

**LOGIKA POLITIK TRANSAKSIONAL PETAHANA
DALAM PILKADA:
ANALISIS PEMBELAHAN POLITIK**

Oleh:

WAWAN SOBARI¹

ABSTRAK

Studi-studi tentang politik transaksional banyak membahas tentang praktik politik imbal balik (political patronage) antara pemimpin politik terpilih dan konstituen dan dampaknya terhadap hasil pemilu yang menguntungkan petahana (incumbent). Namun, studi-studi tersebut belum mampu menjelaskan tentang bagaimana relasi politik transaksional bisa membingkai (framing) pilihan warga terhadap petahana dan partai politik. Selain itu, studi sebelumnya belum menjelaskan apa yang menjadi bahan evaluasi pemilih dalam relasi transaksional hingga menyebabkan para pemilih memutuskan untuk memilih petahana kembali. Melalui penggunaan metodologi kualitatif dan secara operasional dijalankan melalui metode desk study, artikel ini menunjukkan urgensi penggunaan teori pembelahan politik (political cleavage). Praktik politik transaksional oleh petahana sebelum pilkada bisa menjadi instrumen pembelahan politik. Kebijakan, program, dan kegiatan yang bersifat partikelir atau partisan bisa membingkai nilai sosial dan ekonomi pemilih dan berubah menjadi dasar pilihan saat pemilu dan pilkada. Secara akademis studi ini berusaha memperluas kajian tentang politik transaksional dalam pilkada. Pendekatan top-down studi politik transaksional dalam praktik kepemimpinan politik kepala daerah (petahana) bisa memperluas pendekatan bottom-up dalam studi perilaku memilih. Politik transaksional yang dipraktikkan petahana dan jejaring politiknya melalui produksi barang publik dan kebijakan partisan bisa mengarahkan pilihan warga sebagaimana dijelaskan dalam praktik politik cepat saji (fast food politics).

Kata Kunci: Politik Transaksional, Pembelahan Politik, Petahana, Politik Cepat Saji.

A. Pendahuluan

Pembiayaan calon dalam pilkada besar dan berisiko. Terdapat ketimpangan yang besar antara kemampuan pembiayaan calon kepala daerah (cakada) dan besaran biaya yang harus dikeluarkan oleh cakada saat me-

ngarungi pilkada. Survei Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2018 menemukan disparitas tersebut.

Merujuk data KPK Berdasarkan Laporan Harta Kekayaan (LHK) cakada yang disampaikan kepada KPK, rerata harta pasangan calon sebesar Rp 18,03

¹ Wawan Sobari adalah Associate Professor Bidang Politik Kreatif FISIP Universitas Brawijaya. Penulis bisa dijangkau melalui e-mail: wawansobari@ub.ac.id

Miliar. Sedangkan, survei KPK (2018) mengungkap kebutuhan pembiayaan cakada untuk ikut pilkada di tingkat kabupaten atau kota mencapai Rp 5 hingga Rp 10 Miliar. Biaya untuk menang jauh lebih besar, cakada harus menyediakan dana berkisar Rp 65 Miliar.² Survei KPK juga mengungkap bahwa untuk menutupi pembiayaan tersebut, para cakada memanfaatkan pembiayaan yang berasal dari donator atau sponsor. Sebanyak 82,3 persen cakada uang diwawancarai mengakui pembiayaan dari sponsor untuk mengarungi pilkada. Pembiayaan pilkada oleh sponsor ternyata dilakukan tak hanya sebatas masa kampanye saja.

Sebagaimana pepatah yang mengatakan “*No such a free lunch*” (tidak ada makan siang gratis), pembiayaan oleh sponsor berujung imbal balik. Dengan kata lain, praktik pembiayaan cakada oleh sponsor mengikuti logika transaksi. Cakada harus mengembalikan biaya yang sudah dikeluarkan sponsor saat pilkada. Survei KPK (2018) menemukan bahwa para sponsor mengharapkan balasan saat para cakada menjabat. Sebanyak 83,80 persen dari 198 responden, menyatakan akan memenuhi balas jasa tersebut saat menjabat sebagai pasangan kepala dan wakil kepala daerah.

Tingginya pembiayaan cakada dan besarnya persentase penerimaan biaya pilkada yang berasal dari sponsor menunjukkan besarnya potensi politik transaksional. Sejak tahap pencalonan, politik transaksional sudah dipraktikkan

oleh para cakada. Risikonya, jual beli dukungan finansial itu berlanjut hingga pasangan cakada memenangkan pilkada dan berusaha keras mengembalikannya saat menjabat. Relasi antara kepala daerah dan para sponsor merupakan salah satu logika politik yang menjelaskan bekerjanya politik transaksional dalam pilkada. Transaksi dukungan antar kedua pihak mendorong kemenangan cakada dan dilanjutkan dalam relasi imbal balik saat cakada terpilih dan menjabat.

Terkait keikutsertaan petahana (*incumbent*) dalam pilkada, studi Sobari (2017) menjelaskan relasi tersebut. Hubungan transaksional antara petahana dan para pendukungnya di daerah dibangun berdasarkan tiga elemen yang saling berkaitan. Pertama, petahana menjalankan praktik populisme selama kepemimpinan periode pertama. Guna membangun citra dekat dengan rakyat dan disukai, petahana mempraktikkan kepemimpinan yang terkesan tanpa jarak dengan rakyat. Petahana rajin berbaur dan terlibat dalam aktivitas keseharian warga.

Kedua, petahana mengedepankan pilihan-pilihan kebijakan yang memberi manfaat langsung atau nampak untuk rakyat (*tangibility*). Kebijakan pembangunan didesain agar mampu menghadirkan hasil yang terlihat dan dirasakan oleh rakyat, seperti pembangunan infrastruktur hingga tingkatan wilayah terendah (desa/RT/RW).

² Sumber: [www.kpk.go.id/id/berita/ KPK Ingatkan Cakada Waspadai Pamrih Sponsor Pilkada](http://www.kpk.go.id/id/berita/KPK%20Ingatkan%20Cakada%20Waspadai%20Pamrih%20Sponsor%20Pilkada) diakses pada 30 Desember 2020.

Selain itu, petahana akan selalu diingat karena kedermawanan kebijakannya yang memberikan material tertentu dan diingat warga, misalnya distribusi sembilan bahan pokok (sembako) murah untuk warga.

Ketiga, petahana mempraktikkan kepemimpinan yang meminimalisir rivalitas (*rivalry*). Petahana berupaya mengelola dukungan dan oposisi dari aktor-aktor lokal, baik aktor formal maupun informal, termasuk pengusaha (*local businessmen*). Para petahana menggunakan relasi transaksional dengan para aktor tersebut agar selalu mempertahankan dukungan mereka.

Tiga elemen tersebut mampu menjelaskan kemampuan bertahan (*survival*) dan kegagalan (*failure*) petahana dalam pilkada, terutama kemampuan menjaga rivalitas. Kepala daerah petahana yang mampu mengelola dukungan dan oposisi, dengan dukungan populisme dan *tangibility*, mampu mempertahankan jabatannya pada periode kedua kepemimpinan di kabupaten dan kota. Sebaliknya, kepala daerah yang hanya mengandalkan popularitas dan *tangibility* tanpa dukungan *rivalry* gagal mempertahankan jabatannya dalam pilkada berikutnya. Hanya saja, temuan tentang tiga elemen tersebut belum mampu menjelaskan tentang bagaimana relasi politik transaksional bisa membingkai (*framing*) pilihan warga terhadap petahana? Apa yang menjadi bahan evaluasi warga dalam relasi transaksional hingga menyebabkan para

pemilih (warga) memilih petahana kembali? Dalam kajian akademik pertanyaan-pertanyaan tersebut menunjukkan penggunaan konsep pembelahan politik (*political cleavage*). Berbeda dari studi sebelumnya, artikel ini berupaya menganalisis praktik politik transaksional petahana dalam pilkada dari sudut pandang pembelahan politik sebagai salah satu faktor yang membingkai nilai sosial pemilih dan berubah menjadi pilihan saat pemilu.

B. Pembahasan

1. Politik Petahana Dalam Pilkada

Pilkada serentak tahun 2020 yang diselenggarakan pada tanggal 9 Desember 2020 diikuti oleh banyak cakada petahana. Merujuk data yang disampaikan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), dari 270 daerah yang menggelar pilkada, 236 di antaranya diikuti pasangan calon petahana (87,4 persen). Sementara itu, jumlah pasangan calon petahana yang kembali mencalonkan diri dalam Pilkada 2020 sebanyak 290 pasangan.³

Banyaknya cakada petahana dalam Pilkada 2020 berisiko pada terjadinya praktik politik transaksional. Kepentingan petahana untuk mempertahankan jabatan politik itulah yang menjadi dorongan hingga berisiko bagi kejadian politik transaksional. Bagian-bagian berikutnya menjelaskan lebih detail tentang upaya dan kebijakan petahana dalam kepemimpinan di daerah, utamanya kepemimpinan yang mempraktikkan politik transaksional.

³ Sumber: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201001093637-20-553036/290-calon-petahana-maju-pilkada-di-236-daerah/> Edisi 1 Oktober 2020 diakses pada 7 Nopember 2020.

Sebagaimana disampaikan sebelumnya (Soḡari, 2017), relasi transaksional dalam kepemimpinan petahana dijalankan dalam tiga elemen yang saling terkait. Praktik politik populis merupakan langkah yang pertama. Secara bersamaan, politik populis juga menghadirkan hasil kebijakan yang manfaatnya bisa dirasakan langsung oleh masyarakat (*tangibility*).

Politik populis dibagi menjadi dua kategori, yaitu kebijakan pupulis dan kegiatan populis yang akrab di kalangan elit dan masyarakat lokal. Dalam kategori pertama, petahana menjalankan kebijakan serupa yang memberikan manfaat langsung dan nyata, seperti tunjangan kematian, layanan kesehatan gratis atau murah, biaya pendidikan gratis atau murah, beasiswa bagi siswa miskin, pembangunan infrastruktur, terutama jalan, di tingkat lingkungan, kota. perbaikan taman, kebijakan ramah bagi pedagang kaki lima (PKL) dan tukang becak (abang becak), pasar sembako murah, dan proyek infrastruktur besar.

Petahana bahkan memprakarsai pelaksanaan program jaminan kesehatan daerah (Jamkesda) yang didanai pemerintah daerah. Jaminan tersebut mencakup masyarakat miskin yang tidak tercakup oleh jaminan kesehatan nasional (Jamkesmas). Untuk membiayai pilihan kebijakan tersebut, pemerintah daerah di bawah kepemimpinan petahana mengalokasikan anggaran yang lebih tinggi untuk pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum.

Kebijakan populis tidak hanya dimaksudkan untuk memberi manfaat bagi mayoritas warga. Petahana juga memberikan manfaat langsung kepada birokrat. Petahana memberikan insentif finansial tambahan dan tunjangan beras untuk birokrat. Selain itu, manfaat finansial juga dibagikan kepada para kepala desa dan para kepala dusun (ketua rukun tetangga dan rukun warga). Petahana juga menyediakan sepeda motor untuk semua kepala desa.

Blusukan (kunjungan dadakan; mengunjungi titik temu masyarakat) adalah kegiatan paling populer yang dilakukan petahana. Mereka kerap mengunjungi titik temu masyarakat untuk berinteraksi langsung dengan masyarakat biasa di daerah, seperti di pasar tradisional, masjid, dan lingkungan sekitar. Petahana berinteraksi langsung dengan masyarakat sekitar untuk mendengar permasalahan dan keluhan mereka tentang layanan pemerintah daerah atau aspirasi masyarakat untuk membangun lingkungannya. Para petahana mengabaikan protokol sebagai kepala daerah saat bercengkrama dengan warga dan bahkan sering mengenakan pakaian olahraga saat berinteraksi dengan orang biasa.

Maka, petahana dikenal publik sebagai tokoh yang membumi. Mereka berinteraksi langsung dengan warga desa dalam kegiatan nonformal seperti pengajian, wayangan, olah raga, festival panen, festival nelayan, dan kegiatan populer lainnya. Petahana bahkan menjabat sebagai manajer dan ketua

Persatuan Sepak Bola daerah. Kegiatan ini membuatnya sangat populer di kalangan anak muda atau pendukung klub sepakbola lokal.

Elemen krusial lainnya yang dipraktikkan para petahana untuk bertahan, yaitu praktik politik partikelir. Untuk menjalankan politik partikelir, petahana terutama memanfaatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai instrumen utama pemberian insentif, terutama bagi aktor-aktor informal. Studi Sobari (2017) menemukan enam kategori aktor yang terlibat dalam mendukung serta memperoleh manfaat dari petahana sebelum pilkada. Kategori ini didasarkan pada dua indikator utama.

Pertama, dampak hubungan antara petahana dan aktor informal terhadap kemampuan bertahan petahana.

Kegiatan aktor informal untuk mendukung petahana dapat berdampak pada elektabilitas mereka. Diantaranya adalah donasi dan pencairan dana kampanye, materi kampanye, dan kegiatan filantropi yang bisa dilakukan oleh pengusaha atau sponsor, yang berdampak pada peningkatan elektabilitas petahana. Pada saat yang sama, pengusaha telah menempatkan petahana dalam kontrak transaksional untuk mengembalikan apa yang telah mereka keluarkan dengan menuntut imbalan dalam pelaksanaan proyek. Kedua, derajat hubungan antara petahana dan aktor informal (atau formal partisan). Hubungan yang baik berdampak pada rendahnya risiko persaingan politik bagi petahana.

Berkaitan dengan pilkada, dampak politik informal terhadap pemilih (*grassroots effect*) muncul dalam efek elektabilitas. Ini adalah hasil dari praktik politik partikelir yang dilakukan oleh para aktor untuk popularitas petahana serta disukai di kalangan masyarakat lokal.

Indikator kedua menunjukkan dampak politik informal terhadap elit (efek elit). Risiko rivalitas adalah hasil dari hubungan informal antara petahana dan pelaku. Hubungan yang mendukung kedua belah pihak dapat meminimalkan risiko persaingan politik dari aktor informal terhadap petahana. Dalam situasi ini, petahana dapat mencegah potensi perlawanan dari para aktor serta dampaknya terhadap akar rumput. Sebagai bagian dari elit, aktor memiliki sumber daya untuk mencegah orang memilih petahana atau merusak elektabilitas petahana.

Pengusaha adalah pelaku informal yang paling banyak berhubungan dengan petahana terkait dengan pilkada. Mereka adalah kontraktor lokal yang melaksanakan proyek fisik pemerintah daerah, seperti infrastruktur dan bangunan yang dibiayai pemerintah daerah. Studi Sobari (2017) mengungkapkan para pengusaha ini sebagai tim konstruksi. Pengusaha lokal berdonasi secara individu atau kelompok dengan mengikuti beberapa program amal, baik yang dilakukan oleh petahana maupun pemerintah daerah, seperti pasar murah untuk sembako, layanan kesehatan gratis insidentil, acara olahraga, dan acara keagamaan.

Aktor penting kedua adalah birokrat lokal. Sebenarnya tidak tepat untuk mengkategorikan birokrat sebagai aktor informal yang terkait dengan pilkada. Meskipun demikian, perlu ditegaskan bahwa tidak semua pelaku informal adalah nonpemerintah. Birokrat partisan yang mendukung petahana ditemukan. Mereka dikategorikan sebagai pelaku informal karena perannya dalam mendukung incumbent dengan menggunakan lembaga formal.

Namun, kegiatan mereka tidak hanya untuk melaksanakan kebijakan pemerintah daerah, tetapi juga sengaja merancang kebijakan yang berpihak pada petahana. Dengan demikian, birokrat dimasukkan sebagai aktor formal yang memainkan politik partikelir untuk mendukung atau melemahkan petahana. Kontrol terhadap birokrat sangat penting bagi petahana untuk meminimalkan risiko rivalitas.

Studi ini menemukan fakta konvergen bahwa anggota DPRD memainkan peran penting dalam mendukung petahana dalam mempertahankan jabatan. Legislator mengamankan pilihan kebijakan petahana di badan legislatif daerah. Mereka secara khusus mendukung usulan kebijakan petahana dalam proses penganggaran.

LSM partisan atau organisasi akar rumput juga merupakan aktor informal penting yang dapat mendukung atau melemahkan posisi petahana. Untuk melawan kritik, tulang punggung partai politik petahana memperluas jaringan-

nya dengan mencakup LSM lokal dan perhimpunan profesi informal, seperti asosiasi pedagang kaki lima dan asosiasi tukang becak. Mereka bekerja sama untuk melakukan gerakan tandingan untuk setiap masalah atau organisasi yang ingin melemahkan petahana. Agar jejaring ini berjalan, petahana membuat kebijakan dan program tertentu yang memberikan keuntungan langsung bagi mereka, seperti kebijakan ramah dan aman bagi PKL dan abang becak, serta membuka peluang bagi LSM partisan untuk melaksanakan proyek sosial pemerintah daerah (bantuan proyek). Jaringan ini juga cukup efektif dalam menghambat politik uang yang dilakukan oleh penantang saat pilkada. Terakhir, dukungan partai yang solid juga penting bagi para petahana sebelum pilkada. Koalisi partai yang tidak terlalu berkonflik berhasil mendukung petahana. Namun, konflik internal antar anggota partai koalisi justru melemahkan kontrol petahana terhadap elit partai. Konflik, kemudian, menyebabkan elit partai mengalihkan dukungan kepada penantang. Anggota partai koalisi yang kurang mendukung juga mengurangi kekuatan mesin partai dalam menggerakkan pengikutnya untuk memilih petahana.

Dukungan partai terbatas kepada petahana tidak cukup untuk mempromosikan citra petahana yang disukai di kalangan pemilih. Kurangnya dukungan partai juga membatasi kemampuan kubu petahana mendeteksi dan mencegah praktik *vote buting* yang disalurkan oleh penantang. Oleh karena

itu, peran parpol tidak hanya sebatas memenuhi persyaratan pencalonan, tetapi juga penting untuk memperluas basis pendukung dan mempertahankan loyalitasnya, melalui penerapan kebijakan partai untuk mendukung petahana.

Selain lima kategori aktor tersebut, studi kasus juga mengidentifikasi aktor-aktor pendukung petahana dalam pilkada, yaitu kiai (tokoh agama Islam), pesantren, dan gerakan PKK (pemberdayaan kesejahteraan keluarga). Petahana memiliki hubungan dekat dengan kiai dan pesantren. Namun, tidak cukup bukti akademis untuk mendukung klaim tentang hubungan transaksional antara petahana dan kiai dan pesantren.

2. Politik Cepat Saji (*Fast Food Politics*)

Apa cara untuk memperkirakan efektivitas politik transaksional yang dijalankan petahana? Salah satunya dengan mengetahui alasan para pemilih untuk memilih atau tidak memilih petahana. Namun, studi Sobari (2017) hanya mampu menunjukkan bahwa pembuktian pemilih ini terutama terkait aspek nyata dari kebijakan dan citra petahana.

Berhasil diungkap lima kategori motif yang membentuk preferensi pemilih untuk memilih atau tidak memilih petahana. Pertama, pemilih mengacu pada keluaran kebijakan nyata yang diberikan kepada petahana. Infrastruktur (jalan) yang lebih baik di tingkat lingkungan lebih banyak diakui oleh pemilih. Kedua, melengkapi keluaran kebijakan yang nyata dan

langsung adalah citra populer dari para petahana. Kegiatan blusukan dan takziah petahana jelas diingat oleh pemilih. Mereka sering menyebutnya sebagai kegiatan luar biasa yang dilakukan oleh seseorang yang memegang posisi paling terhormat dan terkemuka di daerah. Kekaguman ini mendorong para pemilih untuk memilih petahana.

Ketiga, pemilih membandingkan petahana dan penantang sebelum mengambil keputusan. Dasar perbandingan adalah keunggulan kompetitif antar kandidat. Argumen ini terutama disampaikan oleh pemilih yang memiliki posisi kepemimpinan di masyarakat, yaitu kepala dusun, ketua rukun tetangga (RT), ketua rukun warga (RW), dan kepala desa. Mereka memilih petahana karena mereka menganggap petahana lebih berpengalaman daripada para penantang.

Banyak program petahana yang belum selesai pada periode pertama. Mereka memilih petahana karena menganggap program-program yang sebelumnya menguntungkan harus dilanjutkan pada masa jabatan kedua. Dengan memilih petahana, para pemilih elit ini berusaha meminimalkan risiko ketidakpastian.

Keempat, sebagian pemilih mempertimbangkan loyalitas partai (ID partai) ketika memutuskan akan memilih atau tidak memilih petahana. Keberpihakan pemilih ke partai tertentu yang mencalonkan kandidat membentuk preferensi mereka. Para pemilih mematuhi keputusan partai dan

memilih kandidat yang dicalonkan.

Terakhir, studi kasus di wilayah pedesaan menemukan para pemilih melakukan praktik *anut grubyuk* (ikut-ikutan) dalam proses pemungutan suara. Para pemilih menyesuaikan preferensinya dengan mayoritas atau opini yang berkembang di lingkungannya, tingkat RT hingga desa. Para pemilih *anut grubyuk* untuk memilih atau tidak memilih petahana.

Kelima kategori penjelasan pemilih ini menguatkan logika kelangsungan hidup petahana seperti yang dijelaskan oleh para elit (pejabat pemerintah daerah, aktivis LSM, jurnalis, aktivis partai, pengusaha, konsultan politik, serta mantan bupati dan walikota) yang diwawancarai dalam studi ini. Kebijakan dan kegiatan populis yang memberikan manfaat langsung dan nyata kepada pemilih membentuk keputusan mereka untuk memilih. Meski demikian, pemilih tidak dapat mengidentifikasi aktor politik informal yang memberikan manfaat atau barang kepada mereka. Manfaat biasanya didistribusikan oleh perantara atau atas nama pemegang jabatan. Para pemilih kemudian memuji barang atau jasa yang diberikan oleh petahana.

Dalam studi kasus ini, keputusan untuk memilih atau tidak memilih petahana dalam pilkada terutama didorong oleh aspek nyata dari keluaran kebijakan. Para pemilih cenderung tidak mempertimbangkan hal-hal yang tidak berwujud dengan manfaat atau hasil kebijakan jangka panjang, seperti pencapaian pembangunan manusia di

bidang kesehatan, pendidikan, dan ekonomi (kesejahteraan).

Untuk mengembangkan konsepsi yang lebih abstrak dari perilaku *voting* semacam ini, analogi konsumsi makanan cepat saji (*fast food*) dapat diterapkan. Makanan biasanya disajikan di tempat yang nyaman, modern, tampilan yang menarik, dengan menu yang jelas dan dibungkus dengan kreatif. Kemudian, alasan utama untuk membeli makanan cepat saji adalah karena sebagian besar rasanya cukup enak, murah dan nyaman (memberikan kesan menyimpang tentang berapa harga sebenarnya), "tanpa berpikir panjang, jarang mempertimbangkan dari mana makanan ini berasal, bagaimana itu dibuat, apa yang dilakukannya terhadap komunitas di sekitar mereka".

Konsumen "hanya mengambil nampan mereka di konter, menemukan meja, duduk, membuka bungkus kertas, dan memakannya" (Schlosser, 2002).

Analogi konsumsi *fast food* ini logis untuk menjelaskan perilaku *voting* (memilih atau tidak memilih petahana) dalam pilkada. Pertama, mayoritas pemilih dengan cepat menilai keputusan mereka untuk memilih atau tidak memilih petahana, tanpa banyak berpikir, berdasarkan keluaran kebijakan yang dangkal (terlihat, terlihat, langsung dan manfaat jangka pendek). Kedua, mereka mempertimbangkan citra petahana yang memesonakan (*eye catching*), seperti kemurahan hati dan kerendahan hati.

Hal ini menunjukkan efektivitas pemasaran pribadi (citra) pemegang jabatan dan personalisasi keluaran kebijakan (kredit politik).

3. Pembelahan Politik

Realitas kepemimpinan politik sulit menghindari dua tuntutan paradoksal. Di satu sisi, pemimpin politik dituntut secara objektif membuat kebijakan strategis dan mampu menjamin pencapaian target-target publik yang dibebankan di pundak jabatannya. Di sisi lainnya, pemimpin terpilih harus mampu mengakomodasi kepentingan pendukung untuk mempertahankan sokongan politik. Pemimpin tidak jarang berusaha meraih posisi di luar pemerintahan, seperti jabatan dalam ormas dan parpol.

Respon setiap pejabat politik bisa berbeda menghadapi dua tuntutan ambivalen itu. Ada pemimpin yang berupaya mengambil keputusan dan bertindak berdasarkan tuntutan teknokratis. Namun, banyak pula pejabat terpilih yang tersandera kepentingan partisan pendukungnya (transaksional). Maka, ditemukan banyak kebijakan sebagai langkah kompromi atas tuntutan-tuntutan itu.

Pilkada Serentak 2020 yang telah berlangsung di 261 kabupaten/kota dan sembilan provinsi merupakan momentum krusial mengurangi risiko kontradiktif kepemimpinan politik transaksional.

Kajian perilaku memilih meyakini bahwa setiap keputusan memilih (atau tidak) selalu didasarkan pada

kepentingan. Bentuk kepentingan bisa berwujud kalkulasi rasional atas kandidat atau parpol yang dipilih. Format lainnya bisa berupa perasaan kedekatan psikologis atau loyalitas terhadap parpol atau calon. Atau, kepentingan memilih karena kesamaan identitas sosial, seperti kelas, agama, etnis, pekerjaan, pendidikan, dan gender.

Hasil studi Geertz (1960) dan ilmuwan sosial lainnya menjelaskan Indonesia sebagai negara dengan identitas sosial keagamaan yang kuat. Pascakemerdekaan (1945), identitas itu bertransformasi menjadi posisi politik warga dalam corak aliran politik kepertaian (utamanya Nasionalis dan Islam).

Dalam kajian Evans dan Northmore - Ball (2018), perbedaan corak aliran politik dikatakan sebagai pembelahan sosial (*social cleavage*). "Perbedaan dalam nilai-nilai sosial dan politik yang dimiliki antara berbagai kelompok sosial seperti kelas sosial serta kelompok etnis dan agama yang mungkin relevan atau tidak relevan sebagai dasar persaingan politik dan pilihan politik". Proses pembelahan sosial dianggap terjadi secara alami (*voluntary*) atau tanpa rekayasa (*bottom-up*). Maka, agama, pekerjaan, gender atau perbedaan dalam nilai-nilai sosial lainnya dalam masyarakat berdampak terhadap perilaku politik.

Kritik terhadap teori pembelahan sosial dalam menjelaskan pilihan politik dalam pemilu, yaitu teori pembelahan politik (*political cleavage*). Berbeda dari

teori pembelahan sosial dalam sudut pandang *bottom-up*, pembelahan politik berangkat dari asumsi-asumsi *top-down*. Perbedaan laten dalam masyarakat dipengaruhi oleh institusi dan elit politik. Perbedaan dalam nilai-nilai (ekonomi dan sosial) secara langsung relevan dengan persaingan politik dan akhirnya menjadi pilihan politik. Maka, teori *political cleavage* fokus pada lembaga-lembaga politik dan kemampuan mereka untuk membentuk nilai-nilai sosial (Evans dan Northmore-Ball (2018).

Dalam kasus Indonesia, pengaruh nilai sosial terhadap pilihan dan pengelompokan pemilih kembali pada era kebebasan dan keterbukaan (reformasi). Namun, penguatan nilai sosial itu tidak terjadi secara otonom atau berdasarkan kehendak alami warga. Sebaliknya, penguatan nilai sosial diakibatkan situasi pembelahan politik (*political cleavage*).

Nilai sosial yang mempengaruhi pilihan politik terhadap parpol atau kandidat merupakan hasil konstruksi elit, utamanya para pemegang jabatan publik. Para pemimpin membingkai nilai-nilai sosial warga melalui gagasan, kebijakan dan program. Selanjutnya, warga mengidentifikasi kesamaan nilai tersebut dalam pilihan politik sesuai arahan penguasa.

Studi ini mencermati kasus pembelahan politik pada 19 daerah yang akan melaksanakan Pilkada Serentak 2020 di Jatim menunjukkan situasi itu. Analisis data hasil tiga pemilu legislatif (2009, 2014, 2019) dan pilkada (2005, 2010, 2015) pada 19 daerah meng-

indikasikan kuatnya kontribusi elit dan lembaga politik. Para pemenang pemilu legislatif dan pilkada mendominasi pelang-gengan nilai-nilai sosial di kalangan warga.

Pertama, daerah-daerah yang akan melaksanakan Pilkada Serentak 2020 menjadi ajang kompetisi dua parpol utama, yaitu PKB dan PDIP. Kedua parpol menempati posisi raihan suara atau kursi terbanyak dalam tiga pileg terakhir. PKB merupakan parpol paling konsisten dengan tren kemenangan meningkat dari 5 daerah (2009) menjadi 10 daerah (2019). Sementara tren kemenangan PDIP menurun dari 9 daerah (2009) menjadi 7 Daerah (2019), meskipun tetap terkategori berpengaruh kuat.

Kedua, tidak ada parpol lainnya di Jatim yang berhasil menjuarai pileg mendekati frekuensi kemenangan PKB dan PDIP. Jarak kemenangan Partai Demokrat dan Partai Golkar dalam tiga pileg terakhir terlalu jauh. Perbedaan tingkat kemenangan itu menunjukkan kuatnya kontribusi elit dan kelembagaan parpol dalam membentuk nilai-nilai sosial-politik warga dan berujung pada konsistensi pilihan terhadap dua parpol tersebut.

Ketiga, indikator lain yang bisa mereduksi pembelahan politik, seperti perbaikan indeks pembangunan manusia (IPM), ternyata tidak bekerja. IPM tertinggi pada tiga daerah (Surabaya, Kota Blitar, dan Sidoarjo) tidak berkontribusi pada pengurangan dominasi kedua parpol dalam empat pileg terakhir (2004-2019).

Indikasi pembelahan politik lainnya tampak dari konsistensi antara hasil pilkada dan pileg di Jatim. Dari 18 parpol atau gabungan parpol yang memenangkan pilkada 2005, hanya Banyuwangi yang menunjukkan perbedaan dengan parpol pemenang Pileg 2009. Sementara parpol penyokong pemenang Pilkada 2010 dan 2015 secara konsisten mendominasi perolehan kursi Pileg 2014 dan 2019.

Kemenangan Partai Nasdem pada Pileg 2019 di Ponorogo menjadi contoh unik di tengah dominasi PKB dan PDIP di Jatim. Meski demikian, kemenangan Nasdem ternyata tidak terlepas dari peran kontributif bupati yang juga Kader Nasdem.

C. Kesimpulan

Risiko pembelahan politik bagi kepemimpinan hasil pilkada, yaitu lahirnya kebijakan-kebijakan partisan atau kebijakan transaksional (politik imbal balik). Demi mempertahankan dukungan politik, pilihan-pilihan kebijakan diarahkan untuk mendukung penguatan nilai-nilai kepartaian di kalangan warga. Agar memenuhi tuntutan pendukung, kepentingan sebagian warga lainnya bisa termarginalkan dalam opsi kebijakan atau pembangunan tertentu.

Karenanya, pilkada seharusnya menjadi arena evaluasi publik terhadap kepemimpinan politik. Warga berkesempatan untuk keluar dari dominasi politik pragmatis elit. Melalui penggunaan hak pilih, warga bisa mewujudkan tuntutannya untuk

mengganti pemimpin yang hanya cakap berpolitik, tidak mampu mentransformasi mesin politik menjadi mesin kesejahteraan.

Menyadari realitas paradoks kepemimpinan politik dan praktik pembelahan politik, maka pemimpin terpilih dalam Pilkada Serentak 2020 semestinya mempraktikkan politik kreatif. Pemimpin politik tak hanya piawai mengkonstruksi keberhasilan untuk membentuk nilai-nilai sosial. Pemimpin kreatif kapabel memanfaatkan nilai sosial sebagai informasi tentang kebutuhan dan permintaan warga yang relevan dalam kepemimpinan dan kebijakan.

Untuk itu, kepemimpinan politik kreatif harus lapang dada berdialog dengan rakyat, berempati pada suara mereka, dan tidak meninggalkan suara pendukung kandidat yang kalah. Dengan begitu, pemimpin politik sangat sadar akan akar masalah publik dan tidak partisan dalam mendefinisikan masalah publik.

Secara akademis studi ini berupaya memperluas kajian tentang politik transaksional dalam pilkada. Pendekatan *top-down* studi politik transaksional dalam praktik kepemimpinan politik kepala daerah (petahana) bisa memperluas pendekatan *bottom-up* dalam studi perilaku memilih. Politik transaksional yang dipraktikkan petahana dan jejaring politiknya melalui produksi barang publik dan kebijakan partisan bisa mengarahkan pilihan warga sebagaimana dijelaskan dalam praktik politik cepat saji.

DAFTAR PUSTAKA

- Evans, Geoffrey, and Ksenia Northmore-Ball. "Long-term factors: Class and religious cleavages." *J. Fisher, E. Fieldhouse, MN Franklin, R. Gibson, M. Cantijoch, & C. Wlezien, The Routledge Handbook of Elections, Voting Behavior and Public Opinion. Abington and New York, NY: Routledge (2018).*
- Geertz, Clifford. *The religion of Java*. University of Chicago Press, 1960.
- Schlosser, Eric. *Fast food nation: The dark side of the all-American meal*. Houghton Mifflin Harcourt, 2012.
- Sobari, Wawan. *Patronage driven democracy: Emerging local politics in the Post-Soeharto Indonesia*. Airlangga University Press, 2017.
- Sumber: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201001093637-20-553036/290-calon-petahana-maju-pilkada-di-236-daerah/> Edisi 1 Oktober 2020 diakses pada 7 Nopember 2020.
- Sumber: [www.kpk.go.id/id/berita/ KPK Ingatkan Cakada Waspadai Pamrih Sponsor Pilkada](http://www.kpk.go.id/id/berita/KPK%20Ingatkan%20Cakada%20Waspadai%20Pamrih%20Sponsor%20Pilkada) diakses pada 30 Desember 2020.