

BAB VI

ANALISIS MANIFESTASI ETIKA POLITIK

A. Manifestasi Etika Politik.

Etika politik yang dibahas pada bab sebelumnya menggambarkan berbagai konsepsi etika yang dimiliki oleh setiap legislator dalam arena sosial dan kultural. Konsepsi etika politik tersebut merupakan hasil konseptualisasi setiap legislator tersebut melalui interaksi dalam jejaring struktur sosial dan kultural sebelum menjadi anggota legislatif daerah Lamongan. Berbagai konsepsi etika politik tersebut bukan merupakan gagasan utopis tanpa dasar pengalaman interaksional dalam jejaring struktur tersebut, namun merupakan konsepsi yang bersifat interaksional.

Peneguhan konsepsi etika politik di atas didasarkan dari pengalaman empiris dan praksis sosial meski pada sisi lain mencerminkan konsepsi meta-etis. Dimensi religiusitas dalam struktur etika politik tersebut menggambarkan bahwa setiap konsepsi tersebut pada satu sisi mengandung aspek teologis sementara pada sisi lain mengandung aspek sosiologis dan antropologis. Budaya politik (*political culture*) berupa orientasi nilai-nilai individual juga mencerminkan model interaksi dan perilaku politik yang dijalankan setiap legislator dengan setiap komunitas sosial dan budaya di lingkungannya.

Dari konsepsi etika yang direproduksi secara interaksional di atas maka diperlukan analisis tentang eksistensi etika politik tersebut pada arena struktur kekuasaan di lembaga legislatif. Meski demikian, analisis ini tidak mengarah pada uji konsistensi dan inkonsistensi dalam arena struktural dari konsepsi etika politik tersebut. Analisis ini menekankan pada bagaimana manifestasi etika politik setiap

legislator tersebut dalam melandasi diri guna menjalankan fungsi dan peran sebagai anggota legislatif di daerah Lamongan.

Dari analisis ini akan terlihat bagaimana dinamika politik yang terjadi di lembaga legislatif daerah Lamongan tersebut direspon baik secara pasif maupun aktif oleh setiap legislator tersebut. Realitas ini didasarkan bahwa dalam struktur pemerintahan, setiap legislator berinteraksi dengan anggota legislator lain yang bisa diidentifikasi berdasarkan keanggotaan dalam fraksi politik. Di samping itu, terjadi dinamika interaksional dengan alat kelengkapan dewan lain, khususnya pimpinan komisi dan pimpinan dewan. Interaksi tersebut bersifat internal meski tidak bisa mengabaikan berbagai unsur yang meruanglingkupi tindakan politik praktis.

Dinamika interaksional secara eksternal berkaitan dengan posisi lembaga eksekutif daerah mulai dari bupati hingga institusi pemerintahan daerah lainnya. Meski demikian, analisis relasi dan interaksi eksternal ini akan dibatasi pada kelembagaan eksekutif mengingat kepala daerah sebagai pimpinan lembaga tersebut memegang otoritas penuh berkaitan dengan kebijakan pemerintah terutama yang dijalankan oleh institusi-institusi di bawah kendali kepala daerah. Analisis manifestasi etika politik legislator berikut dinamika interaksi dengan lembaga eksekutif memberikan deskripsi menarik tentang bagaimana posisi dan eksistensi etika politik tersebut berperan.

Di samping itu, Analisis manifestasi politik legislator ini berangkat dari perspektif strukturasi tentang hubungan antara agen dengan struktur sebagai hubungan antara aktor atau pelaku dengan struktur yang terdiri atas aturan dan sumber daya. Struktur tersebut pada satu sisi membatasi dan mengekang

(*constraining*) namun pada sisi lain memberdayakan (*enabling*) baik pada konsepsi maupun manifestasi etika politik. Agen atau aktor tersebut menjalankan fungsi dalam struktur kekuasaan dimana setiap fungsi merupakan otoritas atau kewenangan yang dimiliki. Meski demikian, hubungan antara keduanya memperlihatkan keunikan yang mencerminkan bahwa terdapat aspek-aspek yang mempengaruhi pelaksanaan otoritas tersebut.

1. Fungsi Legislasi.

Perwujudan etika politik dalam fungsi legislasi oleh setiap legislator di Lamongan menampakan ragam perspektif sesuai dengan proses politik yang dijalankan. Legislasi merupakan salah satu fungsi strategis yang dengannya berbagai produk peraturan daerah (perda) sebagai pijakan dan landasan kebijakan publik untuk mewujudkan orientasi atau tujuan kehidupan politik yang baik dapat diwujudkan. Meski demikian, relasi antara konsepsi etika yang dimiliki setiap legislator dalam fungsi ini memperlihatkan realitas yang berbeda-beda.

Pertama, Kerjasama dan Penghargaan. Konsepsi etika politik berupa kerjasama dan penghargaan oleh Muhammad Soib dalam fungsi legislasi justru menggambarkan kelemahan kapasitas personal. Anggota legislatif dari PKNU tersebut menilai bahwa telah terjadi dominasi dan hegemoni dalam penyusunan teks akademis peraturan daerah (perda) oleh eksekutif. Meski demikian, Muhammad Soib justru menekankan makna kerjasama dan penghargaan tersebut berupa kerjasama dengan institusi akademis sehingga kualitas produk legislasi dapat dipertanggungjawabkan. Jika tidak dilakukan maka terdapat kemungkinan bahwa rancangan produk legislasi mengandung unsur politik tertentu dari fihak eksekutif. Meski menyadari ada kelemahan kapasitas namun anggota legislatif

PKNU ini menegaskan bahwa banyak produk legislasi di Lamongan sudah mencerminkan kepentingan publik.

Dominasi penguasaan teks akademis dalam produk legislasi mengandung problem politik yang tidak bisa diabaikan. Sebab teks produk legislasi tersebut menjadi landasan pelaksanaan kebijakan publik yang dapat menimbulkan implikasi sosial dan politik ditingkat publik. Dominasi teks merupakan dominasi bahasa politik yang tidak bisa dilepaskan dari perangkat kekuasaan yang dimiliki oleh negara, khususnya lembaga eksekutif. Disamping itu, dominasi eksekutif terhadap legislatif sebagaimana difahami oleh Muhammad Sohib memperlihatkan bahwa terjadi ketimpangan antara agen dan struktur yang berakibat pada pengekanan legislator tersebut. Meski demikian, bentuk pengekanan tersebut secara impresif tidak menghalangi untuk bersikap kritis jika muncul kecenderungan pragmatisme dibalik rancangan produk legislasi tersebut..

Kedua, Keadilan kebijakan publik. Mewujudkan keadilan sebagai konsepsi etika dalam setiap fungsi di lembaga legislatif memerlukan manifestasi politik strategis dimana setiap anggota legislatif menampakan keunikan yang berbeda. Keadilan sebagai konsepsi etika di bidang legislasi justru menampakan kelemahan kapasitas yang dipengaruhi oleh berbagai faktor. Meski demikian, produk legislasi tersebut pada dasarnya sudah mencerminkan kepentingan publik yang difungsikan sebagai landasan bagi pelaksanaan kebijakan di tingkat masyarakat. Pernyataan produk legislasi yang mencerminkan kepentingan publik pada satu sisi dengan kelemahan kapasitas bidang legislasi tersebut memperlihatkan bahwa terjadi bentuk permainan kepentingan dari lembaga legislatif di balik produk legislasi tersebut.

Bentuk permainan politik tersebut menggambarkan standar ganda (*double standard*) dimana rancangan produk legislasi yang diajukan oleh lembaga eksekutif mengandung muatan politik ekonomi dan pendapatan daerah oleh eksekutif dengan pihak ketiga. Muatan politik ekonomi yang menjadi penekanan Kacung Purwanto tersebut menegaskan bahwa meski produk legislasi sudah mencerminkan aspirasi publik namun dua sektor tersebut menjadi tantangan keadilan pembangunan. Keadilan di sini implisit didasarkan pada bagaimana distribusi sumber-daya tersebut harus berjalan secara adil. Intervensi pihak ketiga dalam dua sektor tersebut dinilai sebagai tantangan utama yang meski menjanjikan peningkatan pendapatan daerah namun dapat menimbulkan eksploitasi dan dominasi ekonomi maupun politik.

Problem politik ekonomi dan pendapatan daerah tidak bisa dilepaskan dari aspek ideologis yang disebut sebagai kebijakan yang berpusat pada modal (*capital centered policy*). Realitas ini tidak bisa dilepaskan dari pemerintahan sebelumnya, Masfuk, yang memusatkan kebijakan industri di wilayah pantura namun prinsip keadilan bagi wilayah selatan Lamongan tidak pernah terwujud secara maksimal.

Di samping itu, aspek ideologis tersebut tidak bisa dilepaskan dari gejala neo-liberalisme sebagai misi kalangan investor yang dewasa ini kebijakan investasi merupakan produk unggulan di Lamongan. Di sini memperlihatkan bahwa anggota legislatif partai Golkar tersebut tidak ingin mengalami trauma pembangunan sehingga konsepsi keadilan menurutnya adalah memberikan proporsi rasional bagi kawasan selatan sehingga tidak terjadi disparitas tajam dengan wilayah pantura. Sikap kritis merupakan langkah yang dijalankan meski

tidak selalu memperoleh dukungan dari fihak lain baik internal fraksi maupun lintas fraksi.

Ketiga, Perjuangan dan Pengabdian. Perjuangan dan pengabdian kepada masyarakat merupakan konsepsi etika yang meski tampak normatif namun menjadi bahasa politik utama yang mengantarkan Sudjono menuju kursi kekuasaan di lembaga legislatif daerah Lamongan. Mewujudkan konsepsi tersebut dalam struktur kekuasaan formal mengharuskan kemampuan dan kapasitas personal dan institusional sehingga terjadi perubahan ke arah kehidupan politik yang lebih baik. Mewujudkan visi perjuangan dan pengabdian di lembaga legislatif mengharuskan keterlibatan maksimal melalui fungsi dan peran yang dimiliki. Dalam fungsi legislasi, Sudjono menekankan pada maksimalisasi partisipasi masyarakat. Penekanan ini tidak bisa dilepaskan bahwa fungsi legislasi tersebut tidak bisa didominasi oleh persepsi atau perspektif anggota legislatif dan lembaga eksekutif.

Di samping itu, produk legislasi yang dihasilkan oleh lembaga baik eksekutif maupun legislatif telah merefleksikan kepentingan dan aspirasi masyarakat. Namun refleksi kepentingan dan aspirasi tersebut tidak bisa dinilai berdasarkan persepsi maupun perspektif sebagian fihak, khususnya dari kalangan LSM, organisasi massa dan mahasiswa. Jika produk legislasi tersebut didominasi oleh satu kekuatan, eksekutif atau legislatif, maka terjadi kerentanan dan kerawanan kepentingan politik penguasa. Meski demikian, maksimalisasi partisipasi publik bukan merupakan hal mudah. Maksimalisasi tersebut mengharuskan sinergitas antara eksekutif dan legislatif. Dengan kata lain, fungsi

legislasi yang partisipatif merupakan tugas dan tanggung-jawab pemerintah daerah secara umum.

Di Lamongan, dinamika politik lokal pasca orde baru memperlihatkan realitas menarik yang diwujudkan dengan maksimalisasi dialog dan komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat yang direpresentasikan oleh organisasi masyarakat sipil. Meski demikian, dinamika tersebut pada sisi lain juga menggambarkan berbagai kebuntuan yang disebabkan oleh ketimpangan relasi antara rakyat dan negara.

Organisasi masyarakat sipil di Lamongan telah memperlihatkan sikap kritis atas produk kebijakan publik, khususnya bidang legislasi. Namun kelemahan akomodatif tersebut dapat berakibat pada kualitas legislasi yang buruk tanpa masukan dari masyarakat dan pada gilirannya akan mempengaruhi kualitas produk kebijakan. Kelemahan akomodatif pemerintah daerah bisa saja sebagai langkah strategis untuk menghindari fungsi kritis masyarakat.

Dengan kata lain, terjadi pengandaian dari pemerintah daerah bahwa jika rancangan produk legislasi tersebut dibahas bersama dengan organisasi masyarakat sipil akan menghadapi kegagalan. Sebab tidak menutup kemungkinan bahwa rancangan produk legislasi tersebut memuat kepentingan politik tertentu yang tidak boleh diketahui oleh publik. Dengan demikian, penajaman fungsi kritis merupakan prasyarat utama bagi perwujudan perjuangan dan pengabdian masyarakat dalam proses fungsi legislasi. Peran agen sebagai aktor atau legislator dengan agensi sebagai peristiwa berikut posisi agen dalam struktur yang meski mempunyai otoritas dan legitimasi politik namun memperlihatkan bahwa terjadi stagnasi relasi antar agen dan struktur tersebut.

Keempat, kepercayaan politik. Kepercayaan (*trust*) atau amanat merupakan konsepsi etika politik yang dibangun dari kesadaran spiritualitas keagamaan yang direfleksikan dengan nilai-nilai ajaran Islam pada satu sisi dan dikonstruksikan dengan realitas sosial yang meruanglingkupi. Dari hasil refleksi dan konstruksi dari nilai keagamaan dengan realitas sosial tersebut maka kepercayaan atau amanat menjadi konsepsi etika yang diaktualisasikan dalam struktur kekuasaan di lembaga legislatif.

Dalam fungsi legislasi, kepercayaan atau amanat tersebut menjadi landasan berfikir yang menekankan pada dialektika dengan realitas. Produk legislasi harus menggambarkan realitas sebab realitas bukan merupakan ruang hampa yang tanpa problem. Produk legislasi yang didasarkan pada realitas akan menjadi aturan yang bersifat dan mencerminkan kepentingan publik. Bukan sebaliknya, menjauhkan realitas hanya akan memproduksi perda yang sarat dengan imaginasi atau omong kosong. Langkah untuk membangun kepercayaan publik bidang legislasi bisa dilakukan dengan membuka secara luas fungsi partisipasi masyarakat yang tidak saja direpresentasikan oleh organisasi masyarakat sipil namun juga bersifat sinergis dan kordinatif serta terencana.

Dalam sistem demokrasi, seluruh masyarakat adalah masyarakat politik (*political society*) tanpa perlu dipisahkan kedalam unsur ideologis atau golongan. Di samping itu, masyarakat politik meliputi mereka yang secara partisan menjadi anggota partai politik pada satu sisi juga mencakup di luar keanggotaan partai politik. Legitimasi tersebut memang memerlukan waktu panjang namun terjadi proses seleksi atas produk legislasi jika dilakukan secara dialogis dan partisipatif. Jika proses ini tidak berjalan maka memperlihatkan kecenderungan bahwa produk

legislasi tersebut mencerminkan selera politik sefihak baik baik eksekutif maupun legislatif, dan bukan sebagai tuntutan publik.

Perwujudan kepercayaan berhadapan dengan hasrat politik (*political desire*) memperlihatkan jejaring struktural yang demikian kuat sehingga tidak mudah membuat produk legislasi yang sesuai dengan kepentingan publik. Disamping itu, dinamika politik kebijakan bidang legislasi tersebut memperlihatkan bahwa orientasi dan kepentingan politik yang pragmatis sekalipun memerlukan legitimasi juridis.

Dengan demikian, realitas tersebut menuntut kapasitas pembacaan realitas sosial dan mampu merefleksikan apakah produk legislasi tersebut akan berfihak atau tidak, pada kepentingan publik. Gambaran ini menegaskan bahwa fungsi legislasi bagi agen masih memperlihatkan pengekangan dimana tuntutan publik harus dihadapkan pada selera penguasa yang secara umum, dimenangkan oleh yang kedua.

Dengan demikian, konsepsi etika berupa amanat atau kepercayaan menuntut dan memerlukan proses perjalanan melalui langkah partisipatif guna membangun titik temu antara selera penguasa dan tuntutan publik tersebut. Disamping itu, makna selera dalam dinamika tersebut memperlihatkan bahwa penyusunan produk legislasi tidak bersandar lagi pada rasionalitas publik namun instrumentalitas penguasa.

Kelima, Keseimbangan idealitas dan realitas. Dialektika antara idealitas dan realitas sebagai landasan konsepsi etika politik yang ditransformasikan ke dalam fungsi legislasi tidak selalu berjalan linear. Hal ini disebabkan persoalan sistem yang masih belum memprioritaskan bidang legislasi. Persoalan sistem

tersebut berakibat pada minimalitas dukungan anggaran bagi fungsi legislasi. Padahal rancangan produk legislasi disamping inisiatif lembaga eksekutif juga menjadi fungsi badan legislasi daerah (Balegda) guna memanifestasikan rancangan produk legislasi inisiatif. Produk legislasi inisiatif dihasilkan dari proses dialektika antara idealitas dan realitas dalam konteks kebijakan publik. Meski demikian, realitas ini tidak mengurangi upaya membangun legitimasi publik. Legitimasi tersebut harus melalui maksimalitas komunikasi dan konsultasi publik sebagai substansi dan esensi demokrasi.

Dalam sistem demokrasi, setiap individu mempunyai hak yang sama dan dijamin oleh aturan hukum meski mengandung kepentingan pragmatisme. Pragmatisme politik merupakan hal yang absah jika dilaksanakan dengan nilai dan prinsip demokrasi. Dari gambaran tersebut maka dapat ditegaskan bahwa konsepsi etika relativis menampakan relevansinya bahwa sistem demokrasi memberikan hak maksimal dalam membangun dialektika antara idealitas dan realitas sesuai dengan prinsip demokrasi. Dialektika antara keduanya dalam struktur kekuasaan tidak bisa dijustifikasi secara normatif mengingat sistem demokrasi tersebut tidak mengenal batasan. Meski demikian, tanpa adanya dukungan sistem juga menjadi halangan yang secara otomatis menggambarkan pengekan sistemik.

Keenam, Komitmen dan akuntabilitas politik. Perwujudan konsepsi etika mencakup komitmen moral, komitmen politik dan akuntabilitas kebijakan di lembaga legislatif menjadi faktor pendorong untuk bersikap kritis dalam fungsi legislasi. Kritik atas kecenderungan politik hukum di Lamongan bermula dari legalitas perda tentang pasar tradisional dengan mini market yang secara normatif tidak mencerminkan keadilan juga mengandung muatan politik dengan kalangan

investor. Tanpa dukungan sikap kritis baik dari eksekutif maupun legislatif tidak saja menggambarkan ketidak-kompakan atas kebijakan pemerintah daerah namun juga mengandung muatan politik di kalangan legislatif sendiri. Sikap kritis tersebut didasarkan dari komitmen moral dan politik namun menghadapi kekangan struktural mengingat otoritas atau kewenangan legislasi yang dimiliki tidak memberikan dampak besar.

Legislasi merupakan fungsi lembaga legislatif berupa pembuatan aturan perundang-undangan, yakni peraturan daerah (perda). Fungsi tersebut harus dimulai dengan beberapa proses sebelum menghasilkan naskah akademik yang harus disahkan oleh lembaga tersebut. Proses legislasi dimulai dari tugas badan legislasi (Banleg) sebagai salah satu alat kelengkapan dewan. Dalam pelaksanaan, Badan legislasi tersebut melibatkan delegasi lembaga eksekutif yang diwakili oleh bagian hukum dan instansi pemerintah yang menjadi subyek materi peraturan tersebut.

Di samping itu, proses legislasi tersebut juga menekankan kapasitas dan kualitas penalaran dua unsur lembaga pemerintahan daerah tersebut mengenai suatu produk hukum atau perda. Di sini diperlukan sinkronisasi paradigmatis, terutama berbagai pendekatan hukum sehingga produk legislasi tersebut mengandung legitimasi politik.

Ketimpangan kualitas dan kapasitas proses penyusunan legislasi di tingkat naskah akademik bermula dari kelemahan paradigmatis sebagian besar anggota legislatif daerah. Sementara bagi fihak eksekutif, proses legislasi merupakan rutinitas yang dilakukan semenjak menjadi pejabat karir di pemerintahan daerah. Realitas ini tidak saja menggambarkan ketimpangan bidang legislasi namun

bahkan ketimpangan sumber daya manusia antara dua lembaga tinggi pemerintahan daerah tersebut.

Meski demikian, ketimpangan paradigmatis-subyektifis tersebut hanya terjadi pada pertarungan wacana hukum dalam fungsi legislasi. Ketimpangan tersebut direspon sedemikian rupa oleh informan yang pada satu sisi mendorong pengembangan kualitas diri (*personal quality*) dan pada sisi lain memperluas jangkauan interaksional dengan kaum LSM dan lembaga akademis di Lamongan. Respon dan langkah yang dilakukan informan disesuaikan dengan materi rancangan peraturan daerah (raperda) yang akan dibahas dan disahkan. Dari sekian ratus perda yang dihasilkan, setiap informan merespon rancangan tersebut sesuai dengan daya tarik kognitif yang bersifat subyektif.

Meski terjadi ketimpangan kualitas atau SDM dalam fungsi legislasi yang dilaksanakan bersama dengan pihak lembaga eksekutif namun tidak menjadi halangan bagi informan untuk melakukan langkah tegas meski pada akhirnya menampakan kegagalan. Sebagian informan merespon pasca legalisasi perda yang masih dinilai kontroversial dan tidak populis menggunakan langkah interpelasi sebagai salah satu hak yang dimiliki setiap anggota legislatif. Hak interpelasi adalah hak untuk meminta keterangan terhadap pelaksanaan kebijakan berikut dampak yang ditimbulkan. Dalam konteks legislasi, hak tersebut berupa permintaan keterangan terhadap pelaksanaan kebijakan yang sudah diamanatkan oleh peraturan daerah yang telah disahkan melalui paripurna DPRD.

Meski demikian, hak tersebut sejauh ini hanya dilakukan secara personal oleh informan, bukan sebagai suatu gerakan kolektif baik melibatkan suatu fraksi politik apalagi lintas fraksi. Realitas ini menegaskan bahwa beberapa informan

yang melakukan langkah tersebut merupakan kehendak personal yang diakibatkan oleh ketidaksepakatan dalam tubuh fraksinya. Dengan kata lain, perbedaan persepsi sekaligus perspektif terhadap suatu perda merupakan fenomena yang kerap kali terjadi dalam suatu fraksi politik di lembaga legislatif daerah.

Dampak perbedaan tersebut, sebagaimana ditegaskan oleh informan, tidak didasarkan pada sikap demokratis namun justru memunculkan pengekangan terhadap informan untuk terpaksa terlibat mengesahkan perda meski bertentangan dengan persepsi akal dan bahkan nurani. Pengekangan tersebut lazim dalam struktur kekuasaan baik dalam partai politik, fraksi politik hingga pada lembaga legislatif. Struktur hirarkis baik di tingkat fraksi maupun lembaga legislatif merupakan salah satu faktor lahirnya pengekangan tersebut. Dominasi kekuasaan yang dimiliki oleh atasan dalam tubuh fraksi maupun institusi legislatif merupakan faktor lahirnya pengekangan sehingga informan tidak bisa memaksimalkan fungsi legislasi secara maksimal.

Interpelasi merupakan salah satu hak anggota legislatif yang paling sederhana di samping hak angket meski secara kolektif, penggunaan hak tersebut sulit diwujudkan baik di tingkat fraksi maupun lembaga legislatif. Kegagalan mengartikulasikan hak tersebut tidak menghalangi sikap kritis informan meski sikap tersebut secara politis dan sosiologis juga tidak memberikan dampak berarti. Fungsi legislasi tidak sekedar melegalsasikan rancangan peraturan daerah yang dihasilkan melalui program legislasi daerah oleh badan legislasi berikut delegasi eksekutif di dalamnya.

Fungsi legislasi juga merupakan medan bagi pertarungan wacana dimana kemenangan dan kekalahan didasarkan pada penguasaan materi akademis berikut

Fenomena ketimpangan kualitas SDM, kegagalan hak interpelasi dan pengekangan struktural baik di tingkat fraksi maupun kelembagaan dewan tentu sejalan dengan penegasan Weber. Masyarakat modern menurut Weber, dihadapkan pada tantangan mencakup posibilitas sejarah yang salah satunya hidup dalam sangkar besi birokrasi politik. politik merupakan aspek yang tidak bisa dipisahkan sekaligus bersifat independen dari tatanan institusional dan tindakan manusia dari tatanan moral, ekonomi, keagamaan dan estetika. Weber memberikan kritik atas liberalisme dan marxisme yang dinilai sebagai ideologi politik yang menonjolkan kepentingan dan ambisi kekuasaan melalui kalkulasi kepentingan dan utilitarian.²

Pengekangan tersebut tentu tidak berlaku dalam proses legislasi semua rancangan perda. Namun terjadi pada rancangan yang berkaitan dengan proyeksi politik ekonomi, khususnya investasi ekonomi pihak ketiga. Proyeksi politik ekonomi kaum investor tersebut dijalankan melalui proses lobi dan negosiasi yang melibatkan elit legislatif dengan lembaga eksekutif daerah. Di samping itu, proses lobi tersebut dijalankan secara tertutup namun mengharuskan politik pengkondisian (*politic of conditioning*) di tingkat institusi maupun personal legislator sehingga menghasilkan legitimasi secara institusional. Meski demikian, politik pengkondisian tersebut secara psikologis mengundang pertanyaan setiap legislator namun akibat faktor hirarkis-struktural akhirnya melahirkan pengekangan psikologis pula.

Fenomena politik ekonomi di atas tampak sinkronis dengan rancangan kebijakan eksekutif di tengah arus globalisasi ekonomi dan politik di mana

² Lihat, Andreas Kalyvas, *Democracy and the Politics of the Extraordinary: Max Weber, Carl Schmitt and Hannah Arendt* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 17-46.

indikator kemajuan pembangunan daerah ditentukan oleh kuantitas investasi ekonomi oleh pihak ketiga, baik domestik maupun asing. Langkah politik hukum untuk memperkuat kepentingan politik ekonomi ini oleh Olson sejalan dengan paradigma negara kesejahteraan (*welfare state*) era demokrasi liberal di tingkat daerah sebagaimana diadopsi oleh pemerintahan orde baru. Demokrasi liberal orde baru yang berpengaruh hingga sekarang ditandai dengan konsentrasi dan arus modal dalam struktur kekuasaan yang berakibat pada lemahnya posisi negara dihadapan kekuatan pasar.³

Bahkan sebagaimana ditegaskan oleh Adam Przeworski, relasi antara negara atau pemerintah dengan pasar berdampak pada pembatasan-pembatasan peran negara. Pembatasan tersebut kemudian berdampak pada minimalitas kewajiban negara dalam melindungi dan menyalurkan hak-hak politik publik. Lebih jauh, kelemahan negara juga berdampak pada melemahnya partisipasi politik akibat sistem representasi tidak berjalan maksimal. Meskipun institusi-institusi tersebut merupakan lembaga perwakilan namun tidak memanifestasikan secara maksimal kedaulatan dan kehendak rakyat.⁴

Menurut Wingo, terdapat keterkaitan erat antara demokrasi liberal dengan kejahatan politik. Demokrasi liberal memaksimalkan peran akal atau nalar yang

³ Lihat, Richard Robison dan Vedi R Hadiz, *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy In a Age of Markets* (London and New York: RoutledgeCurzon, 2004), khususnya bab 8 dan 9. Dalam struktur kekuasaan tersebut, terjadi kerjasama antara kelas kapitalis dengan penguasa negara sehingga melahirkan kelas penguasa baru (*new ruling class*). Lihat, Richard Robison, *Indonesia: The Rise of Capital* (Sydney: Allen and Unwin, 1986).. Richard Robison, "The Emergence of the Middle Class in Southeast Asia", *Working Paper* 57, Juli 1995. Menurut Macpherson, kejatuhan demokrasi pada abad ke-18 hingga kini diakibatkan munculnya pola-pola baru yang menjungkirbalikan warisan klasik era Plato dan Aristoteles sebagai aturan dan mekanisme yang berpijak pada kaum miskin berubah menjadi berpijak pada kaum kaya. Demokrasi sekarang tidak lebih sebagai sistem yang didasarkan pada pembagian kelas dalam masyarakat. Lihat, CB. Macpherson, *The Life and Times in Liberal Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 1997), 9-10.

⁴ Lebih jauh, lihat, Adam Przeworski, *Democracy and The Limits of Self Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 14-15.

diperkuat dengan kemampuan bersembunyi, mendistorsi dan misrepresentasi aspek-aspek politik. Rangkaian kejahatan politik berikut kemampuan tersebut memposisikan simbol-simbol politik, ritual, mitologi dan tradisi sebagai obyek. Padahal potensi akal dan nalar bagi filosof pencetus demokrasi liberal difungsikan untuk membangun aturan dan tatanan politik. Dalam melaksanakan aturan dan tata politik, akal difungsikan sebagai alat kontrol untuk mengurangi penyalahgunaan dan penyimpangan kekuasaan. Dengan mengacu *the Republic*-nya Plato tentang potensi nalar atau akal sehingga memposisikan filosof berperan melakukan kontrol terhadap yang lain.⁵

Meski demikian, penegasan Wingo dan Przeworski masih memperlihatkan gejala dominasi legislatif (*legislative heavy*) dalam fungsi dan peran yang dijalankan. Padahal mengacu pada peran dan fungsi legislasi di Lamongan justru terjadi dominasi eksekutif (*executive heavy*) melalui penguasaan dalam kapasitas dan kapasitas bidang legislasi tersebut. Langkah politik ekonomi dengan penyesuaian paradigma liberalisme, baik politik atau ekonomi, dilakukan melalui pendekatan terhadap elit legislatif untuk meloloskan kepentingan investor, elit eksekutif dan tentunya elit legislatif.

Fenomena ini tampak muncul dari apa yang disebut sebagai pengekanan struktural (*structural constraining*) yang dialami oleh informan dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut. Pengekanan struktural dalam fungsi legislasi menggambarkan nuansa kepentingan (*vested interest*) dibalik proses

⁵ Disamping itu, lahirnya ide kontrak sosial oleh Locke, Rosseau dan Hobbes yang berangkat dari kondisi alami kehidupan manusia yang bebas dan tanpa kekangan negara. Namun gagasan kontrak sosial ini justru mengarah pada bagaimana individu-individu tersebut diatur oleh negara sehingga dapat menjamin keamanan, kebebasan dan harta benda dari manipulasi pihak lain. Gagasan ini dalam era kontemporer dikembangkan lebih jauh oleh Rawls. Lihat, Ajume H. Wingo, *Veil Politics in Liberal Democratic States* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 37-38. Lihat juga, David Held, *Models of Democracy*, 3rd edition (Cambridge: Polity Press, 2006).

Sementara fungsi pengawasan juga memperlihatkan gejala yang sama dimana kapasitas personal merupakan problem utama.

Ketiga, Perjuangan dan Pengabdian. Mewujudkan konsepsi perjuangan dan pengabdian bidang anggaran menitikberatkan pada skala prioritas pembangunan antara kebutuhan publik pada satu sisi dengan kebutuhan alat atau perlengkapan kelembagaan pemerintah pada sisi lain. Ketimpangan penentuan prioritas tersebut merupakan realitas yang terjadi pada pemerintah daerah yang mengutamakan belanja barang dalam jumlah besar. Kebijakan pembelian mobil dinas yang tidak patut diprioritaskan namun justru direalisasikan. Pembelian kendaraan tersebut diperuntukan bagi seluruh anggota legislatif dan kepala SKPD dilingkungan pemerintah daerah Lamongan.

Sementara pada sisi lain masih banyak infrastruktur sosial yang masih membutuhkan anggaran tersebut. Penolakan Sudjono secara pribadi merefleksikan bahwa ketimpangan anggaran untuk publik pada satu sisi dan untuk biaya perlengkapan kelembagaan menjadi hambatan untuk mewujudkan konsepsi etika yang dibangun sejak awal. Sikap kritis tersebut juga memunculkan perlawanan dari anggota legislatif lain. Ditengah lingkaran tersebut memperlihatkan bahwa terjadi pengekanan struktural sehingga membatasi fungsi kritis agen dalam jaringan struktur kekuasaan.

Fungsi legislasi dan anggaran diatas memperlihatkan bahwa terjadi pengekanan dalam agensi dan struktur dilembaga tersebut juga berdampak pada fungsi pengawasan. Kelemahan fungsi kritis sosial yang disebabkan sikap anti-akomodatif oleh pemerintah daerah, termasuk lembaga legislatif, berdampak pada produk legislasi yang kurang legitimatif. Demikian halnya dengan kebijakan

anggaran yang diwarnai dengan muatan politik tertentu baik oleh eksekutif maupun legislatif akan berdampak pada pelaksanaan program pembangunan. Fungsi pengawasan di lembaga legislatif bersifat politik meski tidak bisa mengabaikan pengawasan fungsional. Fungsi ini bersifat strategis karena mengevaluasi pelaksanaan kebijakan di tingkat lapangan.

Keempat, Kepercayaan Publik. Perwujudan kepercayaan atau amanat bidang penganggaran menitikberatkan pada skala prioritas, inovasi ekonomi dan peningkatan pendapatan daerah. Pelaksanaan program pembangunan dengan anggaran pemerintah juga mengharuskan adanya komitmen pihak eksekutif dan pengusaha yang diberi kepercayaan agar melaksanakan kebijakan sebaik-baiknya. Sebab kualitas atau mutu kebijakan tersebut berdampak pada citra dan legitimasi politik pemerintah dihadapan masyarakat.

Meski demikian, hal itu tidak mudah diwujudkan sebab sektor anggaran menjadi pusat berbagai agenda tersembunyi disamping didukung oleh kapasitas dan pengalaman yang tidak sejajar dengan anggota legislatif. Ini mencerminkan bahwa pengalaman dan pengetahuan menjadi sarana dominasi dan hegemoni kebijakan bidang dan fungsi anggaran. Dominasi ini secara tidak langsung memperlihatkan pengekanan karena kelemahan kualitas dan pengalaman bidang tersebut.

Perwujudan amanat atau kepercayaan dalam fungsi anggaran juga menampakan realitas serupa, yakni pengekanan yang disebabkan oleh sebagian anggota legislatif yang merangkap sebagai pelaksana proyek. Meski demikian, untuk keluar dari kekangan tersebut dilakukan langkah kritis untuk membuka suara tentang pihak-pihak khususnya dari kalangan legislatif yang turut terlibat

melaksanakan pekerjaan bidang barang dan jasa. Meski demikian, keluar dari kekangan sebagai bentuk dekonstruksi konsepsi dan manifestasi dalam jejaring struktur kekuasaan justru memperlihatkan bahwa kekangan tersebut merupakan keniscayaan yang tidak bisa dipungkiri. Penekanan akuntabilitas dan obyektifitas merupakan bentuk ide atau gagasan yang berasal dari prinsip dan nilai yang terkandung dari konsepsi etika politik yang dimiliki.

Kelima, Keseimbangan Idealitas dan Realitas. Demikian pula fungsi anggaran bahwa dialektika antara idealitas dengan realitas mestinya menjadi pendekatan institusional baik legislatif maupun eksekutif. Sebab dialektika tersebut menghasilkan skala prioritas mana anggaran untuk publik dan mana untuk elit. Perwujudan dialektika antara idealitas dan moralitas tersebut secara juridis terdapat dalam UU sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) yang memuat proses musyawarah perencanaan pembangunan mulai tingkat desa hingga pusat. Kelemahan dukungan sistem tersebut yang berdampak pada kelemahan dalam menjalankan fungsi tersebut. Dengan demikian, harmonisasi dan rasionalisasi merupakan kebutuhan penting untuk keluar dari jebakan struktural tersebut.

Keenam, Komitmen dan Akuntabilitas. Dalam fungsi anggaran, rasionalisasi antara anggaran dengan program kebijakan sudah berjalan baik namun terdapat politik pengakuan (*politic of recognition*) oleh eksekutif untuk melegitimasi program kebijakan yang dirumuskan bersama namun ditingkat publik difungsikan untuk membangun pencitraan secara sefihak. Ini juga memperlihatkan dominasi eksekutif bahwa dengan melaksanakan program

kebijakan terjadi proses komunikasi politik dengan jalan menanggalkan fungsi anggaran yang dimiliki oleh lembaga legislatif.

Penyusunan anggaran merupakan fungsi lembaga legislatif daerah yang dimulai dari proses perencanaan pembangunan melalui musyawarah tingkat desa hingga kabupaten yang lazim disebut musrenbang. Proses musyawarah tersebut oleh anggota legislatif tidak dilaksanakan di semua jenjang namun hanya di tingkat kabupaten. Meski demikian, terdapat sebagian anggota legislatif secara informal dan non-formal terlibat dalam proses tersebut mulai dari bawah karena dinilai strategis bagi pembentukan dan penguatan legitimasi politik. Namun jika dikaitkan dengan fungsi penggaran di atas, maka anggota legislatif lebih terkonsentrasi pada tingkat kabupaten.

Selain musrenbang kabupaten, terdapat proses lain yang harus dijalankan sebelum melahirkan raperda APBD berikut draf yang memuat rancangan belanja rutin dan pembangunan serta nominalitas anggaran yang dibutuhkan. Proses tersebut adalah Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Program Prioritas Anggaran Sementara (PPAS).

Dalam proses penyusunan KUA dan PPAS tersebut, badan anggaran (Banggar) secara struktural melibatkan anggota legislatif dan delegasi eksekutif yang berperan strategis dalam merancang sekaligus memprioritaskan program pembangunan yang dinilai penting dan mendesak bagi publik. Dalam tahap ini juga terjadi pertarungan wacana sekaligus kepentingan antara kedua pihak. Pertarungan di internal legislatif terjadi antar fraksi mengingat realisasi program pembangunan tersebut berpengaruh bagi tingkat kepercayaan politik publik (*political trust*). Tingkat kepercayaan politik publik oleh legislatif akan muncul

jika janji-janji masa kampanye pemilu tersebut dapat diwujudkan melalui alokasi anggaran di pemerintahan daerah.

Pertarungan wacana dan kepentingan dua institusi pemerintahan tersebut juga tidak bisa dilepaskan dari nuansa demokrasi lokal berkaitan dengan sistem pilkada langsung yang diterapkan sebelumnya. Dalam sistem tersebut, kepala daerah juga menggunakan program pembangunan yang dialokasikan dalam APBD sebagai komoditas politik pencitraan demi meningkatkan kepercayaan publik.

Pertimbangan politik berupa peningkatan kepercayaan dan legitimasi publik merupakan realitas umum yang masih berjalan. Padahal dibalik pertimbangan di atas, terdapat aspek kepentingan ekonomi yang secara langsung bersinggungan dengan fungsi anggaran oleh anggota legislatif tersebut. Kepentingan ekonomi berkaitan dengan perebutan dan distribusi sumber-daya baik bersifat personal maupun komunal. Kepentingan personal dalam proses anggaran tersebut berupa alokasi proyek atau program fisik bersumber dari APBD baik kabupaten, propinsi maupun APBN. Alokasi dana propinsi dan pusat tersebut disebut dengan dana dekonsentrasi terutama dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK). Proses tersebut juga melalui lobi dan negosiasi dengan pihak eksekutif melalui pertimbangan politis dan ekonomi. Wujud dari proses tersebut tercermin dari realisasi anggaran pasca legalisasi APBD, yakni proyek dan program.

Menurut informan, kecenderungan untuk terlibat dalam sektor pengadaan barang dan jasa khususnya bidang konstruksi oleh sebagian legislatif merupakan realitas yang tidak bisa dipungkiri. Dengan kata lain, sebagian anggota legislatif

di Lamongan juga sebagai kontraktor. Jabatan legislatif menjadi pijakan instrumental untuk memainkan fungsi anggaran, perebutan alokasi dana proyek hingga pengerjaan di lapangan. Kepemilikan badan jasa konstruksi memang tidak atas nama pribadi namun menggunakan nama keluarga. Realitas dan fenomena kronisme dan nepotisme tampak pada perilaku politik di atas. Standar ganda dalam kapasitas legislator dan pengusaha secara politis membentuk budaya oligarkis dan bahkan aristokratis.

Fungsi anggaran di atas menampilkan gejala yang tidak berbeda sebagaimana fungsi legislasi. Gejala kelemahan kualitas dan kapabilitas legislator bidang anggaran berikut dominasi eksekutif, jebakan dan kekangan hirarkis-struktural berikut politik anggaran dan perebutan distribusi merupakan beberapa aspek yang direspon sedemikian rupa oleh informan. Fungsi anggaran yang dijalankan oleh informan tampak normatif, yakni menyangkut skala prioritas program.

Meski langkah mewujudkan skala prioritas dalam forum-forum pembahasan anggaran dilakukan namun secara impresif masih menampilkan ketidakpuasan. Ketidakpuasan atas kegagalan dalam menentukan skala prioritas disadari tidak lepas dari berbagai unsur dan tendensi kepentingan tersembunyi yang dilakukan oleh elit legislatif maupun eksekutif. Dari sini muncul kesan budaya patrimonialisme dan partisan fihak informan yang diakibatkan oleh gejala tersebut pada satu sisi maupun sebagai langkah reflektif pada sisi lain.

Realitas demokrasi liberal bagi legislator dalam menjalankan fungsi anggaran tidak saja berwujud pada beberapa kelemahan akibat pengekanan hirarkis-struktural yang dialami. Namun juga menyangkut pelemahan otoritas

sebagai anggota legislatif yang diakibatkan oleh jebakan hirarkis.struktural tersebut.

Pelemahan otoritas baik di tingkat fraksi maupun institusi legislatif tentu dilakukan oleh legislator lain yang dinilai mempunyai otoritas lebih tinggi. Padahal otoritas dalam fungsi anggaran, sebagaimana legislasi, dimiliki oleh setiap anggota legislatif baik pusat maupun daerah. Pelemahan otoritas akibat jebakan hirarkis-struktural justru secara politis memperlihatkan wajah dominasi dan hegemoni secara personal meski melalui jalur institusional: dominasi eksekutif terhadap legislatif, dominasi hirarki atas terhadap bawahan dalam fraksi maupun institusi legislatif.

Fenomena tersebut dalam konteks demokrasi liberal semakin mempertegas bahwa peran kapital atau modal menentukan proses politik anggaran terutama menyangkut alokasi dan distribusi sumberdaya berupa proyek dan program, terlepas sesuai dengan skala prioritas sebagai visi informan atau sebaliknya mencerminkan bentuk program dan proyek yang direkayasa bagi sekelompok elit legislatif, eksekutif maupun investor.

Manifestasi etika politik dalam fungsi anggaran ini memperlihatkan fenomena serupa sebagaimana fungsi legislasi. Dalam fungsi anggaran ini, konsepsi kerjasama dan penghargaan dimanifestasikan dengan langkah kooperatif dan kordinatif baik dengan lembaga eksekutif maupun aktifis organisasi masyarakat sipil. Konsepsi keadilan kebijakan dimanifestasikan dengan langkah rasionalitas anggaran pembangunan di kawasan selatan. Konsep perjuangan dan pengabdian menekankan pada alokasi anggaran untuk pemberdayaan masyarakat.

Demikian halnya dengan konsep kepercayaan atau amanat bahwa prioritas merupakan pendekatan utama realisasi anggaran program.

Meski konsep skala prioritas tersebut tampak relatifis dan subyektifis dalam persepsi setiap legislator. Sikap apriori bahwa skala prioritas selalu berfihak publik meniscayakan anggaran pembangunan tersebut memberikan dampak perubahan positif. Konsep komitmen dan akuntabilitas juga memperlihatkan substansi hampir sama. Meski demikian, perwujudan prioritas anggaran pembangunan tersebut harus bebas dari segala kepentingan politik sefihak. Keberhasilan program pembangunan harus direkognisi sebagai keberhasilan seluruh unsur pemerintahan daerah.

Keseimbangan idealitas dan realitas merupakan konsepsi etika yang memandu bagaimana menentukan skala prioritas program tersebut. Alokasi anggaran yang ideal akan mewujudkan program yang maksimal meski harapan ideal ini tidak selalu muncul karena berbagai faktor. Alokasi anggaran yang minim juga harus mewujudkan program yang nyata meski masih terdapat berbagai kekurangan.

Dari analisis di atas terdapat beberapa persoalan menarik. Pertama, legislator informan mengalami rangkaian dan kompleksitas problematis sebagaimana dalam fungsi legislasi. Kedua, pelaksanaan fungsi anggaran memperlihatkan watak demokrasi liberal mulai dari penentuan skala prioritas program hingga pada alokasi dan distribusi anggaran. Peran ganda sebagian legislator di Lamongan, yakni anggota legislatif dan pengusaha, berimplikasi pada hak-hak publik dalam proses partisipasi kebijakan tersebut. Hak publik tersebut tampak pada keharusan pemerintah daerah untuk memberikan kesempatan dan

Rawls menegaskan bahwa tidak terdapat subyek yang mengoboyekkan fihak lain berikut superioritas dominan atas legitimasi yang bersifat utilitarianistik.

Bagi Rawls, utilitarianisme dengan kekuatan dan keilmiahannya sangat tidak sesuai dengan kesetaraan dan kebebasan. Nilai-nilai fundamental keadilan adalah masyarakat demokratis. Dengan mengangkat kontrak sosial, dia mencoba memposisikan keadilan lebih sesuai dengan nilai-nilai ideal masyarakat demokratis. Rawls mengembangkan teori Konstruktifisme Kantian dengan menegaskan bahwa keadilan sebagai fairness dan menunjukan untuk membangun posisi asli berikut konstruksi prinsip-prinsip keadilan. Dengan menggunakan gagasan Kantian tersebut, terdapat problem sosial dalam masyarakat modern yang hanya bisa diselesaikan dengan keadilan sebagai fairness. Konsepsi keadilan sebagai fairness ini memberikan jaminan masyarakat untuk hidup dengan kebebasan dan kesetaraan sebagai modal interaksi sosial.⁷

Sementara menurut Fisk, apa yang disebut dengan keadilan ideal (*ideal justice*) mempunyai dua bentuk; Pertama, keadilan bentuk pertama ini disebut dengan perbaikan atau pemberdayaan sosial keseluruhan (*general social improvement*) yakni jika individu diberikan kesempatan untuk mengekspresikan dan merealisasikan diri baik secara personal maupun kolektif, termasuk afiliasi sosialnya. Kedua, bentuk keadilan ideal kedua ini disebut dengan pembatasan diri (*self limitation*), yakni pembatasan atas keuntungan dengan mengurangi keserakahan sehingga dapat berdampak positif bagi fihak lain untuk membangun kehidupan bersama yang lebih baik. Ini sesuai dengan pernyataan Plato bahwa ketidakadilan akan mengarah pada lahirnya huru hara. Sementara keadilan ideal

⁷ lihat, Samuel Freeman, *Justice and the Social Contract: Essays on Rawlsian Political Philosophy* (New York: Oxford University Press, 2007), 4-5.

legislator yang merangkap menjadi pengusaha. Realitas ini menjadi alasan untuk melakukan pengamanan diri yang secara otomatis sebagai kekangan.

Dalam perspektif strukturasi, realitas diatas memperlihatkan bahwa dalam fungsi legislasi terjadi hegemoni dan kontra-hegemoni yang meski bersifat personal namun merupakan kecenderungan unik dalam lembaga legislatif di daerah tersebut. Dominasi tersebut diperlihatkan oleh lembaga eksekutif dengan menggunakan sumberdaya dan kapasitas intelektual yang lebih dominan. Meski demikian, kontra-dominasi oleh Muhammad Soib tersebut juga menggunakan otoritas berupa hak untuk mempertanyakan rancangan perda sebagai bentuk manifestasi konsep kerjasama dan penghargaan. Kontra-dominasi atau hegemoni tersebut dilakukan melalui proses komunikasi melalui forum bersama dua lembaga tersebut. Dengan demikian langkah tersebut mencerminkan konsepsi etika bahwa kerjasama dan penghargaan struktural akan melahirkan keseimbangan kekuasaan di pemerintahan daerah.

Langkah mewujudkan kerjasama dan penghargaan sebagai konsepsi etika dalam tiga fungsi diatas memperlihatkan dinamika tersendiri namun pada fungsi partisipasi dan komunikasi dijalankan secara maksimal dimana pada satu sisi bersifat kolektif dan pada sisi lain bersifat personal. Pengembangan kapasitas yang diwujudkan dengan kunjungan kerja juga dinilai penting guna menutupi kekurangan personal sebagaimana ditegaskan dalam fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Komunikasi institusional merupakan agenda institusi yang melibatkan berbagai kekuatan non-struktural yang dalam perspektif strukturasi bertujuan untuk memperkuat pengawasan reflektif atas tindakan politik. Sementara kunjungan kerja sebagai agenda pengembangan kapasitas personal

memberikan implikasi positif sehingga dapat mengurangi pengekanan struktural dalam institusi pemerintahan daerah tersebut.

Dari analisis tentang manifestasi politik berupa pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran, pengawasan dan partisipasi politik berikut pengembangan kapasitas maka ditegaskan bahwa hubungan antara agen dan struktur dalam perspektif strukturasi Anthony Giddens memperlihatkan terdapat fungsi yang mengekang pada satu sisi dan memberdayakan pada sisi lain. Struktur pengekan terlihat pada fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan, sementara struktur pemberdayaan terlihat pada fungsi partisipasi dan pengembangan kapasitas. Demikian pula, manifestasi etis tentang kerjasama dan penghargaan tidak dapat dijalankan secara maksimal dalam institusi kekuasaan tersebut. Meski demikian, sebagai konsepsi etika yang menjadi landasan konsepsi dan manifestasi politik, konsep kerjasama dan penghargaan menjadi prinsip personal yang dipegang oleh legislator muslim dari PKNU tersebut.

Kedua, Keadilan Kebijakan Publik. Fungsi pengawasan yang dijalankan setiap anggota legislatif memang menampilkan perbedaan. Meski demikian, perbedaan tersebut tetap mengandung substansi berupa efisiensi dan efektifitas bidang tersebut. Fungsi pengawasan yang dijalankan Kacung Purwanto menekankan pada penggalan informasi pada lembaga eksekutif, khususnya SKPD yang menjadi pelaksana program tersebut.

Hubungan antara konsepsi etika, keadilan, dengan tiga fungsi yang dijalankan oleh Kacung Purwanto diatas memperlihatkan bahwa lembaga legislatif sebagai arena struktural tidak lebih sebagai panggung drama. Kelemahan kapasitas personal pada tiga fungsi yang dimiliki berikut sikap kritis yang

dilakukan tidak memberikan dampak berarti. Keadilan dalam lembaga kekuasaan tersebut tidak lebih sebagai retorika dimana ketiga fungsi tersebut bersifat publik namun pada dasarnya mengandung standar ganda baik dari pihak eksekutif maupun sebagian legislatif.

Dalam perspektif strukturasi, hubungan antara agen dengan struktur menghasilkan pemberdayaan dan pengekanan. Tiga fungsi diatas memperlihatkan pengekanan bagi Kacung Purwanto yang dilatarbelakangi oleh kelemahan kapasitas personal pada satu sisi dan dominasi retorika politik dalam struktur kekuasaan sehingga lebih memprioritas pekerjaan pribadi yang dapat disebut sebagai konsekuensi tindakan yang tidak diharapkan (*unintended consequence of action*).

Langkah untuk mewujudkan prinsip keadilan sebagai konsepsi etika yang dalam tiga fungsi diatas memperlihatkan ketidakberdayaan akan tetapi fungsi partisipasi dan komunikasi dijalankan secara maksimal yang pada satu sisi bersifat kolektif dan pada sisi lain bersifat personal. Pengembangan kapasitas yang diwujudkan dengan kunjungan kerja juga dinilai penting guna menutupi kekurangan personal sebagaimana ditegaskan dalam fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Komunikasi institusional merupakan agenda institusi yang melibatkan berbagai kekuatan non-struktural yang dalam perspektif strukturasi bertujuan untuk memperkuat pengawasan reflektif atas tindakan politik. Komunikasi personal dijalankan secara rutin sebagai langkah memperkuat prinsip keadilan tersebut disamping mempertegas berbagai peran dan fungsi yang telah dijalankan secara struktural dan institusional. Sementara kunjungan kerja sebagai agenda

pengembangan kapasitas personal memberikan implikasi positif sehingga dapat mengurangi pengekangan struktural dalam institusi pemerintahan daerah tersebut.

Dari analisis tentang manifestasi etika politik dalam pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran, pengawasan dan partisipasi berikut pengembangan kapasitas maka ditegaskan bahwa hubungan antara agen dan struktur dalam perspektif strukturasi Anthony Giddens memperlihatkan terdapat fungsi yang mengekang pada satu sisi dan memberdayakan pada sisi lain. Struktur pengekang terlihat pada fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan, sementara struktur pemberdayaan terlihat pada fungsi partisipasi dan pengembangan kapasitas.

Keadilan kebijakan publik yang menjadi prinsip etis legislator muslim dari partai Golkar tersebut tidak mudah dimanifestasikan dalam struktur kekuasaan meski tidak mengabaikan bahwa prinsip tersebut menjadi landasan konsepsi dan perilaku politiknya. Perjuangan mewujudkan keadilan kebijakan untuk kawasan selatan Lamongan oleh Kacung Purwanto tampak menghadapi kelemahan berupa koordinasi dan sinergitas politik. Hal ini didasarkan bahwa prinsip keadilan pembangunan yang bersifat teritorial tersebut disamping tidak menjadi konsepsi dasar anggota legislatif dari wilayah yang sama, juga didasarkan pada aspek primordialisme politik yang dominan.

Ketiga, Perjuangan dan Pengabdian. Kinerja eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan ditentukan oleh hasil dari fungsi pengawasan. Namun Sudjono menilai bahwa dominasi muatan dan kepentingan politik pihak eksekutif dan sebagian legislatif berpengaruh terhadap kualitas pengawasan tersebut. Kualitas buruk program dan proyek pembangunan menjadi faktor politik pengkondisian (*politic of conditioning*) yang dilakukan oleh eksekutif terhadap legislatif

sehingga hasil inspeksi atau pengawasan tersebut tidak boleh terlalu obyektif. Upaya untuk menghindari pengkondisian tersebut dilakukan dengan jalan sidak atau inspeksi mendadak secara personal. Hal ini dilatarbelakangi bahwa pengkondisian tersebut meliputi hampir semua anggota legislatif sehingga secara personal melakukan sidak. Proses inspeksi mendadak tersebut dilakukan secara personal tanpa pemberitahuan kepada eksekutif, khususnya SKPD pelaksana kegiatan tersebut.

Penegasan diri sebagai agen kritis dalam struktur kekuasaan yang mengekang dari pelaksanaan tiga fungsi diatas tidak saja memperlihatkan dominasi eksekutif namun juga antar agen dalam struktur tersebut. Pengekangan tersebut berupa ketidakberdayaan dalam menjalankan tiga fungsi tersebut secara maksimal mengingat terdapat muatan politik tersembunyi oleh pihak eksekutif pada satu sisi dan sebagian anggota legislatif pada sisi lain. Muatan kepentingan politik tersembunyi tersebut mempengaruhi pelaksanaan tiga fungsi tersebut sehingga tidak memberikan ruang dan kesempatan dalam menjalankan fungsi-fungsi secara obyektif.

Dengan demikian, pelaksanaan tiga fungsi tersebut memperlihatkan pengekangan dalam mewujudkan konsepsi etika politik yang terbangun dari arena sosial dan kultural, Pengekangan tersebut juga memperlihatkan kelemahan anggota legislatif sebab dominasi tersebut tidak saja dilakukan oleh eksekutif namun juga terjadi dalam struktur legislatif.

Fungsi komunikasi baik institusional maupun personal merupakan langkah sublimatif yang dilakukan oleh setiap anggota legislatif, khususnya Sudjono, untuk mengekspresikan berbagai kekangan yang dialami di lembaga tersebut.

Dalam fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan yang baginya, sikap kritis masyarakat harus diakomodasi, menjadi motivasi dan juga provokasi yang sering disampaikan dalam rapat dengar pendapat dengan eksekutif dan kalangan organisasi massa, LSM dan mahasiswa. Langkah tersebut merupakan pelepasan psikologis dari berbagai kekangan yang dirasakan oleh Sudjono.

Di samping itu, langkah tersebut sebagai perwujudan konsepsi etika bahwa perjuangan dan pengabdian masyarakat tidak bisa hanya melalui strategi kebijakan sefihak, yakni dominasi institusi dan struktur kekuasaan, namun juga mengandung semangat demokratis dengan mengakomodasi berbagai kekuatan atau kelompok sosial masyarakat. Pengembangan kapasitas personal dan institusional melalui kunjungan kerja ke berbagai daerah di Indonesia merupakan program penting karena menjadi saluran untuk belajar dan memperoleh pengetahuan baru yang pada gilirannya melahirkan inovasi atau terobosan kebijakan. Inovasi kebijakan tersebut berupa temuan baru program pembangunan daerah yang pernah terjadi di Lamongan beberapa periode sebelumnya.

Keempat, Kepercayaan Publik. Sebagaimana disinggung sebelumnya bahwa strategi dan pendekatan dalam fungsi pengawasan bersifat variatif. Bagi Husnul Aqib, fungsi pengawasan tersebut merupakan bagian dari akuntabilitas publik. Hal ini didasarkan bahwa pengawasan atas pelaksanaan program kebijakan yang dijalankan oleh lembaga eksekutif tidak bisa lepas dari berbagai penyimpangan. Fungsi pengawasan yang dijalankan legislator ini menggunakan pendekatan yang bersifat persuasif hingga kritis. Kedua bentuk pendekatan tersebut dilakukan melalui komunikasi politik dengan pihak eksekutif hingga terjun langsung ke lapangan. Pelibatan kalangan pers atau media massa

difungsikan untuk menyebarkan informasi secara luas sehingga masyarakat dapat mengetahui baik secara langsung maupun melalui informasi tersebut.

Perwujudan konsepsi etika politik berupa amanat atau kepercayaan dalam fungsi partisipasi menuntut pertanggungjawaban dihadapan publik, khususnya warga Muhammadiyah. Meski demikian, langkah fungsi partisipasi dan komunikasi tersebut harus dilaksanakan secara seksama mengingat Muhammadiyah bukan merupakan organisasi politik. Ini memerlukan langkah normatif dengan jalan menginterpretasikan fungsi-fungsi legislatif dan eksekutif bukan secara politis namun sebagai fungsi kebijakan yang mengatur dan memenuhi hajat hidup masyarakat di Lamongan.

Di samping itu, fungsi komunikasi dan partisipasi tersebut sebagai eksplorasi dan klarifikasi untuk menyampaikan akuntabilitas yang secara psikologis mengurangi beban atau mandat yang dipercayakan dilembaga tersebut termasuk mencakup agenda kunjungan kerja yang dipersepsi negatif oleh sebagian masyarakat dan media massa. Padahal agenda kunjungan kerja tersebut memberikan manfaat besar bagi pengembangan kualitas dan kapasitas anggota legislatif.

Kelima, Keseimbangan Idealitas dan Realitas. Dalam fungsi pengawasan, diperlukan standar obyektifitas dalam fungsi tersebut sebagai landasan utama. Ini didasarkan bahwa pelaksanaan kebijakan publik yang dilakukan eksekutif sarat dengan nuansa kepentingan politik sepihak yang berdampak pada ketidakadilan. Program-program hanya diarahkan pada kantong konstituen partai penguasa. Padahal seluruh program kebijakan tersebut pada dasarnya merupakan produk bersama. Sementara lembaga legislatif tidak mempunyai perangkat kuat dalam

membangun opini publik maupun pencitraan bahwa program kebijakan merupakan produk pemerintah daerah. Tiga fungsi yang ditegaskan diatas menegaskan adanya pengekangan dan ketimpangan struktural yang disebabkan oleh perbedaan konsepsi, sistem yang tidak mendukung berikud dominasi media antara eksekutif dengan legislatif.

Meski demikian, fungsi partisipasi atau komunikasi yang dilakukan Kusmanan, tidak jauh berbeda sebagaimana Husnul Aqib dimana arena kultural yang didalamnya membentuk modal sosial politik difungsikan untuk memaksimalkan komunikasi dan partisipasi politik. Arena tersebut difungsikan untuk melakukan pertanggung-jawaban kepada konstituen yang memuat berbagai persoalan di pemerintahan daerah. Dampak psikologis yang ditimbulkan oleh fungsi partisipasi dan komunikasi dengan masyarakat demikian besar.

Di samping itu, dampak politik yang ditimbulkan dari fungsi tersebut adalah penguatan komitmen dan kepercayaan. Agenda kunjungan kerja, sebagaimana ditegaskan oleh anggota legislatif lain, merupakan bentuk pengembangan kapasitas dan kualitas legislatif. Dari agenda tersebut ditemukan berbagai ide dan gagasan inovatif bagi pembangunan Lamongan kedepan. Fungsi komunikasi dan partisipasi disamping agenda kunjungan kerja merupakan unsur yang memberdayakan baik dirasakan oleh anggota legislatif lain dan khususnya oleh Kusmanan.

Keenam, Komitmen dan Akuntabilitas. Pluralitas politik dalam kinerja pengawasan kebijakan merupakan realitas yang tidak bisa diabaikan. Realitas ini berdampak pada kemunculan politik pengakuan, pemecahbelah berikud lahirnya sikap kritis dan konservatif di lembaga legislatif dapat mempengaruhi fungsi

pengawasan tersebut. Sikap kritis sebagian anggota legislatif menjadi energi penting dalam menjalankan fungsi-fungsi yang dimiliki, sebaliknya sikap konservatif menjadi penghalang dan pengekan yang justru sikap tersebut melahirkan spekulasi pragmatisme.

Fungsi pengawasan legislatif maupun secara personal maupun institusional merupakan peran penting dalam mengawal keberhasilan dan kegagalan program dan kebijakan pemerintah daerah. Fungsi tersebut berkaitan dengan dua fungsi lain berikut hak-hak yang dimiliki anggota legislatif yang bersifat terpadu. Suatu kebijakan dan program pembangunan dalam sistem pemerintahan demokratis harus berlandaskan pada aturan legal formalistik. Di sini fungsi dan peran legislasi menemukan relevansinya. Pelaksanaan program dan kebijakan harus memerlukan alokasi anggaran proporsional sehingga fungsi anggaran lembaga tersebut menemukan signifikansinya. Legalitas aturan yang mengacu dari konstitusi negara yang termanifestasikan dalam fungsi dan peran tersebut menegaskan bahwa suatu program dan kebijakan tidak bisa dinilai sebagai rutinitas kinerja politik dan pemerintahan.

Di lembaga legislatif daerah, bentuk fungsi pengawasan secara umum belum di atur secara teknis dan administratif. Pengawasan teknis-administratif tersebut justru dilakukan oleh instansi pemerintah daerah, yakni inspektorat wilayah atau badan pengawas daerah. Dengan realitas tersebut maka fungsi pengawasan lembaga legislatif pada dasarnya bersifat politik daripada administratif. Meski demikian, fungsi pengawasan yang bersifat politis tersebut secara impresif tanpa pedoman dan landasan untuk mengetahui indikator dan gejala penyelewengan anggaran. Fungsi pengawasan yang bersifat politis pada

sebagaimana dua fungsi sebelumnya, tidak bisa dilepaskan dari jejaring strukturasi yang meruanglingkupi.

Pernyataan menarik bahwa program kebijakan yang direncanakan berikut anggaran di dalamnya tidak saja menjadi daya tarik bagi kalangan pengusaha profesional namun juga menjadi lahan bagi sebagian anggota legislatif yang merangkap sebagai pengusaha. Hambatan ini menggambarkan gejala yang disebut sebagai konsekwensi tindakan yang tidak dinyatakan. Meski demikian, hambatan ini menuntut sublimasi komunikatif yang kemudian menggambarkan bentuk rasionalitas tindakan melalui kesadaran reflektif.

Di samping sikap di atas dalam fungsi pengawasan, terdapat langkah dan pendekatan berbeda yang dilakukan legislator lain. Di antara langkah dan pendekatan tersebut adalah penggalian informasi dan klarifikasi kepada instansi pelaksana program kebijakan, langkah komunikasi persuasif, langkah kritis dan bahkan langkah dekonstruktif. Beberapa langkah tersebut dilakukan kepada lembaga eksekutif sebagai pelaksana program kebijakan. Beberapa langkah tersebut tidak bisa dilepaskan dari nuansa politik pengawasan mengingat relasi antara legislatif dan eksekutif memang didominasi oleh pertimbangan politis dari pada administratif.

Pertimbangan politik dalam fungsi dan peran pengawasan legislator tersebut tidak bisa dilepaskan dari beberapa aspek yang ditegaskan dalam beberapa fungsi sebelumnya. Fungsi anggaran menggambarkan dinamika politik menarik dibalik rancangan alokasi anggaran untuk setiap program dan kebijakan, khususnya program yang mengandung potensi kapital. Realitas ini mempengaruhi kebijakan desentralisasi pemerintahan atau otonomi daerah yang disebut sebagai

politik kartel. Realitas ini pula menjadi pertarungan bagi fungsi pengawasan lembaga legislatif tersebut untuk mempertaruhkan kredibilitas moral dan etis, yakni sebagai kekuatan kritis yang konsisten mewujudkan proyeksi pemerintahan yang baik atau sebaliknya, terjebak kedalam pragmatisme kekuasaan.

Dua bentuk pertarungan di atas disadari oleh setiap legislator sehingga secara umum menggambarkan bentuk kekangan personal yang dirasakan oleh legislator tersebut. Meski demikian, kekangan tersebut masih menampilkan upaya dan langkah demi terpenuhi fungsi pengawasan melalui pendekatan komunikasi di atas. Namun langkah tersebut tidak bisa dilangkah secara institusional dengan jalan menggalang kekuatan untuk mewujudkan hak interpelasi, hak angket atau hak meminta informasi. Langkah komunikasi di atas hanya bersifat personal sehingga secara impresif menimbulkan berbagai spekulasi dan asumsi apakah pendekatan komunikasi yang dijalankan legislator tersebut merupakan bagian dari fungsi dan kapasitas legislator dalam melakukan pengawasan atau sebaliknya sebagai langkah kompromi yang berujung pada tindakan pragmatisme politik.

Fenomena di atas didasarkan bahwa langkah komunikasi politik legislator dalam menjalankan fungsi dan peran pengawasan personal tersebut tidak bisa lepas dari gejala dan kecenderungan pragmatisme dan instrumentalisme politik. Langkah dan pendekatan komunikasi yang bersifat informatif, konfirmatif, kritis dan dekonstruktif sekalipun mengandung jebakan dramatisme politik yang dilakukan oleh legislator tersebut pada satu sisi dengan instansi pemerintah daerah pada sisi lain.

Dramatisme politik merupakan fenomena umum dibalik proses komunikasi yang dijalankan secara personal ketimbang institusional. Bahkan hasil

komunikasi dan partisipasi politik yang masih menampilkan dominasi dan hegemoni.

Di samping itu, klasifikasi ruang publik menjadi penting di tengah arus globalisasi yang mempengaruhi proses demokratisasi politik. Pembentukan ruang publik dalam konteks demokrasi lokal juga tidak bisa mengabaikan kecenderungan globalisasi politik tersebut. Dalam beberapa kajian, konsep demokrasi digital dimungkinkan menggantikan ruang publik fisik. Demokrasi digital tersebut memaksimalkan perangkat teknologi informasi dan komunikasi yang pada gilirannya melahirkan ruang publik virtual. Peran media massa dalam perspektif demokrasi memberikan kontribusi utama bagi pergeseran dan kesinambungan ruang publik baik fisik maupun virtual. Pandangan pro dan kontra posisi media sebagai kekuatan utama pembentuk ruang publik tersebut muncul kepermukaan.

Dalam pandangan Voltmer, Media massa merupakan salah satu organisasi yang secara luas berkaitan dengan arus utama demokratisasi yang tidak saja menjadi unsur penting bagi perjalanan institusi demokrasi namun juga proses secara menyeluruh. Beberapa ilmuwan politik Barat menegaskan bahwa kemampuan media dalam mempromosikan demokrasi selama ini relatif terbatas dan tergantung pada faktor lain dalam membangun kemapanan demokrasi.

Pertama, media massa sebagai institusi demokrasi. Semenjak kemunculan konsep demokrasi pada abad ke-18 pada filosof politik menekankan suatu peran krusial mengenai kebebasan berbicara dan debat publik sebagai suatu landasan bagi lahirnya konsep tentang kebebasan pers. Eksistensi media massa disini disebut sebagai "*marketplace of ideas*" yang didasarkan pada keyakinan kaum

liberal bahwa tidak boleh ada agen tunggal yang mendominasi tindak wicara politik, namun harus ada suatu pertukaran publik berupa argumentasi dan kontra argumentasi yang membentuk suatu “kebenaran” bersama sebagaimana gagasan John S Mill. Sementara JB. Lemert menegaskan bahwa terdapat beberapa fungsi yang bisa dijalankan oleh media; mobilisator informasi dan pemantau kebijakan. Kedua, dinamika komunikasi politik dalam perspektif interaksionis. JG. Blumler dan M.Gurevitch misalnya menawarkan pendekatan interaksionis guna mengatasi lahirnya krisis komunikasi politik.²⁰

Ruang publik secara formal merupakan arena bagi keberlangsungan komunikasi dan interaksi politis oleh legislator muslim di Lamongan. Di samping itu, ruang publik sebagai saluran dalam menjalankan fungsi dan peran anggota legislatif menampilkan berbagai deskripsi menarik. Sejauh ini, pembentukan ruang publik tersebut didasarkan pada fungsi dan peran struktural lembaga tersebut. Sebagai saluran dari fungsi dan peran struktural mengharuskan jangkauan luas sehingga proses komunikasi dan interaksi berjalan secara maksimal. Pembentukan ruang publik yang melekat dengan agenda fungsional tersebut dijalankan dalam lembaga parlemen.

Lembaga parlemen dalam perspektif demokrasi lokal meniscayakan distansi antara rakyat dan pemerintah daerah demikian dekat. Distansi politik tersebut tidak saja bersifat teritorial-geografis namun juga memungkinkan terjadi proses alih informasi dan transformasi kebijakan publik. Meski demikian, kondisi

²⁰ Menurutnya, bahwa komunikasi politik adalah suatu sistem interaksi dinamis antara aktor politik, media massa dan kelompok khalayak. Setiap mereka harus terlibat dalam memproduksi, menerima dan menginterpretasikan pesan-pesan politik. Pemahaman komunikasi politik sebagai suatu sistem interaksi yang mencakup tiga aktor tersebut adalah berkaitan dengan penampilan aktor lain dalam sistem tersebut sebagai sumber bagi pencapaian kepentingan dan sasaran mereka. lihat, Katrin Voltmer, ed, *Mass Media and Political Communication in New Democracies* (London and New York: Routledge, 2006), 2-6.

pemanfaatan parlemen sebagai ruang publik antara satu daerah dengan daerah lain memperlihatkan realitas yang berbeda-beda. Sebagai ruang publik, keniscayaan komunikasi dan diskursus politik kebijakan tidak bisa dilepaskan dari gejala fungsi otoritas lembaga tersebut pada satu sisi dan keharusan demokratisasi politik pada sisi lain. Keharusan fungsi otoritas merupakan mandat bagi institusi dan anggota legislatif bersangkutan, sementara keharusan demokratisasi ditentukan oleh seberapa maksimal partisipasi masyarakat di dalamnya.

Proses perjalanan demokrasi lokal di Lamongan semenjak awal reformasi, terutama pemberlakuan kebijakan otonomi daerah hingga masa terakhir menampakan fluktuasi yang demikian tajam. Padahal jika ditinjau lebih mendalam, dinamika demokrasi lokal tersebut merupakan realitas menarik terutama berkaitan dengan berbagai isu dan topik kebijakan yang memerlukan perhatian besar dari kalangan organisasi masyarakat sipil.

Perjalanan demokrasi lokal semenjak perodesasi pemilu legislatif tahun 2009-2014 berikut fungsi ruang publik politik menampakan kecenderungan kematangan proses komunikasi atau diskursus politik kebijakan, khususnya antara elit politik lokal pada satu sisi dengan masyarakat yang direpresentasikan oleh organisasi masyarakat sipil pada sisi lain. Meski demikian, dinamika tersebut sejauh ini menggambarkan beberapa variasi menarik yang tidak lepas dari dua pendekatan. Pertama, pendekatan struktural, yakni dialektika rakyat dan pemerintah daerah yang dipresentasikan oleh anggota legislatif. Kedua, pendekatan kultural, yakni dialektika rakyat dan pemerintah daerah yang dipresentasikan oleh organisasi masyarakat sipil.

Secara struktural, pembentukan ruang publik politik di lembaga parlemen yang meski menjadi bagian amanat aturan hukum dan perundang-undangan tidak bisa berjalan secara maksimal tanpa kehendak dan inisiatif dari anggota lembaga tersebut. Pendekatan struktural, dengan demikian, mengharuskan integrasi antara implementasi juridis pada satu sisi dan kehendak politik yang baik pada sisi lain.

Bagi setiap legislator muslim, pendekatan struktural sejauh ini dinilai sangat efektif dimana tidak saja mencakup materi atau persoalan yang berkaitan dengan kebijakan publik namun lebih jauh sebagai sarana penting pengembangan kapasitas baik personal maupun institusional. Kesadaran akan kelemahan kapasitas tersebut menurut legislator di sini menggambarkan nuansa etika politik yang jauh dari sikap arogansi kekuasaan. Meski demikian, membangun ruang publik politik secara struktural masih sebatas pada beberapa fungsi yakni legislasi dan pengawasan. Sementara fungsi anggaran masih menampakan kelemahan.

Kelemahan kapasitas di bidang legislasi dan pengawasan yang menjadi unsur pembentukan ruang publik politik menegaskan bahwa kapasitas dan kualitas anggota lembaga tersebut masih lemah. Kecenderungan ini memperlihatkan bahwa ruang publik politik tersebut dinilai strategis untuk membangun pembelajaran bersama terutama di bidang legislasi dan pengawasan kebijakan. Kelemahan kapasitas dan kualitas tersebut juga menggambarkan bahwa proses demokrasi melalui pemilihan umum semenjak runtuhnya orde baru yang ditandai dengan peningkatan partisipasi politik warga berikut sistem pemilu yang bersifat proporsional baik tertutup atau terbuka, memberikan ruang dan peluang bagi setiap individu untuk mencalonkan diri sebagai anggota lembaga legislatif, khususnya tingkat lokal. Pencalonan individu tersebut tidak secara

mutlak berbanding linear dengan kualitas pendidikan. Realitas ini berimplikasi pada kapasitas dan kualitas baik pada tingkat konsepsi dan kinerja di lembaga tersebut.

Ruang publik politik secara struktural berpadu dengan agenda lembaga tersebut yang mengharuskan penyampaian informasi kepada publik. Efektifitas tersebut sejauh ini muncul melalui kebijakan jaring aspirasi masyarakat (Jasmas) yang dijalankan setahun sekali. Pelaksanaan kebijakan Jasmas tersebut pada satu sisi bersifat struktural parlementer dan pada sisi lain bersifat struktural kepartaian.

Meski demikian, pembentukan ruang publik politik tersebut memperlihatkan komunikasi politik ideal yang tidak saja bersifat monolog namun dialogis. Setiap anggota legislatif dalam kajian ini mempunyai latarbelakang politik kepartaian yang berbeda dan setiap partai politik tersebut meniscayakan pembentukan ruang publik meski sebatas jaringan hirarkis-struktural kepartaian dan berjalan cukup maksimal.

Selain pendekatan struktural, juga dilakukan pendekatan kultural. Komunikasi politik dalam ruang publik melalui pendekatan kultural menghadapkan legislator kepada publik kultural (*cultural public*) yang terdiri dari kalangan LSM, organisasi massa (ormas) Islam dan organisasi sosial lain. Eksistensi organisasi masyarakat sipil baik LSM, organisasi kemahasiswaan ekstra kampus dan organisasi massa (ormas) Islam merupakan kecenderungan kontemporer yang mencapai puncaknya setelah runtuhnya pemerintahan orde baru. Sebagaimana pada tingkat nasional, gerakan organisasi masyarakat sipil tersebut juga meluas ke berbagai daerah di Indonesia. Meski demikian, eksistensi

organisasi masyarakat sipil berikut peran dan fungsi dalam proses demokratisasi tingkat lokal kerap kali mengundang beragam respon.

Padahal ditinjau secara ideal, eksistensi organisasi masyarakat sipil tersebut menjadi pilar demokrasi yang secara normatif berperan aktif dalam proses demokratisasi khususnya tingkat lokal. Hal ini didasarkan bahwa Kelahiran gerakan masyarakat sipil dilatarbelakangi antara lain karena partai politik yang tidak berjalan efektif, hilangnya kesatuan dan institusi-institusi representatif, kelangkaan kelas borjuis yang peduli merubah proyeksi negara hegemonik, kelas politik yang tidak stabil, tidak adanya kekuatan politik yang teridentifikasi dan langkahnya struktur kekuasaan yang mewakili.²¹

Jika mengacu pada pandangan Adam Przeworski di atas maka peran dan fungsi organisasi masyarakat sipil berikut misi yang dijalankan tentu tampak ideal. Padahal jika ditinjau secara kritis, relasi antara rakyat dan negara yang direpresentasikan oleh lembaga legislatif pada satu sisi dan organisasi masyarakat sipil pada sisi lain masih diwarnai berbagai konsekwensi-konsekwensi yang tidak ternyatakan.

Dengan kata lain, pembentukan ruang publik politik yang secara ideal mempertemukan elit kekuasaan dengan organisasi masyarakat sipil justru membuka celah bagi lahirnya tawar menawar politik kedua pihak. Argumentasi ini didasarkan bahwa eksistensi gerakan masyarakat sipil tidak bisa dilepaskan dari gejala transaksionalisme dan pragmatisme. Analisis perkembangan kapitalisme merupakan salah satu pendekatan menarik dalam mengkritisi gejala di atas.²²

²¹ Lebih jauh, lihat, Adam Przeworski, *Sustainable Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), 53.

²² Menurut Immanuel Wallerstein, kapitalisme bersifat global dan bukan lokal. Disamping itu, kelekatan antara kelas menengah dan kapitalisme pada dasarnya menggambarkan karakter dan

rupa mengingat kelemahan tersebut juga disebabkan oleh aspek struktural politik baik dengan sub-institusi di lembaga legislatif pada satu sisi maupun dengan lembaga eksekutif pada sisi lain.

Sublimasi dan narsisme politik sebagai fenomena komunikasi politik pada satu sisi dan dramatisme politik pada sisi lain merupakan fenomena yang kerap kali muncul dalam relasi elit dengan masyarakat. Meski demikian, fenomena tersebut juga tidak bisa mengabaikan bahwa ruang publik difungsikan sebagai tindakan akuntabilitas kebijakan publik terutama menyangkut fungsi dan peran institusional. Hal ini didasarkan bahwa dalam sistem pemerintahan dan politik yang demokratis, pertanggung-jawaban merupakan keharusan yang harus dijalankan dengan tujuan memperoleh dan memperkuat tingkat kepercayaan politik publik atas kinerja yang dijalankan legislator tersebut.²⁴

Meski terdapat optimisme akuntabilitas kebijakan publik dilakukan oleh elit politik, khususnya legislator daerah, namun pada sisi lain terdapat pandangan pesimistik akan keberlangsungan akuntabilitas tersebut. Menurut Widmalm, meski sejarah desentralisasi muncul semenjak era Yunani klasik pada abad ke SM yang menegaskan bahwa terdapat suatu struktur politik yang tidak tersentralisasi yang dinilai

²⁴ Konsep akuntabilitas menegaskan bahwa masyarakat bukan merupakan obyek pasif dalam tindakan administratif namun harus diberi dan mengambil peran aktif. Robert D. Behn dalam *Rethinking democratic accountability* menegaskan bahwa akuntabilitas merupakan kewajiban pejabat publik untuk melaporkan penggunaan sumber daya publik serta jawaban tentang kemungkinan kegagalan dalam menjalankan sasaran kebijakan tersebut. Sementara Richard Box menegaskan apa yang disebut sebagai prinsip akuntabilitas (*accountability principle*) bahwa pemerintahan pada dasarnya merupakan milik masyarakat sehingga akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban kepada masyarakat sebagai pemilik kedaulatan dan pemerintahan. Dalam akuntabilitas tersebut, partisipasi masyarakat dan wakilnya menjadi aspek mutlak. Dalam konteks demokrasi lokal, institusi legislatif kerap kali memproduksi berbagai peraturan daerah yang disamping tidak populis juga semakin memperkuat kesenjangan antara daerah dan pusat tersebut terutama mencakup kewenangan daerah. Tidak heran terjadi pembatalan perda-perda yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap produk aturan daerah tersebut. lihat, Kisno Hadi, "Satu Dasawarsa Relasi Politik Lokal dan Nasional dalam konteks Otonomi Daerah", dalam *Jurnal Politika*, no. 2. vol. 1. 2010, 5-18.

sebagai prototipe pertama kebijakan federalisasi. Meski demikian, ini tidak bisa menjadi argumentasi absolut bahwa desentralisasi berjalan secara maksimal. Menurut James Manor dan Richard Crook bahwa desentralisasi merupakan bentuk transfer kekuasaan dari otoritas sentral yang diberikan kepada kekuasaan tingkat bawah yang bersifat hirarkis. Menurut L. Pratchett bahwa memahami tentang bagaimana kerja politik lokal berikut berbagai batasannya maka diperlukan suatu perspektif yang lebih luas disamping mencakup partai politik dan anggota parlemen yang terpilih.²⁵

Dalam perspektif lebih luas termaksud, terdapat empat karakteristik terpisah yang dapat diidentifikasi sebagai berikut; Pertama, politik lokal sebagai distribusi sumber daya terbatas yang diarahkan pada komunitas berikut pengaruh yang mempengaruhi hubungan tersebut. Dari sini pendekatan Lasswellian tentang *who gets what, when and how*, bahwa politik adalah siapa mendapatkan apa, kapan dan bagaimana. Kedua, politik lokal berikut bentuk-bentuk kekuasaan di dalamnya merefleksikan fakta bahwa konflik yang muncul merupakan suatu jantung politik terutama pada tingkat lokal di mana kualitas kehidupan masyarakat secara langsung dipengaruhi oleh perubahan lingkungan. Ketiga, politik lokal sebagai permainan institusi politik yang menengahi, mengatur dan menyeimbangkan kompetisi kepentingan dalam komunitas. Keempat, politik lokal merupakan operasi atau pelaksanaan demokrasi lokal di mana pelaksanaannya baik didasarkan pada partai atau tidak, akan berhadapan dengan seperangkat kriteria normatif bagi demokrasi lokal (transparansi, akuntabilitas dan ekualitas).²⁶

Dari berbagai kecenderungan di atas maka langkah akuntabilitas politik melalui ruang publik yang dibangun bersama dengan kekuatan sosial dan kultural berikut faktor-faktor yang melatarbelakangi terdapat gejala tindakan politik legislator untuk keluar dari

²⁵ Vedi R. Hadiz, "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo institutionalist Perspectives", dalam *Development and Change*, nomor 35, vol. 4. Tahun 2004, 697-718.

²⁶ Sten Widmalm, *Decentralization Corruption and Social Capital* (London: Sage Publications, 2008), 27-28., Steve Leach, *The Changing Role of Local Politics in Britain* (London: The Policy Press, 2006), 1-2.

diproduksi dalam arena sosial dan kultural sebelumnya diintegrasikan dengan aturan hukum ketata negaraan tentang lembaga tinggi negara, khususnya di tingkat lokal.

Realitas ini memperlihatkan bahwa terjadi proses adaptasi atau penyesuaian legislator bersangkutan di lembaga legislatif daerah. Konsepsi etika politik tersebut juga diwujudkan melalui komunikasi terutama mencakup fungsi dan peran yang dimiliki. Konsepsi etika politik yang dimanifestasikan secara struktural tersebut menjadi modalitas untuk memperkuat relasi antar kelembagaan pemerintahan baik dengan eksekutif maupun anggota legislatif lain.

Modalitas konseptual berupa konsepsi etika politik tersebut di samping modal aktual berupa interaksi dan komunikasi lintas institusional kemudian menjadi landasan dalam sistem interaksi. Komunikasi kritis dan persuasif merupakan prosedur atau pendekatan agar diperoleh informasi mengenai kebijakan publik, khususnya dari lembaga eksekutif. Meski demikian, langkah dan pendekatan personal tersebut rentan sangsi mengingat sistem interaksi dalam struktur kekuasaan harus mempertimbangkan keputusan kolektif baik di tingkat partai maupun fraksi politik yang bersifat hirarkis-struktural.

dimaksimalkan sebagai legitimasi setiap kebijakan publik. Fungsi anggaran paling menentukan karena menyangkut alokasi anggaran pembangunan yang harus diperjuangkan bagi proses perubahan sosial di wilayah selatan Lamongan.

Meski demikian, diperlukan konsepsi keadilan pembangunan yang tidak saja bersifat filosofis dan sosiologis namun juga bersifat strategis. Konsepsi keadilan yang strategis dalam perspektif kebijakan memprioritas pada strategi dan bentuk pendekatan yang harus dijalankan oleh pemerintah daerah di wilayah tersebut. Hal ini menjadi modalitas intelektual dalam memasuki arena kepentingan yang berfihak pada rakyat. Sementara konsepsi keadilan yang abstrak dan filosofis justru mengharuskan interpretasi praksis dan strategis.

Sistem interaksi yang diwujudkan melalui pendekatan persuasif dan kritis menggambarkan keseimbangan ditengah arus demokrasi politik yang berpijak pada pragmatisme dan instrumentalisme kebijakan. Pendekatan persuasif bagi legislator bersangkutan dinilai dapat melahirkan informasi yang tidak bisa diperoleh dari fungsi pengawasan yang terlalu prosedural. Sementara pendekatan kritis tampak logis ditengah arus pragmatisme politik yang lebih berorientasi pada perebutan sarana produksi dibalik ketidak-adilan kebijakan.

kebijakan publik. Fungsi anggaran paling menentukan karena menyangkut alokasi anggaran pembangunan yang harus diperjuangkan bagi proses perubahan sosial.

Meski demikian, penguasaan bidang hukum yang melandasi fungsi dan peran di lembaga legislatif harus diperkuat dengan visi keseimbangan idealis dan realis. Kebijakan publik yang dihasilkan dari pergulatan fungsi dan peran tersebut hanya melahirkan utopia jika tidak diperkuat dengan penguasaan analisis atas kondisi nyata di tingkat masyarakat.

Meski demikian, konsepsi etika yang lebih bersifat epistemologis tersebut tidak mudah untuk disosialisasikan kepada fihak lain tanpa melalui proses koordinasi dan komunikasi. Langkah koordinatif dan komunikatif tersebut harus menggunakan pendekatan kritis dan realistik. Di bidang anggaran misalnya, sikap idealis dan realis harus mendasari kebijakan alokasi anggaran untuk program pembangunan. Program yang ideal memang harus ditunjang alokasi anggaran yang besar, namun jika tidak realistik maka akan memaksakan program tersebut yang justru berdampak pada alokasi program lain yang memerlukan prioritas.

Alokasi anggaran untuk kawasan pantura dan selatan juga perlu didasarkan pada pendekatan idealis dan realis. Secara ideal, kawasan selatan memang memerlukan pemberdayaan namun harus proporsional. Sebab problem di kawasan selatan juga terjadi di kawasan pantura, padahal pantura merupakan sumber utama PAD. Dari sini diperlukan sikap idealis dan realis mencakup dimensi keadilan yang harus dijalankan oleh pemerintah daerah.

Langkah koordinasi dan lobi secara tersembunyi juga dilakukan meski harus menghadapi konsekwensi institusional.

Analisis strukturasi terhadap legislator muslim di lembaga legislatif Lamongan periode 2009-2014 ini berkaitan dengan fungsi atau peran yang dijalankan di lembaga tersebut meliputi legislasi, anggaran, pengawasan dan komunikasi dan partisipasi publik. dari beberapa fungsi dan peran tersebut meniscayakan bahwa setiap legislator tersebut menjalankan proses maksimal dalam struktur pemerintahan daerah dimana tidak saja melibatkan anggota legislatif secara umum namun juga dengan anggota lembaga eksekutif.

Dalam pelaksanaan beberapa fungsi tersebut terjadi proses politik di mana manifestasi etika yang diyakini dan dikonseptualisasikan dihadapkan ke dalam struktur kekuasaan. Dalam struktur kekuasaan terdapat fenomena budaya berikud kecenderungan lain yang berpengaruh terhadap keyakinan etis yang dimiliki oleh setiap legislator muslim dalam struktur kekuasaan pemerintahan daerah tersebut.

Dalam model stratifikasi struktur di atas misalnya, konsepsi etika politik yang diproduksi dalam arena sosial dan kultural menuntut reproduksi dengan kapasitas dan kualitas bidang hukum, pengawasan dan anggaran. Padahal tiga fungsi tersebut bagi legislator, merupakan kelemahan mendasar.

Meski demikian, kelemahan tersebut tidak dinilai sebagai hambatan fatal yang berdampak pada apatisme kinerja, namun juga dinilai sebagai tuntutan dan motivasi untuk belajar. Proses ini dilakukan melakukan pendekatan komunikatif dan koordinatif dengan pihak lain baik sesama legislatif maupun eksekutif. Reproduksi etika politik berupa integrasi konseptual dari arena sosial-kultural dan struktural ini menjadi landasan dalam sistem interaksi. Pendekatan interaksional:

persuasif dan kritis, merupakan bentuk tahapan berfikir dalam jejaring struktur kekuasaan tersebut dengan mempertimbangan kapasitas dan kualitas diri di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan.

Dalam model stratifikasi tindakan, langkah koordinatif dan komunikatif tersebut berpijak pada kesadaran praktis yang dilakukan sebelumnya. Namun demikian, pendekatan koordinatif dan komunikatif menuntut adanya arena atau ruang publik struktural sebagai arena diskursus yang melibatkan berbagai kekuatan sosial maupun struktural. Melalui pergulatan wacana tersebut maka melahirkan rasionalisasi yang tidak saja berkaitan dengan keharusan atau motif pelaksanaan fungsi dan peran namun juga argumentasi oleh kedua pihak mengenai program dan pelaksanaan kebijakan publik.

Meski demikian, tuntutan lahirnya ruang publik sebagai arena diskursus kebijakan publik berikut motif-motif yang mendasari kebijakan tersebut tidak mudah diwujudkan. Kendala dan hambatan utama bersifat politik, yakni terjadi gejala represi dan hegemoni terhadap tuntutan diskursus dalam ruang publik. Represi dan hegemoni berupa pemaksaan yang melahirkan kebisuhan struktural tersebut pada akhirnya merupakan puncak dari konsekwensi yang harus dialami legislator. Konsekwensi lain namun tidak terbukti hingga kini adalah jabatan berupa recall yang diberlakukan oleh fraksi maupun partai politik bersangkutan.

Represi dan hegemoni elit legislatif dan juga eksekutif terhadap legislator informan pada dasarnya merupakan bentuk pengekangan struktural. Pengekangan struktural tersebut tidak bersifat fisik, namun psikologis. Di balik pengekangan tersebut justru memperlihatkan gejala dan fenomena menarik yang sebagaimana ditegaskan oleh legislator sendiri, terdapat pragmatisme kekuasaan dibalik fungsi

Pada fungsi dan unsur pengekan, kelemahan tidak saja disebabkan oleh agen namun berkaitan dengan antar agen dan antar struktur. Ini didasarkan bahwa dalam struktur tersebut terdapat agen-agen yang pada satu sisi berada dalam struktur eksekutif dan pada sisi lain dalam struktur legislatif. Interaksi antar agen dalam struktur yang dibangun oleh lembaga legislatif dan eksekutif menggambarkan kompleksitas sedemikian rupa. Pengekangan dapat muncul dari struktur partai politik, fraksi politik dan beberapa alat kelengkapan yang ditegaskan sebelumnya.

Beberapa struktur tersebut meniscayakan berbagai kekangan yang didasarkan atas orientasi politik tertentu baik pragmatis maupun ideologis. Realitas ini tampak pada sebagian legislator di atas bahwa untuk mencari pengamanan diri dilakukan dengan jalan konsentrasi pekerjaan atau kegiatan pribadi, bersikap diam dan sebagainya. Beberapa langkah tersebut merupakan bentuk pengekan yang terjadi di lembaga legislatif daerah. Bentuk pengekan ini memperlihatkan bahwa terjadi dominasi struktural dalam institusi legislatif. Aktor atau agen tersebut berada dalam jejaring struktural kepartaian, frmanifestasi dan alat kelengkapan yang pada satu sisi menggambarkan super-dominasi namun pada sisi lain sub-dominasi terhadap sebagian anggota.

Bentuk dominasi eksekutif menggunakan dua pendekatan politik yang oleh Nye disebut dengan kekuasaan lunak (*soft power*) dan kekuasaan keras (*hard power*).²⁷ Gejala dominasi tersebut melibatkan dua aktor, elit eksekutif dan elit

²⁷ Menurut Nye, bentuk *soft power* antara lain berupa kooptasi karena punya kualitas inheren oleh satu aktor kepada aktor lain. Kualitas inheren tersebut dikomunikasikan secara persuasif yang tidak lepas dari gejala transaksionalisme. Sementara *hard power* berupa intimidasi atau hadiah

politik tersebut mencakup dua aspek. *Pertama*, gaya politik direpresentasikan melalui tingkat mediasi dan negosiasi dengan kekuatan kapitalisme yang bernaung dalam korporatisme demokratis mencakup hubungan atau bentuk kerjasama yang didasarkan konsensus dalam menjalankan politik ekonomi. Naungan kapitalisme dalam demokrasi lokal terjadi di lembaga eksekutif. *Kedua*, gaya politik yang direpresentasikan sesuai dengan warisan liberalisme sosio-kultural sebagaimana terdapat dalam masyarakat Barat.³⁴

Institusi parlemen merupakan adopsi demokrasi Barat namun dalam konteks budaya politik difahami secara berbeda-beda oleh masyarakat. Menurut Anthony Cohen, masyarakat selalu mengimpor ide struktural diluar batas budaya mereka sendiri namun mewujudkan dan menjalankan institusi tersebut tidak lepas dari konsepsi makna yang mereka fahami dan digunakan untuk memenuhi tujuan-tujuan simboliknya.³⁵

Bagi legislator muslim, dimensi keagamaan secara implisit menjadi pijakan etis dan moral sebagaimana ditegaskan dalam konsepsi politiknya. Hubungan antara agama dengan demokrasi liberal sebagaimana ditegaskan Habermas mengalami marginalisasi. Menurut Habermas, problem antara agama dan liberalisme politik dewasa ini menjadi aspek penting sekaligus menarik bagi berbagai kalangan. Sebab liberalisme politik tersebut kerap kali dinilai sebagai konsep penting yang melahirkan sekularisasi dan sekularisme sebagai justifikasi yang dialamatkan oleh kalangan agama.³⁶

³⁴Volker Bornschieer, *Culture and Politics in Economic Development* (London and New York: Routledge, 2005), 133.

³⁵James Alexander, *Political Culture in Post-Communist Russia* (New York: Saint Martin`s Press, 2000), 21.

³⁶Menurut Habermas, sebagaimana definisi yang diambil dari konsep republikanisme Kantian bahwa liberalisme memang difahami sebagai menjadi justifikasi yang bersifat posmetafisikal dan

Fungsi pemberdayaan menegaskan tidak saja sebagai pengembangan kapasitas melalui beberapa agenda baik dalam arena struktural maupun sosio-kultural, namun juga menampilkan gejala untuk keluar dari kekangan struktural. Meski demikian, agenda tersebut merupakan bagian dari fungsi institusional dan personal.

Dalam perspektif demokrasi lokal, agenda komunikasi dan partisipasi publik meniscayakan bahwa masyarakat bukan lagi sebagai obyek namun subyek pembangunan. Robert D. Behn menegaskan bahwa akuntabilitas melalui agenda komunikasi dan partisipasi publik merupakan kewajiban pejabat publik untuk melaporkan penggunaan sumber daya publik serta jawaban tentang kemungkinan kegagalan dalam menjalankan sasaran kebijakan tersebut. sementara Richard Box menegaskan apa yang disebut sebagai prinsip akuntabilitas (*accountability principle*) bahwa pemerintahan pada dasarnya merupakan milik masyarakat sehingga akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban kepada masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Dalam akuntabilitas tersebut, partisipasi masyarakat dan wakilnya menjadi aspek mutlak.³⁷

Agenda komunikasi dan partisipasi publik secara struktural menyesuaikan pada jadwal yang diputuskan oleh institusi tersebut. Disamping itu, terdapat penyesuaian dengan agenda partai politik yang menjadi naungan setiap legislator tersebut. Sementara agenda personal merupakan kreasi setiap legislator untuk membangun ruang publik dengan konstituen dalam arena sosio-kultural. Lahirnya

³⁷ Irwan Noor, "Deontologi Pemerintahan Daerah di Indonesia: Oase Akuntabilitas Politik dalam Perspektif Partisipasi Politik", dalam *Jurnal Politika*, No. 2. Vol. 1. 2010, 20. Lihat juga misalnya, Timothy D. Disk, ed, *Demokrasi Tingkat Di Lokal*, terj. Arif Subiyanto (Jakarta: International IDEA, 2002), 14., Steve Leach, *The Changing Role of Local Politics in Britain* (London: The Policy Press, 2006), 1-2.,

konsepsi etika berangkat dari dimensi sosio-kultural meski tidak lepas dari bias struktural.

Konsepsi tersebut memperlihatkan dimensi etis dibalik pendekatan komunikasi dan partisipasi publik yang mencakup unsur-unsur sosio-kultural yang turut berkontribusi bagi proses sirkulasi kekuasaan. Proses komunikasi dan partisipasi publik sebagian menekankan akuntabilitas normatif yang berpijak pada konsep kedaulatan rakyat. Sementara pada sisi lain akuntabilitas tersebut didasarkan pada makna dan konsep spiritualitas dan religiusitas dalam arena sosio-kultural tersebut. Akuntabilitas publik dibalik agenda komunikasi dan partisipasi tersebut secara umum menggambarkan demokrasi politik meski mengandung titik tekan yang berbeda. Agenda komunikasi dan partisipasi publik dalam perspektif demokrasi lokal menampilkan ragam perilaku media sedemikian rupa.

Unsur demokrasi liberal dan elitis pada tingkat lokal berdampak pada budaya komunikasi dan partisipasi publik yang terjadi dalam struktur kekuasaan. Bentuk pengekanan bagi sebagian anggota legislatif pada satu sisi dan fenomena politik kartel pada tingkat elit legislatif dan eksekutif berpengaruh terhadap perilaku media massa dalam menginformasikan setiap kebijakan publik. Meski mempunyai peran strategis dalam mengawal proses demokrasi lokal,³⁸ namun

³⁸ Menurut Franklin dan Murphy, Media massa atau pers lokal mengambil peran penting bagi proses desentralisasi pemerintahan meski menampilkan perbedaan sesuai dengan tingkat perkembangan demokrasi dan desentralisasi tersebut. memposisikan pers lokal sebagai kekuatan penting harus berangkat dari beberapa unsur dalam internal institusi pers tersebut; *pertama*, pers lokal merupakan kesepakatan istilah yang dilatarbelakangi oleh judul pemberitaan, variasi dan jenis publikasi yang ditonjolkan termasuk mencakup periklanan yang menjadi sumber finansial bagi media yang bersangkutan. *Kedua*, stabilitas dan kontinuitas keberadaan dari pers lokal tersebut dalam menjalankan proses pengawalan bagi proses desentralisasi atau demokrasi lokal. Hal ini bisa dijalankan dengan cara membandingkan stabilitas dan kontinuitas media di kawasan lain. Lihat, Bob Franklin dan David Murphy, *What News? The Markets, Politics and the Local Press* (London and New York: Routledge, 1991), 1-2.

runtuhnya orde baru. Pada tingkat lokal, konsentrasi dan sikap kritis pengawalan kebijakan mengarah pada proses demokratisasi yang menjadi substansi dan esensi desentralisasi politik dan pemerintahan. Institusi kekuasaan, legislatif dan eksekutif, menjadi fokus pengawalan dengan memperlihatkan berbagai kecenderungan. Pada satu sisi masih ditemukan kerangka idealisme gerakan yang diperlihatkan dengan sikap kritis. Namun pada sisi lain memperlihatkan gejala pragmatisme dibalik pengawalan kebijakan pemerintah daerah baik tingkat eksekutif maupun legislatif.

Meski demikian, fenomena tersebut tidak bisa difahami dalam kerangka ideologis yang bersifat dikotomis. Lahirnya konsepsi deliberatif tidak saja mendasari gagasan dan konsepsi organisasi masyarakat sipil namun juga ditekankan pada proses pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh elit pemerintahan daerah tersebut. Konsepsi deliberatif tersebut diwujudkan dengan model kemitraan (*partnership*) antara organisasi masyarakat sipil dengan elit pemerintah daerah.

Sementara agenda komunikasi dan partisipasi publik dalam arena sosio-kultural memperlihatkan ruang publik yang didasarkan pada komunitas-komunitas tertentu yang menjadi modal politik. Konsepsi etika yang terbangun menuju struktur kekuasaan dan bentuk akuntabilitas fungsi dan peran struktural berikut unsur pengekanan dan pemberdayaan didalamnya, memperlihatkan kesinambungan. Komunitas NU, Muhammadiyah, komunitas petani, komunitas nelayan dan bahkan tukang ojek digambarkan sebagai unsur utama ruang publik yang dibangun setiap legislator muslim tersebut. Akuntabilitas tersebut tidak saja bersifat administratif politik namun juga mengandung dimensi etis politik.

peran bisang legislasi, anggaran, pengawasan dan partisipasi tersebut. Meski agenda kunjungan kerja merupakan unsur pemberdayaan yang menjadi materi komunikasi politik dan partisipasi publik baik di lembaga legislatif maupun arena sosio-kultural namun terdapat unsur konsekwensi tindakan yang tidak dinyatakan. Sebagian legislator muslim tersebut tidak memungkiri bahwa dibalik agenda tersebut terdapat kegiatan lain yang menyertai. Kecenderungan hedonisme merupakan perilaku yang tidak bisa dipungkiri.

Meski demikian, kecenderungan tersebut merupakan wilayah personal dan subyektif sehingga tidak bisa digeneralisasi bahwa semua legislator muslim tersebut terlibat kedalam perilaku hedonisme. Hedonisme merupakan bentuk konsekwensi tindakan yang tidak dinyatakan namun sebagai kecenderungan yang tidak bisa dipungkiri. Disamping itu, meski agenda kunjungan kerja dinilai sebagai unsur pemberdayaan namun tidak lepas dari jebakan struktural yang dilakukan oleh eksekutif, apalagi dibuktikan dengan munculnya kasus biaya perjalanan dinas yang hingga kini menjadi otoritas yudikatif. Dengan demikian, unsur pemberdayaan dalam agenda tersebut tampak pada peningkatan kualitas dan kapasitas karena terjadi proses belajar ke daerah lain namun disisi lain justru memperlihatkan pengeangan lunak mengingat agenda tersebut mengandung bias juridis.

Dalam perspektif budaya, konsep gaya politik yang ditegaskan Bornschier diatas menampakan signifikansinya bahwa gaya politik direpresentasikan melalui tingkat mediasi dan negosiasi dengan kekuatan kapitalisme yang bernaung dalam korporatisme demokratis mencakup hubungan dan kerjasama yang didasarkan konsensus dalam menjalankan politik ekonomi. Dari sini kecenderungan

lain dalam beberapa fungsi yang dimiliki. Etika politik legislator muslim merupakan langkah konseptualisasi yang didasarkan pada kehendak untuk menyatakan, atau sebaliknya, mengenai proses politik berkaitan dengan fungsi-fungsi baik struktural maupun sosio-kultural. Unsur pengekan dalam tiga fungsi dan unsur pemberdayaan dalam fungsi komunikasi dan partisipasi didasarkan dari pernyataan sebagai konsekuensi dari tindakan yang difahami secara obyektif.

Meski tidak lepas dari fenomena dramatisme politik di atas namun pernyataan tersebut menegaskan bahwa terdapat sikap keterbukaan tentang realitas politik yang terjadi di lembaga tersebut. Sikap inklusif ini dalam ruang publik yang melibatkan berbagai pihak disamping pengurangan beban moral politik dan sangsi-sangsi menurut Giddens, juga sebagai langkah atau pendekatan politik bahwa demokrasi lokal bukan merupakan tanggung-jawab tunggal institusi legislatif namun menjadi tanggung-jawab bersama. Sikap inklusif tersebut menurut Lasswell, menggambarkan karakter demokratis sekaligus langkah penguatan legitimasi atau kepercayaan publik. Sikap tersebut juga sebagai pendekatan bagi kepentingan dan orientasi politik selanjutnya berupa pertahanan terhadap keamanan politik dan kekuasaan (*politic and power establishment*).

Sikap keterbukaan atau inklusif atas berbagai problem struktural yang disampaikan kepada publik baik secara komunikatif maupun partisipatif menegaskan apa yang disebut oleh Giddens sebagai bentuk kepercayaan aktif (*active trust*). Problem ketimpangan struktural yang memperlihatkan dominasi pragmatisme politik eksekutif tidak lepas dari realitas global berikut gaya hidup yang ditampakan oleh kedua lembaga tersebut.

diakronis. Dari penegasan ini, maka konsepsi budaya politik yang diperlihatkan masih mengacu pada budaya politik individual meski berada dalam jejaring struktural dan institusional.

Analisis strukturasi di atas memperlihatkan bahwa aspek pemberdayaan dan aspek pengekanan terjadi pada diri legislator muslim dalam menjalankan fungsi dan peran institusional. Aspek pengekanan tersebut tidak bisa dilepaskan dari dualitas struktural melalui proses maksimal dan manifestasi baik dengan sesama legislator yang bersifat hirarkis struktural dilembaga tersebut atau partai politik pada satu sisi maupun dengan lembaga eksekutif pada sisi lain.

Dualitas struktural di atas tidak bisa mengabaikan berbagai kecenderungan perilaku politik pragmatis meski tidak memungkiri bahwa terjadi konsistensi dalam memegang sistem nilai atau orientasi yang tercermin dalam konsepsi etika politik sebelumnya. Dari kecenderungan tersebut maka model budaya politik yang muncul kepermukaan cenderung pada budaya politik partisipan, yakni individu-individu dalam institusi legislatif yang cenderung diorientasikan oleh kekuatan elit lain yang secara hirarkis di atasnya, terhadap proses politik tertentu yang mengakibatkan individu-individu tersebut tidak berperan secara aktif. Bentuk kepasifan ini dalam perspektif strukturasi di atas sebagai aspek pengekanan.

Meski demikian, terdapat fungsi dan peran lain yang mencerminkan demokrasi reflektif di mana rasionalisasi dan tindakan komunikatif dijalankan secara maksimal terutama dalam ruang publik politik formal maupun kultural. Tindakan komunikatif tersebut meniscayakan partisipasi atau keterlibatan publik terkait dengan fungsi dan peran yang dimiliki meski prosedur tersebut hanya bersifat formalistik.

menggambarkan dominasi rekayasa elit politik lokal yang terkonsentrasi pada bagaimana memfungsikan kondisi alami masyarakat tersebut untuk tujuan dan kepentingan politik kekuasaan di lembaga legislatif. Dengan kata lain, proyeksi demokrasi lokal yang diperlihatkan menitikberatkan pada partisipasi publik untuk kepentingan dan orientasi pencapaian kekuasaan.

Dari sini maka konsepsi etika politik tersebut merupakan produk konseptual elit meski kelahiran-nya tidak bisa lepas dari dualitas struktural, yakni elit politik pada satu sisi dan jejaring struktur sosial-kultural pada sisi lain. Di samping itu, bentuk demokrasi partisipatoris yang ditegaskan sebelumnya merupakan pendekatan komunikasi politik yang menjadi bagian dari orientasi dan kepentingan kekuasaan elit politik bersangkutan.

Proyeksi demokrasi lokal di sini dilatarbelakangi bahwa meski konsepsi etika politik dan pendekatan partisipatoris diproduksi dan dijalankan sedemikian rupa namun dominasi orientasi dan kepentingan elit politik lokal tersebut justru menimbulkan ketimpangan dalam jejaring struktural. Ketimpangan dalam jejaring struktur sosial dan kultural dalam perspektif demokrasi justru mengharuskan keseimbangan relasi antara elit politik lokal pada satu sisi dengan struktur sosial kultural pada sisi lain.

Proyeksi demokrasi lokal di dasarkan pada bagaimana membangun keseimbangan antara elit politik dengan jejaring struktur yang meruanglingkupi. Beberapa konsepsi demokrasi lokal memberikan arah strategis mengingat realitas demokrasi lokal yang menyimpan selubung ketimpangan justru berdampak buruk bagi proses perjalanan desentralisasi pemerintahan di daerah. Membangun keseimbangan politik dalam konteks demokrasi lokal memerlukan suprastruktur

termasuk menggunakan represi serta mengelolah konflik. Partai politik merupakan suatu konsekwensi perubahan politik serta penyebab lahirnya perubahan melalui peningkatan kapasitas sosial.⁴⁹ Dengan demikian, posisi partai politik sebagai mata rantai artikulasi demokrasi politik juga punya peran strategis. Meski demikian, peran ideal tersebut tidak selalu terwujud ketika muncul pergeseran orientasi dalam politik kepartaian yang justru menjadi kuda tunggangan (*political vehicle*) beberapa elit politik.

Dari beberapa pandangan di atas maka keseimbangan sebagai prinsip proyeksi demokrasi lokal di tingkat akar rumput merupakan peran ideal bagi setiap partai politik. Jika mengacu pada proses interaksi elit politik lokal di tingkat bawah, fungsi dan peran partai politik berjalan maksimal. Meski demikian, dimensi partisipatoris sebagai pendekatan yang dijalankan melalui partai politik tersebut tidak bisa dilepaskan dari dua kecenderungan budaya politik yang bersifat rasionalisme dan patrimonialisme. Secara sosiologis, dimensi partisipatoris sebagai pendekatan interaksi politik masih belum lepas dari gejala primordialisme ideologis meski tidak memungkiri bahwa terdapat jangkauan luas bagi pengembangan partisipasi politik di luar jejaring ideologis dan primordialistik.⁵⁰

Gejala ideologisasi politik kepartaian tersebut berangkat dari peran elit atau agen politik yang didasarkan pada berbagai pertimbangan kekuasaan. Hal ini didasarkan bahwa di antara bentuk kelanggengan kekuasaan dalam jabatan struktural mengharuskan maksimalisasi ideologis melalui berbagai bentuk pendekatan. Menurut Martin C. Needler, ideologi dapat didefinisikan sebagai

⁴⁹ B.C. Smith, *Understanding Third World Politics: Theories of Political Change and Development* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), 135.

⁵⁰ Vedi R. Hadiz, "Indonesian Political Islam: Capitalist Development and the Legacies of Cold War", dalam *Journal of Current Southeast Asian Affairs* nomor 1 tahun 2011, 4.

mendukungnya. Kedua, universalisasi, yaitu strategi konstruksi yang berusaha menjadikan susunan kelembagaan yang melayani kepentingan sekelompok orang sebagai sesuatu yang seolah-olah melayani kepentingan semua orang. Susunan kelembagaan ini ditampilkan terbuka bagi semua orang yang memiliki kemampuan dan keinginan yang dapat terwujud didalamnya. Ketiga, narativisasi, strategi konstruksi untuk menghasilkan klaim-klaim akan legitimasi di dalam kerangka cerita atau narasi dimana masa lalu dan masa kini di ditampilkan seolah-olah bagian dari tradisi yang abadi dan agung. Tradisi-tradisi ini sering kali diciptakan untuk membentuk rasa kepemilikan dalam komunitas dan sejarah bersama sehingga mengatasi dan melampaui pengalaman konflik, perbedaan, dan perpecahan.⁵²

Ketimpangan demokrasi lokal tingkat akar rumput yang diperlihatkan dengan kelemahan fungsi dan peran partai politik berikut dominasi ideologisasi politik kepartaian merupakan tantangan utama bagi proses perjalanan demokrasi lokal. Ideologisasi politik kepartaian dengan berbagai modus penyebaran di dalamnya berdampak pada ketimpangan demokrasi, khususnya jika dikaitkan dengan prinsip dan asas keadilan sosial. Selain ideologisasi politik kepartaian, juga dilakukan ideologisasi kepada unsur-unsur lain sebagai jejaring struktur sosial dan kultural. Beberapa unsur tersebut merupakan organisasi keagamaan,

⁵² John B. Thompson, *Studies in the Theory of Ideology* (Berkeley: The University of California Press, 1984). Beberapa penjabaran tentang konsepsi ideologi di atas meniscayakan aktor-aktor baik bersifat personal maupun institusional. Kebijakan desentralisasi pemerintahan yang secara otomatis menjadi puncak devolusi politik menggambarkan fenomena menarik dengan globalisasi politik yang memposisikan demokrasi liberal pasca runtuhnya komunisme dan sosialisme yang menandai berakhirnya perang dingin. Kelahiran demokrasi liberal menandai akhir ideologi (*the end of ideology*) sebagaimana ditegaskan oleh Bell. Meski demikian, gagasan Bell tersebut secara spesifik menunjuk pada masyarakat Barat yang disebut dengan ideologi-ideologi lama (*old ideologies*) abad ke-19 yang bersifat humanistik dan universalistik yang dibingkai secara intelektual. Lihat juga misalnya, Andrew McGregor, *Southeast Asian Development* (New York: Routledge, 2008), 75., Moya Lloyd, "The End of Ideology", dalam Robert Eccleshall, et.al, *Political Ideologies: An Introduction* (London: Routledge, 2003), 220-222.

organisasi sosial dan kultural serta organisasi lain yang dibentuk untuk memperkuat ikatan mekanik atau organik.

Ideologisasi dalam organisasi keagamaan merupakan realitas yang terjadi semenjak era orde lama hingga pasca orde baru. Ideologisasi politik organisasi keagamaan tidak sekedar mengarah pada fragmentasi ideologis tingkat bawah namun juga sebagai langkah membentuk konsistensi perilaku pemilih di tingkat bawah. Fenomena ini tidak bisa dipungkiri bahwa integrasi ideologi keagamaan dengan keormasan merupakan langkah efektif membangun konsistensi perilaku pemilih.

Meski demikian, proses ideologisasi di tingkat akar rumput tersebut bukan merupakan langkah progresif ditengah arus pergeseran orientasi politik masyarakat warga. Menurut Hadiz dan Robison, Perkembangan demokrasi Indonesia pasca orde baru, terutama kebijakan desentralisasi pemerintahan dan devolusi politik, juga menampilkan fenomena hampir sama. Demokrasi liberal (*liberal democracy*) seperti ditegaskan Olson diatas, tampak mendominasi arus perpolitikan baik tingkat nasional maupun lokal. Gejala demokrasi liberal sudah terlihat semenjak era orde baru yang menitikberatkan pada konsep negara kesejahteraan tersebut. Gejala ini berbeda dengan era orde lama dimana gejala tersebut menitikberatkan pada kehidupan politik yang dibuktikan dengan sistem multi-partai. Demokrasi liberal orde baru ditandai dengan konsentrasi dan arus modal dalam struktur kekuasaan yang berakibat pada lemahnya posisi negara dihadapan kekuatan pasar.⁵³

⁵³ Lihat, Richard Robison dan Vedi R Hadiz, *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy In a Age of Markets* (London and New York: RoutledgeCurzon, 2004), khususnya bab 8 dan 9. Dalam struktur kekuasaan tersebut, terjadi kerjasama antara kelas kapitalis dengan penguasa negara sehingga melahirkan kelas penguasa baru (*new rulling class*). Lihat, Richard Robison,

untuk membangun aturan dan tatanan politik. Dalam melaksanakan aturan dan tata politik, akal difungsikan sebagai alat kontrol untuk mengurangi penyalahgunaan dan penyimpangan kekuasaan. Dengan mengacu *the Republic*-nya Plato tentang potensi nalar atau akal sehingga memposisikan filosof berperan melakukan kontrol terhadap yang lain.⁵⁷

Pergeseran ke arah demokrasi liberal di tingkat akar rumput menggambarkan berbagai gejala menarik, yakni ideologisasi politik baik melalui partai politik maupun kekuatan organik lainnya dimungkinkan mengalami pergeseran. Fenomena politik uang yang terjadi pada setiap pemilu baik memilih kandidat anggota legislatif maupun eksekutif merupakan fenomena sekaligus realitas yang tidak bisa dipungkiri. Pergeseran dari pertimbangan ideologis menuju pertimbangan kapital melahirkan apa yang disebut sebagai politik berbasis modal (*capital based politic*). Politik berpusat modal menimbulkan implikasi negatif jika dikaitkan dengan konsepsi etika politik setiap legislator di atas.

Dengan kata lain, beberapa konsepsi etika berikut pemaknaan politik yang ditegaskan tentu menyimpan selubung kepentingan tertentu sehingga terjadi dualisme antara konsepsi dan makna etika politik pada satu sisi dengan perilaku politik di tingkat akar rumput pada sisi lain. Meski demikian, fenomena politik berbasis modal tersebut belum bisa dijadikan landasan mutlak dalam memahami pemikiran dan perilaku politik masyarakat.

⁵⁷ Disamping itu, lahirnya ide kontrak sosial oleh Locke, Rosseau dan Hobbes yang berangkat dari kondisi alami kehidupan manusia yang bebas dan tanpa kekangan negara. Namun gagasan kontrak sosial ini justru mengarah pada bagaimana individu-individu tersebut diatur oleh negara sehingga dapat menjamin keamanan, kebebasan dan harta benda dari manipulasi pihak lain. Gagasan ini dalam era kontemporer dikembangkan lebih jauh oleh Rawls. Lihat, Ajume H. Wingo, *Veil Politics in Liberal Democratic States* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 37-38. Lihat juga, David Held, *Models of Democracy*, 3rd edition (Cambridge: Polity Press, 2006),

Proyeksi demokrasi lokal tingkat akar rumput dan relasinya dengan struktur etika politik yang ditegaskan di atas memuat prinsip-prinsip strategis yang tidak saja mensyaratkan infrastruktur politik berupa partai politik maupun organisasi massa namun juga manifestasi melalui pendekatan partisipatoris. Beberapa konsepsi etika berikut prinsip-prinsip yang terkandung serta pendekatan partisipatoris yang dijalankan tentu harus memerlukan penyempurnaan pada tingkat praksis sosial.

Pendekatan partisipatoris merupakan langkah strategis meski tidak lepas dari berbagai kelemahan. Pendekatan partisipatoris yang diwujudkan dari beberapa prinsip etis di atas masih mengandung celah bagi tindakan pragmatis dan instrumental politik. Pendekatan partisipatoris lebih menitikberatkan hanya pada keterlibatan warga (*public participation*) tanpa mempertegas apakah keterlibatan bersifat aktif (*active participation*) atau keterlibatan pasif (*pasive participation*).

Dua bentuk partisipasi atau keterlibatan warga tersebut secara substansial mengandung perbedaan mendasar. Sebab partisipasi aktif menekankan pada bagaimana antara elit lokal dengan masyarakat warga mempunyai kemauan aktif dalam membangun dialektika yang sejajar sebagai bentuk keseimbangan demokratis. Sementara partisipasi pasif justru menekankan pada keaktifan elit lokal meski melibatkan masyarakat namun terjadi ketimpangan dalam proses dialektika tersebut.

Dari penegasan di atas, pendekatan partisipatoris yang tercermin dari prinsip etika politik setiap legislator memperlihatkan fenomena tertentu. Budaya politik patrimonialisme yang ditegaskan di atas meniscayakan proyeksi partisipasi

demokratis yang memperlihatkan fenomena ketimpangan jika dibandingkan dengan budaya rasionalisme. Meski pendekatan partisipatoris tersebut dijalankan, namun terjadi kecenderungan dominasi elitis dalam ruang publik politik jika partisipasi tersebut menggambarkan dialektika politik yang melibatkan elit sosial dan kultural kharismatik.

Fenomena tersebut tidak bisa dipungkiri bahwa keberadaan figur kharismatik dalam suatu proses dialektika politik kerap kali menampakan ketimpangan wacana serta pengambilan keputusan politik. Dominasi dan hegemoni wacana-wacana politik yang bersifat strategis dan progresif bagi perubahan sosial kerap kali tampak kepermukaan. Dominasi wacana dalam budaya patrimonialisme mengisyaratkan dialektika yang dijalankan oleh elit politik lokal dengan figur sosial kharismatik tersebut. Sedangkan partisipasi masyarakat atau publik hanya diposisikan sebagai legitimasi atas berbagai keputusan politik.

Dari beberapa penegasan di atas maka proyeksi demokrasi lokal tingkat akar rumput masih mengharuskan penyempurnaan baik mencakup supra-struktur maupun infrastruktur politik. Relasi antara rakyat dan negara yang direpresentasikan oleh elit politik lokal berikut figur sosial kharismatik dalam iklim demokrasi melalui pendekatan partisipatoris mengharuskan keseimbangan baik pada tingkat wacana maupun praksis politik. Hal ini didasarkan bahwa politik merupakan hak setiap warga negara di mana aspirasi publik tidak bisa digeneralisasi secara makro, namun memerlukan dialektika yang bersifat personal.

Di samping itu, dimensi budaya politik dan pendekatan demokratis harus menjadi unsur penting bagi perwujudan keseimbangan demokratis melalui pendekatan partisipatoris tersebut. Aspek ideologis yang bersifat primordial

merupakan problem demokrasi karena dapat menimbulkan eksklusifitas politik di tengah tuntutan demokrasi yang mengarah pada keseimbangan struktural maupun kultural.

Konsepsi etika politik merupakan konseptualisasi atas interaksi yang terjadi dalam arena sosial dan kultural. Dalam arena tersebut, terdapat modalitas personal dan modalitas kultural yang melibatkan unsur dan dimensi subyektifitas dan obyektifitas dalam diri setiap legislator. Konsepsi etika tersebut menggambarkan bahwa proses politik oleh setiap legislator harus dimulai dari tingkat arus bawah.

Secara sosiologis, proses interaksi yang bersifat politis tetap memerlukan struktur sosial dan kultural yang mengandung potensi-potensi politik.⁵⁸ Menggali potensi politik tersebut secara interaksional meniscayakan proses komunikasi melalui pendekatan yang relevan dengan struktur sosial dan kultural tersebut.

⁵⁸ Menurut Foucault, kekuasaan hadir di mana mana yang tidak sekedar klaim bahwa kekuasaan menyentuh segala tatanan sosial dan menjangkau seluruh individu, namun kekuasaan harus difahami sebagai sesuatu yang mengonstruksi dan mengorganisasi subyek dalam domain dan wacana yang bervariasi yang mencakup ilmu, seni, hasrat dan seksual. Lihat, Wendy Brown, "Power After Foucault", dalam ed, John S. Dryzek, Bonnie Honig and Anne Phillips, *The Oxford Handbook of Political Theory* (Oxford: Oxford University Press, 2006), 65-67.

kata lain, rekonstruksi demokrasi struktural harus dimulai dengan sikap apa adanya (*das sein*) menuju apa seharusnya (*das sollen*). Demokrasi dalam arena struktural menuntut legislator untuk menjalankan prinsip-prinsip tertentu bagi terbentuknya pemerintahan yang baik. Konsep pemerintahan yang baik tersebut memuat beberapa prinsip, yakni transparansi dan partisipasi masyarakat. Prinsip tersebut secara etis merupakan bagian integral dari setiap konsepsi politik legislator.

Meski demikian, manifestasi etika politik dalam perwujudan pemerintahan yang baik tersebut tidak bisa dilepaskan dari berbagai kecenderungan perilaku politik yang pada satu sisi menampakan kontinuitas sementara pada sisi lain menampakan pergeseran. Manifestasi etika politik dalam fungsi dan peran legislasi, anggaran, pengawasan, partisipasi politik dalam ruang publik masih diwarnai gejala menarik. Produk legislasi berupa peraturan daerah sebelum disahkan oleh lembaga tersebut memang harus melalui uji publik. Namun demikian, uji publik yang dijalankan melalui diskursus atau perbincangan yang meski tampak dialektis dan dialogis namun masih menyimpan selubung misteri kepentingan pragmatis.

Gejala dramaturgi politik tersebut dimulai dari persoalan naskah akademik yang meski melibatkan berbagai kekuatan sosial, khususnya organisasi masyarakat sipil, namun masih memperlihatkan ritualitas dan seremonialitas belaka. Kecenderungan tersebut tampak bahwa pembahasan naskah akademik sebagaimana tuntutan dari organisasi masyarakat sipil dan masyarakat secara umum namun jarang mengalami perubahan sebagaimana isi tuntutan.

Pada sisi lain, konsistensi tuntutan perubahan naskah akademik tersebut tidak selalu terjadi yang dimungkinkan terjadi proses tawar menawar antara lembaga tersebut pada satu sisi dengan sebagian organisasi masyarakat sipil pada sisi lain. Kecenderungan tersebut memperlihatkan bahwa ritualitas politik dalam ruang publik politik yang meski melibatkan berbagai unsur sosial namun tidak bisa dilepaskan dari presentasi simbolik mengingat masih terdapat panggung belakang yang menjadi tempat atau arena bagi perilaku tawar menawar politik kebijakan.

Ritualitas dan seremonialitas juga tampak pada tingkat aplikasi dan implementasi produk legislasi. Ini tampak bahwa sebuah produk legislasi, yakni perda, setelah proses pengesahan oleh lembaga legislatif harus dilaksanakan oleh lembaga eksekutif. Sebagai ritualitas politik, produk legislasi hanya berhenti pada tingkat pengesahan, sementara pada tingkat pelaksanaan kerap kali tidak berjalan secara maksimal. Dari sini, kelemahan ruang publik politik di lembaga parlemen lokal berikut gejala ritualitas politik di dalamnya masih memperlihatkan bahwa demokrasi lokal masih belum berjalan secara maksimal.

Di antara fungsi lembaga parlemen, kehadiran atau terbangunnya ruang publik sejauh ini hanya tampak pada fungsi legislasi. Fungsi pengawasan dan penyusunan anggaran pembangunan masih dirasakan belum maksimal. Meski demikian, dua fungsi yang disebut belakangan kerap kali menggambarkan sikap pro-aktif yang dilaksanakan oleh organisasi masyarakat sipil, khususnya LSM dan media massa lokal.

Pengawasan pelaksanaan kebijakan pembangunan daerah, terutama program infrastruktur merupakan topik menarik yang seringkali menimbulkan dan

melahirkan opini kritis dan argumentatif dari kedua pihak. Model pengawasan kebijakan publik yang dilaksanakan sebagian LSM dan media massa lokal sejauh ini menitikberatkan pada kegiatan advokasi dan investigasi secara langsung di wilayah sasaran. Model advokasi dan investigasi ini merupakan langkah maju sebagai bentuk penajaman berbagai kasus kebijakan yang dinilai menyimpang. Dari sini terjadi argumentasi baik pada aspek pengawasan maupun data yang diperoleh dari lapangan.

Fungsi penyusunan anggaran juga kerap kali menampilkan pertarungan wacana dan konsepsi kedua aktor tersebut. Hal ini disebabkan oleh perbedaan konsepsi tentang berbagai landasan yang diperlukan bagi penyusunan anggaran pembangunan daerah. Bagi kalangan LSM, apa yang disebut sebagai anggaran berbasis rakyat miskin (*pro-poor budgeting*) harus menjadi landasan konseptual untuk membuktikan dan mengimplementasikan visi pembangunan daerah yang berfokus pada kesejahteraan masyarakat. Konsepsi tersebut meliputi berbagai indikator yang dinilai dapat mewujudkan visi pembangunan tersebut.

Di antara indikator tersebut adalah alokasi dana untuk program pengentasan kemiskinan, kesehatan dan lain-lain yang sejauh ini dikenal sebagai tujuan pembangunan milenium (*millennium development goals*). Konsepsi tersebut bagi sebagian kalangan LSM merupakan perangkat kritis untuk membongkar berbagai bentuk kebijakan penganggaran daerah yang sejauh ini tidak bersifat publik namun bersifat elitis.

Konsepsi kritis melalui tema kebijakan yang berfokus pada publik berikut kecenderungan populis dan sosialis khas sebagian LSM tersebut tentu berbeda dengan konsepsi strukturalis dan elitis yang dimiliki oleh anggota legislatif

daerah. Meski terdapat konsepsi etika politik yang mencerminkan landasan normatif teologis dan filosofis namun tidak bisa dilepaskan dari berbagai indikasi bahwa kebijakan penganggaran pembangunan masih tampak sefihak. Ilustrasi yang dikemukakan sebelumnya menggambarkan bahwa pengadaan mobil dinas yang hingga kini masih ditangani kejaksaan membuktikan kebijakan yang bersifat elitis. Meski demikian, diperlukan instrumen untuk menilai secara umum apakah kebijakan penganggaran tersebut bersifat elitis atau populis.

Hal ini didasarkan bahwa persepsi tentang kebijakan anggaran daerah tidak bisa dilepaskan dari berbagai perspektif yang dimiliki oleh setiap aktor baik kalangan LSM, anggota legislatif dan tentunya, lembaga eksekutif sebagai pelaksana anggaran. Lebih jauh, perbedaan perspektif tersebut tidak sekedar terpaku pada elitisme atau populisme, namun terdapat pendekatan tertentu yang sarat dengan nuansa politik. Pernyataan sebagian anggota legislatif di atas tampak memperkuat fenomena tersebut meski tidak memungkiri bahwa bentuk pernyataan tersebut tidak lebih sebagai konsekuensi tindakan baik tidak diinginkan maupun dinyatakan.

Ritualitas politik dalam ruang publik juga tampak pada pelaksanaan agenda jaring aspirasi masyarakat terutama yang dilakukan oleh lembaga legislatif lokal di Lamongan. Gejala dramaturgi politik tersebut melibatkan berbagai unsur masyarakat yang biasanya diselenggarakan di setiap kantor kecamatan dengan mengundang berbagai unsur di setiap pemerintahan desa, baik kalangan struktural maupun sosial dan kultural. Di samping itu, sebagian partai politik di Lamongan juga menjalankan agenda serupa dengan mengundang unsur kepengurusan partai politik bersangkutan dari setiap desa.

Proses jaring aspirasi masyarakat berikut gejala dramaturgi politik yang menyertai terjadi pada wilayah maksimal dan retorika politik khususnya menyangkut kebijakan publik di tingkat pemerintahan daerah. Proses jaring aspirasi masyarakat tersebut dibagi dalam setiap daerah pemilihan (Dapil) yang dilaksanakan oleh anggota legislatif yang merepresentasikan daerah pemilihan tersebut. Semenjak pemilu tahun 2004, terdapat lima daerah pemilihan di kabupaten Lamongan. Anggota legislatif sebagai representator setiap daerah pemilihan tersebut berasal dari latarbelakang politik kepartaian yang berbeda-beda. Meski demikian, latarbelakang perbedaan politik kepartaian tersebut tidak menjadi faktor dalam mengartikulasikan berbagai narasi dan bahasa politik di hadapan publik yang bersifat plural.

Terdapat gejala bahwa meski terdapat perbedaan latarbelakang politik kepartaian namun mengharuskan apa yang disebut oleh Goffman sebagai pembentukan manajemen kesan (*impression management*) bahwa posisi mereka tidak merepresentasikan primordialisme politik kepartaian. Dengan kata lain, memposisikan sebagai wakil rakyat di hadapan publik luas merupakan aspek penting daripada menonjolkan perbedaan latarbelakang ideologis dan politik kepartaian. Hal ini didasarkan bahwa agenda jaring aspirasi masyarakat tersebut disamping sebagai bentuk komunikasi dan informasi politik melalui diskursus tentang politik kebijakan juga sebagai sarana efektif untuk membangun dan mengembangkan legitimasi politik di setiap daerah pemilihan yang diwakilinya.

Meski demikian, kehadiran ruang publik yang ditegaskan di atas masih menggambarkan sebagai ruang publik yang dikonstruksi oleh lembaga legislatif. Di samping itu, ruang publik yang meski dilakukan secara maksimalonal melalui

berbagai agenda lembaga tersebut dan partai politik namun masih menampilkan berbagai selubung manipulasi simbolik. Di samping itu, terjadi apa yang disebut sebagai krisis media konvensional dalam bangunan ruang publik. Padahal media konvensional merupakan pilar penting demokrasi.

Meski demikian, fungsi dan peran media konvensional dewasa ini juga tidak bisa difahami secara linear. Menurut Franklin dan Murphy, fungsi dan peran media konvensional mengalami banyak pergeseran jika dibandingkan dengan tahun 1970-an berkaitan dengan informasi politik. Realitas ini dilatarbelakangi bahwa media massa konvensional yang meski menjadi pilar utama demokrasi namun juga sebagai institusi kepentingan dengan penataan agenda yang dioperasikan.⁵⁹

Secara ideal menurut keduanya bahwa dengan kehadiran pers lokal, maka relasi publik oleh pemerintah lebih berjalan maksimal serta terjadi peningkatan kinerja yang secara langsung berkaitan dengan kebijakan publik. Fungsi kehumasan tersebut sebagai langkah mempromosikan atau mengembangkan apa yang disebut dengan relasi media. Di samping itu, langkah penting yang diambil oleh pemerintah daerah berkaitan dengan posisi pers lokal adalah melakukan penyebaran publikasi berdasarkan informasi yang ditulis oleh pers lokal. Lebih jauh, dalam relasi media tersebut, pihak pejabat pemerintah lokal yang secara langsung terlibat dalam proses tersebut merupakan bagian dari perkembangan atau peningkatan jenjang karir.⁶⁰

⁵⁹ Bob Franklin dan David Murphy, *What News? The Markets, Politics and Local Press* (London: Routledge, 2005), 2.

⁶⁰ Ibid, 14. Dalam penelitiannya, Hill menegaskan bahwa menjelang dan sesudah reformasi, perkembangan dan pertumbuhan media massa baik nasional maupun lokal terjadi peningkatan pesat. Di samping itu, kebijakan desentralisasi pemerintahan tahun 1999 juga menjadi faktor bagi fenomena tersebut. Meski studi ini dilakukan di Manado Sulawesi Utara namun secara umum juga

Meski demikian, sangkar besi birokrasi dan otoritarian birokratik sebagai pendekatan di atas secara politis tidak bisa dilepaskan dari gejala perilaku politik setiap legislator tersebut. Di samping itu, bentuk sublimasi politik yang diekspresikan dalam fungsi komunikasi dan agenda kunjungan kerja tidak bisa difahami hanya sebagai kenafan politik legislator tersebut.⁶² Sebab bagaimanapun, pengejawantahan konsepsi etika politik dalam arena struktural berikut tantangan yang meruanglingkupi mengharuskan bentuk tipe ideal dalam pelaksanaan fungsi dan peran tersebut. Tantangan perwujudan tipe ideal perilaku dan tindakan politik tersebut justru mencerminkan bahwa perkembangan demokrasi lokal pasca orde baru diwarnai dengan hegemoni hirarkis-struktural oleh unsur pimpinan baik legislatif, eksekutif dan partai politik terhadap anggotanya.

Realitas di atas mengindikasikan bahwa demokrasi lokal tingkat struktural pemerintahan daerah, khususnya di lembaga legislatif memperlihatkan apa yang disebut sebagai kreasi dan rekayasa kolektif untuk memaksimalkan tujuan-tujuan politik yang bersifat pragmatis. Bentuk kepatuhan yang dipaksakan oleh unsur pimpinan terhadap anggotanya sengaja dilakukan guna mengamankan berbagai

⁶² Menurut Bird, terdapat konsepsi politik yang disebut dengan “the politics of the self” yang diwariskan oleh Plato tentang diri politik. Menurut Plato, terdapat dua peta dalam diri individu; peta dunia publik dan dunia dalam diri (*public world and inner world of the self*). Dua peta tersebut selalu berkaitan. Disamping itu, terdapat tiga fakultas yang berhubungan dengan kapasitas khusus dan bentuk-bentuk tindakan pada satu sisi dengan tiga bentuk kepentingan dasar yang terjadi pada semua individu. Kapasitas khusus tersebut mencakup tiga hal; *Pertama*, kapasitas pengalaman kenikmatan fisik yang selalu diperbarui. *Kedua*, kapasitas energi dan perasaan. *Ketiga*, kemampuan mencari kuriositas, mencari kebenaran, bertindak salah dan palsu dan sebagainya. tiga hal diatas juga berkaitan dengan bentuk kepentingan yang mencakup; *Pertama*, kepentingan akan kepuasan fisik seperti minum, makan, seks dan sebagainya. *Kedua*, kepentingan dalam karakter, usaha dan tindakan yang berhubungan dengan kebutuhan akan teman, cinta, penghargaan dan sebagainya. *Ketiga*, kepentingan untuk mendapatkan pengetahuan dan pemahaman khususnya berkaitan dengan kesadaran memperoleh keadilan sebagai bentuk keberhasilan hidup. Dari sini secara kontekstual berkaitan dengan fungsi komunikasi dan agenda kerja yang dijalankan legislator di atas. Lihat, Colin Bird, *An Introduction of Political Philosophy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 39-40.

tujuan dan kepentingan yang mengarah pada destruksi kreatif pelaksanaan demokrasi lokal. Kepatuhan yang dipaksakan tersebut terjadi pada wilayah frmanifestasi maupun partai politik sebagai langkah membungkam fungsi kritis bahkan sublimasi politik legislator tersebut dihadapan publik.

Bentuk konsekwensi tindakan yang tidak dinyatakan di lembaga legislatif berikut kebutuhan akan sublimasi politik dalam ruang publik masih meniscayakan gejala pragmatisme politik yang kerap kali memposisikan elit – elit struktural sebagai kambing hitam dengan argumentasi bahwa telah terjadi dominasi dan hegemoni yang bisa mengancam karir dan jabatan politik. Realitas ini tampak pada sebagian legislator di atas bahwa perwujudan atau manifestasi etika politik secara struktural tidak mudah dijalankan dengan berbagai alasan. Jika ruang publik berfungsi sebagai sublimasi politik melalui praktek dan prosedur komunikasi yang bersifat deliberatif maka terjadi berbagai kemungkinan, yakni sublimasi tersebut secara deliberatif menjelaskan berbagai problem yang menghambat manifestasi etis pada satu sisi atau sebaliknya, terjadi praktek tindakan sirkular yang ditegaskan Habermas sebagai teleologis, normatif dan dramaturgis.

Aspek pemberdayaan berupa partisipasi publik dalam proses komunikasi politik dalam ruang publik dan agenda kunjungan kerja memberikan sisi kemanfaatan personal sebagai legislator yang menjalankan mandat rakyat. Meski demikian, aspek pemberdayaan khususnya agenda kunjungan kerja juga tidak bisa dilepaskan dari bias pragmatisme politik. Dimensi pragmatisme dibalik agenda

Modal intelektual lahir dari perjalanan pendidikan yang tidak sekedar berorientasi kognitif namun juga moral dan etis. Orientasi tersebut juga tidak hanya diperoleh melalui pengalaman pendidikan keagamaan, namun juga lahir dari keniscayaan diri tentang nilai kebajikan.⁶⁶ Nilai kebajikan yang tampak oleh legislator tersebut lebih mengarah pada tindakan intensional, tindakan suikarela dan tindakan ideal.

Pengalaman pendidikan sebagai landasan intelektual yang mewujudkan dalam kebajikan moral mewujudkan dalam struktur sosial dan kultural, meski dalam dua struktur tersebut mengharuskan pemikiran dan tindakan intensional. Modal sosial yang ditegaskan sebelumnya merupakan wujud kebajikan diri yang diartikulasikan dalam dua bentuk struktur tersebut. Meski demikian, perwujudan tersebut juga menuntut kesadaran dan tindakan intensional pada satu sisi dan proses adaptasi pada sisi lain. Modal sosial sebagai produk interaksi diri dalam struktur sosial dan kultural tersebut beralih menjadi modal politik. Meski demikian, proses transformasi ke dalam arena politik dalam konteks moral tersebut menggambarkan apa yang disebut moralitas politik berbasis agen. Dengan kata lain, agen merupakan individu-individu yang hidup dalam struktur sosial dan kultural sekaligus sebagai pusat dari prinsip dan kebajikan moral yang diartikulasikan sebelumnya.

Menurut Martineau, bahwa etika berbasis pada agen merupakan konsepsi yang memosisikan individu atau aktor berikut prinsip dan nilai kebajikan yang diyakini sebagai deskripsi dominan dalam sejarah teori etika. Martineau

⁶⁶ Nilai kebajikan moral dan sebaliknya sejauh ini mencakup lima aspek; kebebasan, tindakan intensional, tindakan sukarela, tindakan berkaitan aturan moral dan tindakan ideal. Lihat, Bernard Gert, *Morality: Its Nature and Justification* (Oxford: Oxford University Press, 2005), 281-182.

Dua model konsepsi etika politik legislator berikut relasinya dengan demokrasi lokal di tingkat akar rumput sudah memperlihatkan bahwa perwujudan kedaulatan rakyat mengharuskan ide dan gagasan demokratis substansial dari akar rumput. Dengan kata lain, konsepsi kedaulatan rakyat tersebut harus ditafsirkan melalui pendekatan politik kebijakan yang berpusat pada arus bawah. Demokrasi lokal tingkat bawah melalui cermin konsepsi etika politik legislator tersebut juga mengharuskan institusionalisasi yang sejauh ini menjadi pendekatan penting dalam politik kebijakan.

Proses politik kebijakan yang dimulai dari bawah tidak sekedar bersifat karitatif yang hanya menekankan pada prinsip kebutuhan (*social need*) atas program pembangunan namun juga mengedepankan proses kebijakan yang bersifat demokratis. Hal ini sejalan dengan pandangan George Stigler bahwa langkah tersebut sebagai respon terhadap budaya birokrasi pemerintahan, yakni ketertutupan pemerintahan representatif terhadap rakyat dan lebih menitikberatkan pada kinerja sehingga menuntut agar masyarakat dapat memaksimalkan hak dalam menentukan pilihan kebijakan dan pelayanan publik yang sesuai dengan keinginan.⁶⁸

Potensi nilai-nilai demokrasi arus bawah yang direpresentasikan melalui konsepsi etika politik legislator sebagai produk dualitas struktural yang dijalankan dan berdasarkan kearifan lokal (*local genuine*) masyarakat arus bawah mengharuskan rekonstruksi demokrasi lokal. Meski demikian, masih terdapat beberapa unsur internal di tingkat bawah sebelum rekonstruksi tersebut

⁶⁸ Anwar Shah, ed, *Local Governance in Developing Countries* (Washington DC: World Bank, 2006), 3. Lihat juga misalnya, Anthony H. Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracy* (London and New York: Routledge, 2007), 201-202.

dijalankan. Unsur internal sosial tersebut berkaitan dengan ideologi, primordialisme dan patrimonialisme serta lainnya yang berdampak pada ketimpangan demokratis yang menekankan pada keadilan dan egalitarianitas.

Proses menuju kursi kekuasaan di lembaga legislatif menuntut kuantitas dukungan konstituen. Proses tersebut juga diwarnai dengan kompetisi dan kontestasi politik pemilu yang dijalankan oleh calon legislator lain. Langkah untuk meraih kuantitas dukungan berikut kompetisi dan kontestasi tersebut memang mengharuskan langkah dan pendekatan strategis di tingkat bawah. Konstruksi modal sosial yang ditegaskan di atas merupakan produk dari proses interaksi di tingkat bawah yang diharapkan menjadi modal politik menuju struktur kekuasaan di lembaga legislatif daerah. Kompetisi dan kontestasi politik untuk memaksimalkan dukungan politik, yakni peralihan modal sosial-kultural menuju modal politik merupakan realitas yang absah. Bahkan langkah tersebut merupakan keniscayaan sosial politik yang tidak bisa dipungkiri.

Meski demikian, proses sirkulasi kekuasaan tersebut tidak bisa dilepaskan dari kecenderungan ideologis, primordialisme dan patrimonialisme. Kecenderungan tersebut dalam perspektif demokrasi secara impresif merupakan tantangan utama namun pada sisi lain memuat argumentasi rasional dalam suatu kompetisi dan kontestasi politik. Demokrasi menuntut bahwa kompetisi dan kontestasi sebagai rangkaian sirkulasi kekuasaan di tingkat bawah mengharuskan interaksi secara adil, inklusif dan egaliter. Jika berangkat dari model stratifikasi struktur dan model stratifikasi tindakan dalam perspektif strukturasi Giddens tambak bahwa masih terdapat selubung interaksi yang belum sesuai dengan makna inklusifitas dan egalitarianitas.

Padahal beberapa prinsip tersebut merupakan inti dari demokrasi arus bawah. Sistem interaksi yang diperlihatkan memuat dimensi solidaritas mekanik yang meski menekankan pada etika dan moralitas publik di tingkat arus bawah namun mengharuskan prinsip dan nilai demokratis politik. Di samping itu, meski demokrasi partisipatoris difungsikan sebagai pendekatan dalam sistem interaksi namun masih mengandung kelemahan mendasar. Demokrasi partisipatoris hanya menitikberatkan pada bagaimana partisipasi masyarakat berjalan maksimal. Demokrasi partisipatoris hanya disimbolisasikan dengan kuantitas massa yang terlibat dalam ruang publik politik tingkat bawah.

Di samping itu, sistem interaksi, modalitas dan struktur masih memperlihatkan nuansa ideologis pada satu sisi sementara pada sisi lain juga memperlihatkan nuansa primordialisme dan patrimonialisme. Nuansa atau kecenderungan tersebut di tingkat bawah dalam konteks kompetisi dan kontestasi politik merupakan hal yang absah. Dengan kata lain, kecenderungan tersebut secara politis memperlihatkan polarisasi politik yang meski dalam perspektif demokratis merupakan kelemahan mendasar namun secara politis merupakan langkah strategis bagi keberhasilan sirkulasi kekuasaan. Dari penegasan tersebut maka kecenderungan polarisasi politik yang mencakup unsur ideologis, primordialisme dan patrimonialisme bersifat fungsional dan instrumental. Legislator partai politik yang mempunyai basis massa kalangan Islam tradisional tentu harus mempertajam polarisasi politik berikut langkah interaksional baik dalam model stratifikasi struktur maupun tindakan.

Ideologi bagi legislator berlatarbelakang Islam tradisional mengandung substansi pemikiran dan gagasan yang berbeda dengan legislator berlatarbelakang

Islam modernis maupun abangan. Dimensi ideologis tersebut tidak saja memuat sistem keyakinan dan kepercayaan yang bersifat politis namun juga mencakup gagasan dan ide pembangunan yang dikomodifikasi menjadi materi atau tema dalam tindakan interaksi dan komunikasi politik. Demikian halnya unsur primordialisme dan patrimonialisme sebagai pemikiran dan aksi politik yang meski bersifat eksklusif namun difungsikan sebagai pendekatan strategis politik. Primordialisme dan patrimonialisme yang eksklusif mengandung legitimasi dan kepercayaan terhadap legislator atas dasar kesamaan polarisasi politik tersebut. Dua unsur tersebut difungsionalisasikan secara politis agar tidak diintervensi oleh legislator lain yang berakibat penyusutan legitimasi dan kepercayaan sebagai modal sosial yang dibangun melalui sistem interaksi yang diperlihatkan dalam model stratifikasi struktur dan model stratifikasi tindakan.

Rekonstruksi demokrasi lokal tingkat arus bawah tidak bisa mengabaikan beberapa fenomena dan realitas di atas. Struktur sosial dan kultural di tingkat bawah dalam konteks demokrasi pemilu masih memperlihatkan polarisasi yang secara fungsional dinilai sebagai keharusan dalam proses sirkulasi kekuasaan. Meski demikian, rekonstruksi tersebut masih menampakan signifikansi dan relevansi jika dikaitkan dengan esensi dan substansi demokrasi partisipatoris. Rekonstruksi demokrasi partisipatoris tidak saja menitikberatkan pada kuantitas partisipasi publik untuk membahas berbagai aspirasi dan agenda politik bagi perubahan sosial masyarakat arus bawah. Namun lebih jauh harus didasarkan pada konsepsi etika politik yang mempertimbangkan nilai dan prinsip inklusifitas dan egalitarianitas.

Setiap konsepsi etika politik legislator di atas masih diwarnai oleh unsur polarisasi politik berbasis ideologis, primordialisme dan patrimonialisme. Padahal jika setiap konsepsi etika politik tersebut didasarkan pada prinsip inklusifitas dan egalitarianitas tanpa mempertimbangkan politik aliran yang bersifat ideologis, patrimonialistik dan primordialistik maka rekonstruksi tersebut akan berjalan maksimal.

Dengan kata lain, demokrasi partisipatoris harus memuat prinsip-prinsip inklusifitas dan egalitarianitas baik sebagai prosedur peningkatan partisipasi publik pada satu sisi maupun sebagai prinsip dan nilai pengambilan keputusan dalam proses akomodasi aspirasi dan kepentingan publik. Keharusan ini didasarkan bahwa konstruksi sosial masyarakat arus bawah di Lamongan bersifat pluralistik. Pluralitas tersebut mencakup identitas sosial, keagamaan dan politik yang meski terdapat aspek minoritas dan mayoritas namun tidak bisa menjadi kendala dan hambatan bagi manifestasi keadilan sosial politik di tingkat bawah. Legislator merupakan produk sistem demokrasi keterwakilan dimana makna keterwakilan tersebut tidak bisa direduksi hanya berdasarkan aspek ideologis, primordialistik dan paternalistik. Namun lebih jauh harus didasarkan pada representasi seluruh masyarakat arus bawah yang memerlukan kebijakan publik secara progresif.

Manifestasi etika politik dalam arena struktural menitikberatkan pada pengejawantahan konsepsi etika tersebut dalam pelaksanaan peran dan fungsi di lembaga legislatif daerah. Dalam pelaksanaan tersebut, lembaga legislatif baik secara institusional maupun personal merupakan bagian jejaring struktur kekuasaan bersama dengan lembaga eksekutif. Jejaring struktur tersebut

memposisikan kedua lembaga tinggi daerah berada dalam posisi sejajar meski secara politis kerap kali memperlihatkan ketimpangan. Realitas tersebut oleh sebagian pihak didasarkan pada aturan konstitusional, yakni pemberlakuan konstitusi semenjak era orde lama hingga reformasi. Kajian tentang kedudukan dua lembaga, yakni eksekutif dan legislatif, di atur secara tegas dalam konstitusi meski dari periode kekuasaan semenjak orde lama hingga reformasi menggambarkan fluktuasi baik dari teks konstitusi pada satu sisi maupun penerjemahan dan aplikasi pada sisi lain.

Rekonstruksi demokrasi dalam arena struktural dalam penelitian ini memperlihatkan bahwa peran dan fungsi legislator, yakni legislasi perundang-undangan daerah, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan berikut partisipasi politik dalam ruang publik memperlihatkan dinamika menarik. Dalam tiga fungsi dan peran pertama, terdapat ketimpangan sumber daya, dominasi elit yang melahirkan budaya politik partisipan, gejala pragmatisme dan instrumentalisme politik hingga pada sublimasi politik dan gejala politik konsumerisme. Beberapa persoalan tersebut merupakan akar masalah bagi keharusan rekonstruksi demokrasi lokal pada arena struktural.

Manifestasi etika politik dengan beberapa konsepsi etika politik oleh legislator pada dasarnya berjalan sedemikian rupa. Meski demikian, manifestasi etika politik tersebut juga memperlihatkan berbagai hambatan sehingga menimbulkan pengekangan struktural dan personal. Ketimpangan sumber daya legislator dalam memaksimalkan fungsi dan peran bidang legislasi, anggaran dan pengawasan tidak saja berkaitan dengan kualitas sumber daya manusia sebagaimana tampak terjadi di hampir institusi legislatif daerah jika dihadapkan

dengan kualitas lembaga eksekutif. Perbedaan latarbelakang pendidikan dan pengalaman merupakan salah unsur ketimpangan tersebut. Dominasi kualitas dan kapasitas lembaga eksekutif dibidang legislasi, anggaran dan pengawasan tersebut tidak selalu memperlihatkan gejala keseimbangan struktural namun justru difungsikan sebagai modal instrumentalisasi politik kebijakan. Di sini memperlihatkan bahwa dominasi tersebut akhirnya memposisikan legislator sebagai obyek lembaga eksekutif.

Meski demikian, dominasi dan hegemoni tersebut tidak akan menghasilkan politik kebijakan secara konstitusional jika tanpa legitimasi lembaga legislatif. Dalam proses ini tampak terjadi langkah pragmatisme politik yang dijalankan oleh elit eksekutif dengan elit legislatif. Mengingat legitimasi politik kebijakan harus mencakup keterlibatan anggota legislatif lain maka terjadi dominasi otoritas dan sumber daya elit legislatif terhadap anggotanya. Dominasi otoritas tersebut dijalankan melalui sub-institusi legislatif, terutama di tingkat fraksi politik. Realitas ini didasarkan bahwa fraksi merupakan tangan panjang partai politik yang tidak saja berkaitan dengan keharusan akomodatif aspirasi publik, namun juga sebagai sub-institusi yang mengharuskan kebulatan suara dalam mengesahkan kebijakan publik.

Fenomena di atas bagi sebagian legislator merupakan bentuk pengekangan struktural dimana setiap pemikiran dan perilaku politik di luar kesepakatan kolektif dan organik tersebut akan menimbulkan konsekwensi. Dari realitas tersebut bentuk pemikiran dan perilaku politik sebagian legislator tidak bisa diartikulasikan secara maksimal sehingga menimbulkan konsekwensi tindakan

yang tidak dinyatakan dan tidak diinginkan. Menghindari dua konsekuensi tersebut pada gilirannya menampakan kebisuan politik struktural.

Manifestasi etika politik legislator dalam arena struktural di atas secara minimal diwujudkan sebagai pendekatan pemikiran dan interaksi baik dengan sesama anggota legislatif lain maupun dengan lembaga eksekutif. Jejaring struktural yang memperlihatkan fenomena dan realitas tersebut pada akhirnya menegaskan bahwa demokrasi struktural menampakan ketimpangan akibat kelemahan kualitas dan otoritas berikut gejala pragmatisme dan instrumentalisme politik yang meruanglingkupi. Menurut Tuckness bahwa argumen politik tentang demokrasi liberal digambarkan dengan baik berupa kesepakatan atau ketidaksepakatan (*agreement and disagreement*). Ketidaksepakatan atas demokrasi tampak nyata ketika menimbulkan berbagai pergeseran mengenai prinsip dan nilai demokrasi. Warga negara memahami persoalan luas soal keyakinan yang saling bertentangan mencakup politik, moralitas dan agama.⁶⁹

Di antara akibat dari ketidaksepakatan tersebut adalah kepentingan pribadi dan kompleksitas pertanyaan-pertanyaan moral yang demikian sukar. Kesepakatan dalam argumen atau pikiran politik yang meski tidak tampak nyata namun merupakan aspek paling penting. Hal ini sama sebagaimana terdapat kesepakatan tentang bahasa sehingga setiap individu atau komunitas bisa berkomunikasi bersama. Dan juga sebagaimana kita harus sepakat bahwa terdapat beberapa ide atau gagasan moral jika memang memperdebatkan moral merupakan hal yang penting. Michael Walzer dalam *Spheres of Justice*, misalnya menegaskan bahwa meski beberapa individu berpandangan relatifis tentang moral ternyata

⁶⁹ Lihat, Alex Tuckness, *Lock and the Legislative Point of View* (New Jersey: Princeton University Press, 2002), 1-2.

kesadaran tersebut maka legislator ingin memposisikan diri sebagai wakil rakyat berikut fungsi dan peran yang dijalankan, terlepas berbagai tantangan dan kekangan didalamnya, bisa difahami oleh publik. Realitas dan fenomena kesadaran diskursif dan reflektif ini menampakan relevansi dan signifikansi di tengah arus demokrasi liberal yang berpusat pada modal dalam struktur kekuasaan lokal.

Rasionalisasi tindakan melalui kesadaran diskursif maupun reflektif merupakan langkah penting bagi legislator guna menghindari jebakan dan pengekan struktural yang diwarnai oleh pragmatisme politik di atas. Meski demikian, dua bentuk rasionalisasi tersebut juga bersifat ambivalen karena memperlihatkan gejala psikologis legislator untuk menghindari akuntabilitas politik di hadapan publik. Akuntabilitas tersebut meniscayakan rasionalisasi tindakan, baik diskursif maupun reflektif, menuju keseimbangan demokrasi struktural tanpa diwarnai oleh dominasi dan hegemoni atas dasar otoritas dan sumber daya yang lebih tinggi.

Agenda kunjungan kerja dinilai legislator sebagai kegiatan strategis untuk pengembangan kapasitas personal dan institusional guna mendukung fungsi dan peran legislasi, anggaran, pengawasan dan partisipasi publik. Agenda kunjungan kerja lembaga legislatif daerah Lamongan sejauh ini masih sebatas di berbagai kota baik di Jawa maupun luar Jawa. Relevansi dan signifikansi agenda tersebut berkaitan dengan materi yang menjadi tema kunjungan kerja atau studi banding yang bagi legislator menjadi kebutuhan pemerintah daerah sekaligus masyarakat Lamongan.

Meski demikian, berdasarkan analisis peneliti ternyata materi agenda tersebut justru hanya beberapa materi yang dinilai relevan dan signifikan untuk menunjang program kebijakan pemerintah daerah. Di antara materi agenda kunjungan kerja tersebut tentang pembaruan tata pemerintahan daerah yang sudah dijalankan oleh beberapa kabupaten di luar Lamongan, yakni Magetan dan Solok. Materi kunjungan kerja tentang pembaruan tata pemerintahan tersebut kemudian disinkronisasikan dengan program pembaruan tata pemerintahan daerah yang kemudian melahirkan peraturan daerah tentang transparansi penyelenggaraan pemerintahan dan partisipasi masyarakat.

Sementara materi lain hasil dari agenda tersebut disamping tidak pernah disampaikan kepada publik juga terkesan menghabiskan anggaran daerah. Meski dinilai sebagai agenda pengembangan kapasitas dan kualitas personal atau institusional, namun justru menimbulkan berbagai citra negatif lembaga tersebut dari publik. Politik konsumerisme merupakan gejala yang tampak pada agenda kunjungan kerja karena di samping tidak memberikan hasil maksimal juga menghasilkan anggaran daerah meski dialokasikan melalui fungsi penyusunan anggaran di atas. Politik konsumerisme yang tampak dalam agenda tersebut adalah perjalanan dinas yang terkesan sebagai kegiatan pariwisata baik dilakukan sendiri maupun mengajak keluarga dengan beban biaya APBD.

Kegiatan darmawisata atas nama lembaga legislatif tersebut merupakan karakteristik masyarakat konsumerisme yang mengedepankan gaya hidup (*life style*) borjuis dibalik kapasitas diri sebagai wakil rakyat. Ekspresi gaya hidup atas biaya dinas tersebut tidak saja berupa pembelian komoditas namun juga berkaitan dengan hasrat (*politic of desire*) yang diekspresikan dalam ruang privat. Dari

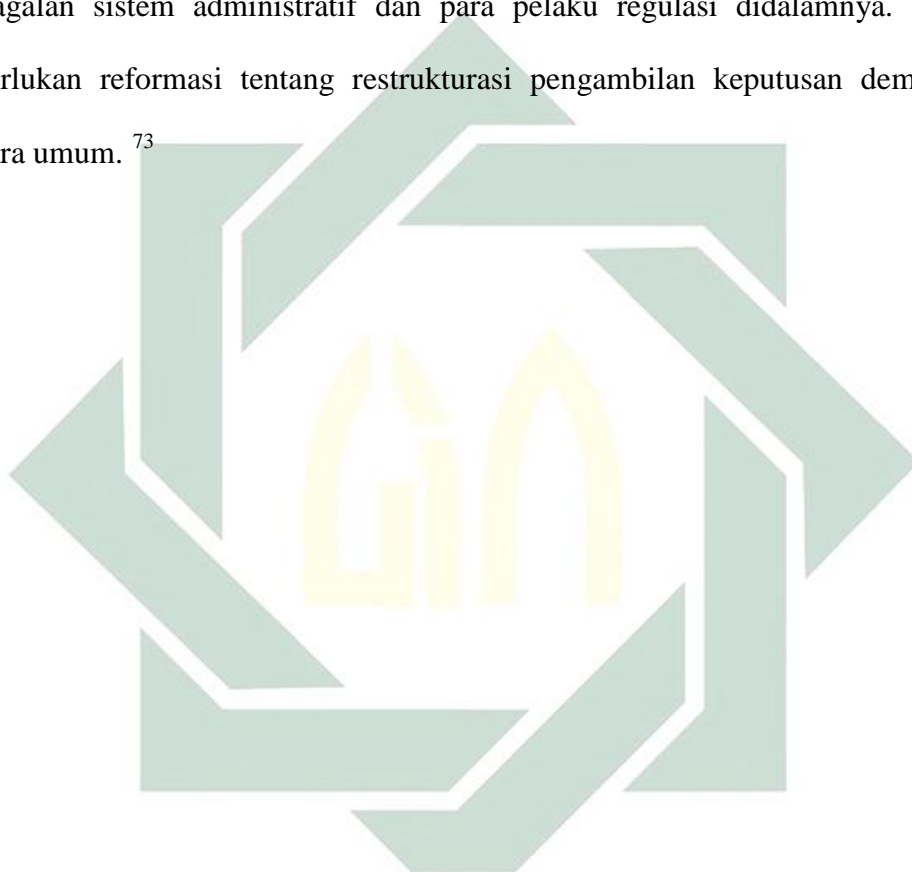
ini secara kualitas bukan sekedar kekayaan terutama ketika kekayaan tersebut tidak terbagi atau tidak mencukupi kebutuhan yang diharapkan.⁷²

Dari penjabaran di atas maka rekonstruksi demokrasi lokal pada arena struktural merupakan keniscayaan yang tidak bisa dipungkiri. Demokrasi lokal yang memuat struktur berikut orotitas dan sumber daya di dalamnya harus secara konsisten berpijak pada prinsip dan nilai kedaulatan rakyat melalui fungsi dan peran yang dimiliki. Meski gejala demokrasi liberal yang berpusat pada modal menjadi pijakan atau bahkan paradigma baru dalam struktur kekuasaan namun tidak bisa mengabaikan prinsip dan nilai kedaulatan rakyat tersebut. Demokrasi sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat dengan demikian tidak bisa digadaikan menjadi demokrasi kedaulatan pasar dan modal.

Dari pijakan ini maka diperlukan konsepsi keadilan yang berpijak pada konsepsi etika politik setiap legislator di atas. Setiap konsepsi tersebut memuat aspek keadilan rakyat yang tercermin dari proses konseptualisasi dalam arena sosial-kultural maupun langkah dan tindakan politik di arena struktural. Ketimpangan struktural antara eksekutif dengan legislatif tersebut menggambarkan bahwa terjadi tarik-menarik kecenderungan sinkronisasi antara konsepsi dan manifestasi etika politik. Sementara di sisi lain terjadi jebakan dan kekangan struktural yang mendorong untuk melakukan adaptasi meski terjadi pergeseran ke arah pragmatisme politik yang jika dikaitkan dengan konsepsi etika politik di atas tampak diakronis.

⁷² Dari sini maka Hobbes menempatkan secara tegas satu obyek hasrat yang dinilai menjadi kekuatan utama; yakni kekuasaan. Kekuasaan (*power*) adalah kapasitas kita untuk mencapai semua tujuan sehingga ketika kekuasaan mungkin tidak mewujudkan hasrat kita maka kekuasaan menjadi sarana bagi pencapaian hasrat atau apapun yang bisa diwujudkan. Lebih jauh, terdapat beberapa hal yang mewujudkan menjadi kekuasaan; kekayaan, reputasi, keberhasilan dan sebagainya. lihat, *ibid*.

Padahal menurut Archon Fung dan Erik Olin Wright, persoalan partisipasi, pemberdayaan dan deliberasi politik menjadi problem sentral dalam sistem demokrasi. Sebab tidak bisa dipungkiri bahwa beberapa aspek tersebut menjadi kebutuhan fundamental bagi warga negara. Beberapa persoalan tersebut perlu dibagi menjadi dua kelompok kategoris; pertama, diperlukan reformasi terhadap kegagalan sistem administratif dan para pelaku regulasi didalamnya. Kedua, diperlukan reformasi tentang restrukturasi pengambilan keputusan demokratis secara umum.⁷³



⁷³ Dua agenda tersebut tentu mengharuskan dan menekankan pada munculnya partisipasi dan deliberasi sebagai sarana pencapaian tujuan yang efektif. Terdapat tiga prinsip utama bagi pengembangan pemerintahan partisipatoris, yakni orientasi praktis, partisipasi dari bawah dan penyelesaian masalah secara deliberatif. Lihat, Archon Fung dan Erik Olin Wright “Thinking About Empowered Participatory Governance” dalam Archon Fung dan Erik Olin Wright, ed, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (London: Verso, 2003), 3-20.