luka (*Serambi Indonesia*, 6 Januari 2012). Insiden tersebut merupakan bagian dari rentetan kasus penembakan dengan sasaran suku tertentu yang terjadi di Aceh Utara, Lhokseumawe, dan Bireuen menyebabkan pihak keamanan mulai berpatroli dan melakukan pencatatan terhadap warga pendatang.

Kampanye pilkada dimulai pada 22 Maret 2012 dan terhitung pada tanggal 24 Maret sudah terjadi kasus kekerasan terhadap enam calon bupati termasuk pembakaran dan perusakan mobil tim sukses yaitu di Kabupaten Aceh Barat Daya, Aceh Timur, Aceh Utara, Aceh Selatan, dan Bireuen. Selain Aceh Barat Daya, keenam kabupaten tersebut termasuk wilayah basis konflik. Dari keenam calon bupati tersebut, tidak ada yang berasal dari Partai Aceh.

Selain itu, di bulan Maret, polisi berhasil menangkap tiga orang pelaku teror di Aceh Besar karena membawa bahan peledak yang dilakukan komplotan Dugok dan kawan-kawan yang berasal dari Aceh Utara (*Serambi Indonesia*, 12 Maret 2012). Tiga orang lainnya juga ditangkap di Aceh Utara karena membawa bahan peledak pada saat yang hampir bersamaan. Keenam orang tersebut merupakan anggota dari Komite Peralihan Aceh (KPA). Bahkan salah satu orang yang ditembak oleh Densus 88 pada Maret 2012 ini adalah

seorang mantan panglima wilayah GAM dari Kecamatan Lhoong, Aceh Besar, yang dituduh sebagai bagian jaringan penembakan terkait kisruh pilkada.

Latar belakang sosial politik pascakonflik ini penting untuk menjadi basis pemahaman mengenai bagaimana mesin politik dan rumusan kebijakan publik dilakukan, termasuk di Aceh Besar. Aceh Besar sendiri merupakan salah satu kabupaten yang paling besar di Aceh dari segi luas wilayah dan populasinya.

4. Representasi dan Partisipasi Politik

Seperti peta politik di daerah yang terdampak konflik separatisme di masa lalu, Aceh Besar pun merupakan wilayah basis Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Maka tentu saja kekuatan transformasi GAM, yaitu PA, lebih mendominasi di parlemen saat momen pemilu legislatif 2009. Perincian kursi hasil pemilu 2009 di Aceh Besar adalah PA (10), PAN (5), Demokrat (5), Partai Daulat Aceh/PDA (4), Golkar (4), PKS (4) PBB (2) dan PPP (1). Padahal Aceh Besar sebelumnya dikenal sebagai basis PPP yang merupakan kekuatan oposisi Islam pada masa Orde Baru (wawancara dengan Muhammad Nizar, anggota komisioner Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh Besar, 24 April 2012).

Meskipun menjadi kekuatan politik baru, PA lebih banyak membawa peran keseragaman (*political unity*) dan bukan keberagaman (*political diversity*). Ini dialektika negatif demokrasi di era transisi, ketika pesan-pesan substansial demokrasi gagal dikembangkan karena kekuatan politik baru lebih memilih

untuk memperkuat representasi politik sendiri sehingga aspirasi di luar mereka kurang bisa diakomodasi, seperti juga terlihat kegagalan demokrasi di Timor Leste (Olle Törnquist, 2010 : 38).

Untuk tingkat partisipasi pemilih pada Pemilu Legislatif 2009, Aceh Besar seperti juga Aceh lainnya memiliki tingkat elektoral mencapai 75 persen, demikian pula pada Pilkada 2012. Angka ini cukup menyakinkan apalagi jika dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia yang tingkat elektoralnya rendah seperti Pilkada Sumatera Utara (48 persen), Jawa Tengah (55,7 persen), Jawa Barat (63 persen), dan Sumatera Selatan (69 persen) beberapa waktu lalu (Indo Barometer, 6 Juni 2013).

Namun demikian, tingginya angka partisipasi pada momentum pilkada atau pemilu legislatif belum dapat dinilai sebagai kemunculan model demokrasi partisipatoris sesungguhnya. Hal itu karena nilai-nilai demokrasi itu belum sampai ke akar rumput dan melembaga dengan baik. Kasus Aceh Besar menjadi bukti bahwa demokrasi prosedural¹⁰ hampir nyaris berhenti

10 *Demokrasi prosedural sesungguhnya adalah model yang menilai demokrasi pada proses seleksinya. Ini adalah model yang lebih dahulu dikenal sebelum kemudian diperkenalkan demokrasi partisipatoris atau demokrasi kesejahteraan (welfare democracy) atau juga sering disebut dengan istilah Skandinavian model. Masalah pada demokrasi prosedural, oleh beberapa peneliti demokrasi, dianggap tidak cukup meyakinkan akan mengarah pada tindakan yang bermakna bagi kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Demokrasi prosedural kerap jatuh pada tindakan instrumental : proseduralisme tanpa etika. Lihat Kristian Stokke and Olle Törnquist (ed), *Democratization in the Global South : The Importance of Transformative**

pada proseduralisme: miskin nilai dan etika ketika berhubungan dengan legitimasi sosial dan politik.

Semakin dalamnya konflik yang melibatkan lembaga DPRD/DPRK bukanlah gambaran khas Aceh. Jika tekun mengikuti perkembangan pemberitaan politik nasional, terlihat bahwa citra lembaga representatif memang sudah demikian buruknya, bukan hanya nasional tapi juga di tingkat lokal. Keburukan itu tecermin dari minimnya kapasitas dan kualitas anggota dewan saat ini. Bahkan menurut *polling* Lingkaran Survey Indonesia (LSI), kualitas para politikus saat ini lebih buruk dibandingkan era Orde Baru (*www.kompas.com*, 2 Oktober 2011). Hal ini menandakan bahwa realitas keterbukaan yang terjadi pasca Orde Baru tidak mengarah pada semakin dalamnya tertatam nilai-nilai demokrasi dalam praktik politik dan kenegaraan. Perilaku politik legislatif semakin jauh dari nilai-nilai keadaban, kesantunan, *fairness*, nalar sehat, dan *rule of law*. Para anggota dewan lebih sering mempraktikkan politik saling hasut dan sandera, yang akhirnya merugikan citra parlemen dan memerosotkan kinerja demokrasi di lembaga perwakilan tersebut.

Di Aceh buruknya kualitas parlemen dalam merepresentasikan kepentingan politik publik dianggap berhubungan dengan kualitas perdamaian yang juga tidak semakin baik. Transformasi politik yang terjadi pasca MoU Helsinki masih menjadi berkah yang hanya dinikmati oleh elite

politik, dan tidak menjadi berkah yang bisa dinikmati akar rumput melalui partisipasi yang terbuka dan adil. Situasi saat ini, kekuatan representasi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dikuasai oleh PA (34 dari 69 kursi). Dapat dikatakan, *compang-camping* politik DPRA yang terjadi saat ini tentu saja terkait dengan kinerja PA.

Pada politik anggaran misalnya menunjukkan belum ada sikap prokesejahteraan rakyat, malah menjadi ajang memperkuat legitimasi kelembagaan dewan sendiri (*self-legitimizing*) seperti masih menganggarkan dana aspirasi yang sebenarnya telah dianggap ilegal oleh Kementerian Dalam Negeri (*Harian Analisa*, 14 Maret 2013). Meskipun dana aspirasi DPRK Aceh Besar tidak sebesar dana aspirasi di tingkat DPRA, yaitu Rp. 5 miliar per anggota dewan, perilaku penyimpangan anggaran ini menunjukkan bahwa libido kekuasaan yang dimiliki anggota dewan lebih besar dibandingkan kemampuan merepresentasikan kepentingan konstituen. Seperti dimaklumi, walaupun dinamakan dana aspirasi, dana itu menjadi “politik gizi” yang digunakan anggota dewan untuk kepentingan pribadi, partai, dan konstituen yang terbatas, melalui negosiasi “bagi hasil”, antara pelaksana proyek dengan sang penyetujui proposal.

Kasus terbaru, proses uji kelayakan dan kepatutan Komisi Independen Pemilihan (KIP) di Aceh Besar juga telah menuai protes, karena sarat kontrak-politik antarfraksi mayoritas. Tujuan jernih yang bisa dibaca tentu

Politics, New York : Palgrave MacMillan, 2013, hal. 21-28.

saja bagaimana memuluskan agenda politik elektoral 2014 dengan mencoba memengaruhi aspek akuntabilitas dan kredibilitas pemilu (*www.diliputnews.com*, 1 Juni 2013). Ini menunjukkan bahwa representasi parlemen masih memiliki masalah di dalam dirinya dalam menautkan esensi popularisme dan menegosiasikan kepentingan masyarakat sipil agar menjadi tindakan demokratis partisipatoris (Törnquist, 2009 : 11). Penguatan demokrasi dari bawah (melalui peran pengawasan, opini publik, kritik, dan demonstrasi) masih belum berjalan, karena parlemen masih memiliki otonomi kekuasaan yang cukup besar dalam mensubordinasi rakyat, yang kemudian direkayasa kepada model politisasi komunal, patronasi, dan jaringan pemimpin informal yang menguasai bisnis dan pasar.

5. Adab Kewarganegaraan yang Hilang

Sering kita mendengar kalimat sinis, momentum pilkada hanya menjadi rangkaian politik yang menguntungkan kepala daerah terpilih. Kepala daerah baru itu menjadi sosok demokratis pada hari pemilihan, seturut perjalanan waktu dan kekuasaan, ia akan menjadi figur egoistik, primordial, dan oligarkhis. Adapun rakyat sebagai basis legitimasinya akan tertinggal jauh di belakang dalam setiap pengambilan kebijakan.

Sinisme itu tidak dapat disalahkan. Itu karena rakyat hanya hadir pada momentum pilkada. Mereka menjadi sekumpulan orang atau gerombolan (*mob*), yang dilepaskan statusnya sebagai warganegara. Padahal konsep

kewarganegaraan (*citizenship*) menjadi faktor determinan perkembangan demokrasi partisipatoris ketika melakukan tindakan-tindakan sosial, politik, dan ekonomi di ruang publik.

Kewarganegaraan sebagaimana disampaikan oleh US Marshall adalah bentuk partisipasi penuh warganegara ketika mengartikulasikan kepentingan publiknya. Kewarganegaraan bukan hanya jaminan negara (pemerintah) atas kebebasan individual, tapi juga jaminan sosial-ekonomi yang semakin dikenal dalam model negara kesejahteraan (*welfare state*) (Vegitya Ramadhani Putri, 2012). Konsep kewarganegaraan telah menjadi konsep dasar dalam melihat hubungan negara (*state*) dan masyarakat (*society*), yang sebelumnya tidak begitu jelas batas demarkasinya. Konsep kewarganegaraan juga mereduksi ketidaksetaraan sosial dalam kontrak sipil pada masyarakat modern, bahwa tidak ada yang harus menjadi warganegara kelas dua, marjinal, ilegal, minoritas, dst.

Ironisnya, dalam fenomena politik kontemporer yang semakin tercebur kepada sistem industrial-kapitalistik dan menekankan kepada otonomi individu, konsep warganegara menjadi absurd. Ia “tersesat” di tengah kepungan ekonomi kapitalistik dan politik liberalistik. Kewarganegaraan sering terjerumus pada logika pasar dan statistik. Dampaknya terasa saat momentum pilkada, ketika para peserta pilkada dan konstituen masuk pada sirkuit berbiaya mahal dan permainan uang (Fasya, 26 Maret 2012).

Secara realistis, pola hubungan antara masyarakat dengan lembaga

elektoral yaitu parlemen menjadi hubungan yang didasarkan pada relasi pertemanan dan patron politik. Parlemen hanya membangun hubungan baik dengan “rekan sesama pejuang di masa lalu”, yang didasarkan pada model relasi yang eksklusif, *lobbying*, dan pertukaran kepentingan, serta tidak didasarkan pada relasi yang responsif dan bertanggung jawab (Törnquist, 2010: 33).

Realitas transformasi politik hanya mengarah pada situasi bagi-bagi kue politik-ekonomi di antara kelompok yang sedang berkuasa. Tentu saja di sini masyarakat yang “sukses” berhubungan baik dengan parlemen bukanlah masyarakat dalam pengertian sosial *sui generis*. Mereka adalah klien politik yang hidup dalam proses simbiosis politik yang saling menguntungkan.

Itu sebenarnya bukanlah partisipasi. Jika pun ini dikatakan masuk dalam ranah demokrasi, lebih tepat dengan istilah diperkenalkan Gerry Van Klinken, pakar Indonesia dan Papua dari Belanda: demokrasi patronasi (*patronage democracy*) (Törnquist, 2009). Itulah “demokrasi” yang membangun patron eksklusif plus ketergantungan, bukan demokrasi yang mampu memproduksi nilai-nilai partisipasi secara adil dan mandiri.

Dalam konteks ini tentu saja konsep representasi, terutama di parlemen, perlu dibicarakan kembali. Perbincangan menjadi semakin penting di tengah propaganda bahwa parlemen adalah representasi sah rakyat. Dalih yang sering digunakan adalah mereka terpilih melalui mekanisme pemilihan langsung yang demokratis, sehingga

tentu saja diimajinasikan memiliki kualitas representasi yang lebih baik dibandingkan representasi publik lainnya. Pertanyaan seperti ini penting dijawab untuk mengetahui bagaimana posisi warga negara di tengah model representasi yang memitoskan proses elektoral seperti pemilu itu (Fasya dalam PMB LIPI, 2011 : 221).

C. PENUTUP

Sesungguhnya apa yang terjadi di Aceh Besar, juga terjadi di banyak daerah lain ketika demokrasi lokal melalui otonomi daerah tidak terlembaga dengan baik. Hal ini karena konsep otonomi daerah tidak mampu dirumuskan sebagai upaya peralihan dari transisi sentralisasi ke desentralisasi demi memperkuat pembangunan daerah yang berkelanjutan (Isran Noor, 2012 : 12).

Di Aceh, masalahnya semakin bertambah karena multiplikasi transisi. Bukan hanya sindrom transisi otonomi daerah tetapi juga transisi konflik. Yang ditakutkan kondisi labil ini bisa menyebabkannya jatuh pada situasi lingkaran gelap demokrasi yang membuat sebuah masyarakat atau sistem politik tidak bisa memperbaiki kerusakan yang ditimbulkan akibat praktik-praktik kekerasan dan antiperdamaian. Jika kondisi itu berkelanjutan maka ia sangat mungkin terjerembab ke arah – istilah Olle Törnquist, profesor politik dari Oslo University - transisi tidak berkerangka (*frameless transition*) (Törnquist, 2010 : 37).¹¹

11 *Sebenarnya jika mau melihat secara kritis apa yang terjadi dalam satu tahun terakhir di Aceh, terutama di*

Meskipun otonomi daerah tidak selalu memberikan kebaikan instan bagi masyarakat, tidak seharusnya ia dianggap kutukan sehingga harus berpikir delusif untuk mundur ke era Orde Baru. Otonomi daerah juga harus dilihat sebagai perekat pembangunan di tingkat lokal dan bukan ajang proyek yang membangkrutkan anggaran nasional atau pemuasan insting kekuasaan dengan ikatan adat dan politik kedaerahan atas nama demokrasi lokal (Widya P. Setyanto dan Halomoan Pulungan (ed), 2011: 35).

Yang harus dipikirkan bagaimana melakukan pelembagaan demokrasi dengan tidak mengorbankan potensi lokal. Politik otonomi daerah dapat diperkuat dengan membenahi kelemahan tatakelola pemerintahan (*governance*), memunculkan inisiatif program-program kesejahteraan lokal, dan mendesain pusat-pusat unggulan pertumbuhan ekonomi berbasis kecamatan yang melibatkan partisipasi masyarakat, misalnya (Noor : 20). Hal itu akan terjadi jika pemerintah daerah

bawah pemerintahan Zaini Abdullah – Muzakkir Manaf transisi yang tidak berkerangka itu sudah terjadi. Publik semakin gerah dengan sikap pemerintah daerah yang hanya sibuk mengurus hal simbolis seperti bendera dan kelembagaan Wali Nanggroe, tapi gagal memberikan inisiatif pembangunan dan menawarkan program kesejahteraan yang riil. Dari opini publik yang terbaca di media massa atau media sosial terlihat bahwa ekspektasi perubahan kepada kepemimpinan baru ini semakin berkurang drastis. Kampanye tidak seindah perbuatan. Perilaku tanpa inisiatif ini juga terlihat pada pemerintahan Kabupaten Aceh Besar.

mau menggunakan prinsip partisipasi dan deliberasi (musyawarah) sebagai upaya penguatan peran publik melalui fungsi kewarganegaraan.

Sesungguhnya demokrasi partisipatoris menempatkan rakyat tidak hanya sebagai alat pembangunan *an sich*, tapi juga sebagai entitas sosial yang memiliki eksistensi sama pentingnya dengan pengambil kebijakan (*policy maker*) dan elite-elite politik dan ekonomi dalam menentukan arah pembangunan. Rakyat dalam perspektif demokrasi partisipatoris adalah pemegang kedaulatan negara merdeka, bukan sekedar “penonton demokrasi” atau angka-angka yang dihitung dalam skala statistik pembangunan (Daeod Joesoef, 30 April 2012). Dalam hal ini rakyat harus dilihat dalam pendekatan relasional dengan negara dan subjek penentu opsi pembangunan.

Demikian pula pada demokrasi perwakilan. Proses elektoral yang dianggap mendukung demokrasi bukan hanya pada momentum pemilu legislatif atau pilkada tapi juga institusi paling bawah, yaitu *gampong* atau desa. Secara umum demokrasi representatif akan dinilai baik jika publik melakukan inisiatif perubahan dan terlibat dalam perumusan kebijakan pemerintah hingga tingkat sangat lokal dan sederhana. Demokrasi memang harus dipraktikkan dengan cara-cara yang sederhana dan bukan ketangkasan nalar ala akademisi semata.

Terakhir, di Aceh bagaimana prinsip-prinsip perdamaian yang dirancang dan disahkan pada 15 Agustus 2005 antara GAM dan Pemerintah Republik Indonesia, yang

dikenal dengan MoU Helsinki dapat menjadi peta jalan damai komprehensif dalam bingkai NKRI. MoU Helsinki harus dilihat sebagai perspektif untuk “memerdekakan” masyarakat Aceh melalui penguatan otonomi daerah, bukan imajinasi tentang sebuah “negara ideal Aceh baru” (*new state building*).

Jika kita perlu melakukan arus balik historis tentang peta damai menuju pengesahan MoU Helsinki juga penuh tantangan tersendiri. Sejak pertama sekali dilakukan perbincangan antara pemerintah RI dan GAM yang diinisiasi oleh Jusuf Kalla *and the gank*¹² hingga pascapengesahan, tokoh-tokoh nasional seperti Megawati, Taufik Kiemas, Pramono Anung, dll bersikukuh menolak MoU Helsinki sebagai bentuk solusi damai bagi Aceh. Bahkan Akbar Tanjung sempat membuat pernyataan “MoU Helsinki telah mengamputasi kedaulatan Indonesia” (Harold Crouch, 2010 : 305).

Namun meskipun telah memiliki kewenangan yang cukup luas seperti partai lokal dan kandidat independen, perjalanan implementasi MoU Helsinki seperti terbaca salah satunya pada penelitian Harold Crouch, gagal menjadi jalan memperkuat federalisme lokal (Crouch : 319). Pemerintah Aceh ternyata lemah, tidak melakukan koreksi atas perilaku militerisme yang menjadi antitesis dari MoU Helsinki. Malah kontradiktif, membangun perilaku pemerintahan yang mengancam perdamaian itu sendiri. Perjanjian damai itu belum efektif sebagai jembatan emas demokrasi lokal

dan pembangunan yang berkelanjutan di Aceh.

Memang klise, namun kenyataannya pekerjaan untuk membangun mekanisme demokratis yang melibatkan seluruh unsur publik dalam partisipasi masih merupakan jalan yang panjang. Penuh liku dan onak, apalagi untuk daerah pascakonflik dan baru mengeja pelan-pelan wacana demokrasi praktis seperti Aceh Besar. Jadi, jangan berharap terlalu banyak sekaligus jangan sampai bangkrut terlalu dalam yang akan merugikan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Adian, Donny Gahral. 2010. *Demokrasi Substansial : Risalah Kebangkrutan Liberalisme*, Jakarta : Koekoesan.
- Aspinall, Edward. April 2009. “Combatans to Contractors : The Political Economy of Peace in Aceh”, *SEAP Indonesia* 87.
- BPS. 2011. *Aceh Besar dalam Angka*.
- Crouch, Harold. 2010. *Political Reform in Indonesia After Soeharto*, Singapore : ISEAS.
- Fasya, Teuku Kemal. 7 Maret 2012. “Matahari Kembar Pemerintahan Daerah”, *Sinar Harapan*.
----- . 29 Maret 2012.
- “Tantangan Demokrasi Calon Independen”, *Kompas*.
----- . 5 Maret 2010.
- “Ihwal Demokrasi Kesejahteraan”, *Koran Jakarta*.
----- . 19 Mei 2010.
- “Pemerintahan Aceh Minimalis?”, *Serambi Indonesia*.

12 Di antaranya adalah Hamid Awaluddin, Sofyan, Djalil, dan dr. Farid Husein.

- Indo Barometer. 6 Juni 2013. *Press Release Hasil Quick Count Pemilukada Provinsi Sumatera Selatan*.
- Joesoef, Daoed. 30 April 2012. "Pembangunan Pendekatan Budaya", *Kompas*.
- Kemitraan. 12 Januari 2012. "Rapid assessment Krisis Pilkada Aceh dan Analisis Keberlanjutan Demokrasi dan Perdamaian", Banda Aceh.
- Noor, Isran, *Politik Otonomi Daerah untuk Penguatan NKRI*, 2012.
- PMB LIPI. 2011. *Prosiding Simposium Kewarganegaraan dan Keindonesiaan*, Jakarta : LIPI.
- Putri, Vegitya Ramadhani. 11 Juli 2012. "Memetakan Model dan Mengungkap Konstruksi Ideologis Kewargaan (Sebuah Kajian Teoretik)", makalah pada seminar Internasional Percik ke-13 di Salatiga, 10-14 Juli 2012 dengan tema "Kewargaan Subnasional dan Cita-cita Negara Bangsa dalam Dinamika dan Perspektif Lokal".
- Safwan, Mardanas. 1992. *Teuku Nyak Arif, Pahlawan Nasional*, Jakarta : Balai Pustaka.
- Setyanto, Widya P dan Halomoan Pulungan (ed). 2011. *Ada Apa Dengan 10 Tahun Otonomi Daerah : Dinamika Politik Lokal di Indonesia*, Salatiga : Percik.
- Stokke, Kristian, and Olle Törnquist (ed). 2013. *Democratization in the Global South : The Importance of Transformative Politics*, New York : Palgrave MacMillan.
- Törnquist, Olle, (ed). 2010. *Aceh : The Role of Democracy for Peace and Reconstruction*, Yogyakarta : PCD Press Indonesia. _____ 2009. *Rethinking Popular Representation*, New York : Palgrave Macmillan.
- Yulianyoto, Otto Adi, (ed). 2012. *Demokrasi Tanpa Representasi : Masalah dan Pilihan Demokrasi di Empat Daerah*, Jakarta : Demos.