

Novembri Yusuf S, Dkk.

**Prakata:
S. Aminah**

Pemilu dan Demokrasi
Sebuah Bunga Rampai



Prakata:
S. Aminah

Pemilu dan Demokrasi
Sebuah Bunga Rampai

Novembri Yusuf S, Dkk.

Diterbitkan atas kerja sama



Perpustakaan Nasional Republik Indonesia
Pemilu dan Demokrasi: Sebuah Bunga Rampai
Novembri Yusuf S, Dkk.

ISBN: 978-623-7590-68-2

Cetakan: I, April 2020

Tebal: 15,5 x 23 cm, xxvii + 364 Halaman

Hak cipta dilindungi undang-undang

All rights reserved

Prakata: S. Aminah

Penulis: Novembri Yusuf S, Dkk.

Editor: Roikan

Layouter: Hamidulloh Ibda

Diterbitkan atas kerja sama

CV. Pilar Nusantara
Jl. Soekarno Hatta No. 131 Pedurungan, Kota
Semarang, Jawa Tengah.
Telepon: (024) 76423442 / 08562674799
Email : pilarnusapress@gmail.com
Website : www.pilarnusa.net

Center for Security and Welfare Studies
(CSWS) FISIP, Universitas Airlangga
Jl. Dharmawangsa No.29 Surabaya
Telepon: (031) 99441157
Email: csws.ua@gmail.com
Website: <https://csws.fisip.unair.ac.id/>

Sanksi Pelanggaran Pasal 72 Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan /atau denda paling sedikit Rp.1.000.000,00 (satu juta), atau pidana penjara paling lama 7 (Tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun, atau dikenakan denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak memperbanyak penggunaan diperuntukkan kepentingan komersial Program Komputer dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dilarang keras mengutip, memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini serta memperjualbelikannya tanpa seizin penerbit dan penulis.

Kontributor:

**Novembri Yusuf Simanjuntak
Yuyun Dwi Puspitasari
lin Trisanti
Kharisma Firdaus
Eka Susanti
Erifan Manullang
Febriyani Hilda Dinati
Dian Tria Rahayu
Novita Maulida Ikmal
Novita Sari
Yosef Kristoforus Taekab
S. Aminah
Nur Holifah
Yohanes Arlando Dato
Frans Bertho Ricky Humau
Caesar Demas Edwinarta
Marliana Eka Fauzia
Romel Masykuri
Binaridha Kusuma N
Alvian D. Putra
Charissa Sherly Fitriana
Robi Cahyadi Kurniawan
Dede Mariana
Mudiyati Rahmatunnisa
Leo Agustino
Roikan
Amiliya Hesti Susanti
Dwi Windyastuti Budi Hendrarti**

PRAKATA

Demokrasi dan Pemilu

Siti Aminah¹

Buku Pemilu dan Demokrasi ini merupakan bunga rampai dari hasil penelitian mahasiswa Program Magister Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga, para pembelajar/peminat dari disiplin ilmu lain, serta kajian teori akademisi yang menaruh minat pada pemilu dan demokrasi. Tujuan dari buku ini adalah memberi pengetahuan kepemiluan bagi para pembelajar awam dan para peminat tentang tautan pemilu dan demokrasi di Indonesia sejak tahun 1955 sampai 2019. Hasil penelitian yang disajikan dalam artikel ini merupakan secuil dari praktik pemilu lokal (pemilihan kepala daerah yang berjalan dalam konteks implementasi desentralisasi/otonomi daerah) dari beberapa daerah Indonesia.

Pemilu dan demokrasi di Indonesia berjalan secara reguler sejak 1955 sampai 2019. Pemilu pada masa pemerintah Orde Lama, Orde Baru sampai pada era transisi menuju konsolidasi demokrasi serta sampai sekarang berjalan penuh dinamika. Secara umum buku ini merupakan kumpulan tulisan yang membahas tentang pemilu dan demokrasi dalam segala seluk beluknya. Bunga rampai ini berupaya menghadirkan wacana kritis tentang demokratisasi dan dinamika kehidupan politik di tanah air. Wacana dan analisis dari hal umum tentang *presidential threshold* dan finansial partai politik hingga hal khusus seperti pasangan

¹ Staf Pengajar di Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga.

tunggal, pemasalahan pilkada di berbagai daerah. Buku ini juga menyajikan analisis peran media dalam pemilihan kepala daerah termasuk persepsi pemilih hingga masalah Golongan Putih (Golput).

Secara teori, demokrasi dan Pemilihan Umum (Pemilu) adalah dua konsep yang berkelindan. Keberadaan Pemilu yang bebas dan adil secara teratur dianggap sebagai kondisi minimal untuk demokrasi (rezim demokratis) (Dahl 1971; Diamond 1999). Dalam konsepsi Plato dan Aritoteles, dua konsep tersebut menunjuk pada jumlah orang yang memerintah yang membedakan dari sistem monarki, aristokrasi, dan otokratis. Ada yang mengatakan demokrasi adalah bentuk pemerintahan, diterapkan melawan rezim otokratis atau monarkis. Demokrasi sebagai gagasan yang dihasilkan dari perjuangan panjang kelas menengah melawan absolutisme kekuasaan penguasa (Raja dalam masa monarki klasik jauh sebelum peristiwa pencerahan yang terjadi di Perancis yang menjadi penanda lahirnya rasionalisme. Dalam perkembangannya di era modern, istilah demokrasi menjadi sebagai institusi untuk membangun kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Ketika institusi yang ada sebelumnya gagal membangun kesetaraan, ketertiban dan keadilan. Untuk menjalankan demokrasi prasyaratnya ada partai politik (parpol).

Mengikuti definisi yang diajukan oleh Sartori (1976) bahwa partai politik adalah sebagai kelompok politik yang secara resmi diakui sebagai bagian dari proses pemilihan dan yang dapat mendukung (mengajukan) kandidat untuk pemilihan (bebas atau tidak) secara teratur. Dengan cara ini, partai politik (sistem kepartaian) dan pemilu digunakan sebagai ukuran konsolidasi demokrasi masyarakat. Dalam penjelasan Huntington ada parameter berupa dua pergantian sistem politik dari non demokrasi ke demokrasi (Huntington 1991). Dengan parameter itu, suatu demokrasi

dapat dianggap berada dalam tahap konsolidasi apabila suatu partai yang memenangi Pemilu (mengambil alih kekuasaan dalam pemilihan pada saat transisi ke demokrasi kehilangan pemilihan berikutnya), dan jika partai yang berkuasa kemudian kalah dalam Pemilu tersebut. Dari sudut pandang yang lebih dalam, bisa dikatakan bahwa pada saat Pemilu melibatkan persaingan sejati antarpolisi-partai politik berdasarkan kebijakan dan *platform* yang mereka usulkan dan bukan berdasar popularitas kandidat politik individu atau pemungutan suara berdasarkan minat khusus, maka konsolidasi demokrasi itu akan terus berlanjut (Mainwaring, 1999).

Membangun demokrasi adalah suatu keniscayaan. Proses pembangunan demokrasi dimulai dalam lingkungan nondemokratis yang mungkin memiliki sifat yang berbeda seperti negara satu partai, rezim militer, pemerintahan dinasti, pemerintahan teokratis, tirani. Demokrasi lebih dari sekadar tindakan memilih pemimpin secara teratur dan berkala diselenggarakan setiap beberapa tahun. Demokrasi juga tentang membangun kekuatan dari pemimpin secara nyata memajukan keadilan sosial, ekonomi, dan lingkungan yang aman dan nyaman bagi semua warga negaranya. Kemudian demokrasi menjadi andalan, model ideal pemerintahan yang cocok untuk negara-negara baru dalam menjalankan modernisasi (pembangunan). Demokrasi yang ideal dan sejati adalah yang melindungi dan menjamin kebebasan hak-hak yang melekat pada semua orang untuk memahami masalah dan kekuatan yang mempengaruhi kehidupan rakyat dan memiliki kesempatan untuk membentuk dunia yang benar-benar diharapkan oleh banyak orang.

Implementasi demokrasi sampai hari ini masih diperdebatkan, karena demokrasi masih belum bisa mencapai tujuan sejatinya membangun kesetaraan dan

kesejahteraan bagi semua warga negara. Perdebatan atas demokrasi yang sudah menjadi teori maupun dalil tak pernah pupus dari nalar para ilmuwan, pembelajar, dan praktisi. Perdebatan itu bukan semata-mata tentang bagaimana prosedur demokrasi diterapkan dalam regulasi dalam Pemilu, tetapi bagaimana demokrasi sebagai institusi utama yang menjalankan fungsi perwakilan. Mudah untuk membedakan antara sistem yang memiliki karakteristik khas demokrasi dan yang tidak demokrasi, karena sistem demokrasi adalah istilah dengan konten historis yang menentukan, yang terikat erat dengan perjuangan panjang melawan kekuasaan sewenang-wenang penguasa. Ini kemudian dirumuskan kedalam proposisi oleh Sartori (1990), bahwa dalam demokrasi itu ada kebebasan yang kemudian diturunkan kedalam hak-hak, persetujuan, dan perwakilan untuk melawan kecenderungan penguasa dengan kuasa yang absolut.

Dalam sejarah tercatat bahwa lembaga-lembaga demokrasi modern berawal dari upaya gigih orang Inggris untuk membatasi kekuasaan dan yurisdiksi raja-raja mereka. Upaya ini dimulai sebelum Raja John yang enggan dibujuk untuk menandatangani Magna Carta di awal abad ketiga belas (1215). Raja John sebagai raja yang memegang kekuasaan tertinggi sistem monarki yang dipaksa untuk menyetujui Magna Carta sebagai seperangkat hukum yang harus dia ikuti untuk memberikan hak kepada rakyat. Ini terjadi setelah banyak konflik berkepanjangan dengan para baron dan Gereja. John mengumpulkan pajak, memodernisasi pemerintah dan mengerahkan kekuasaannya atas Gereja, Skotlandia, dan Irlandia. Ini membuatnya tidak disukai oleh para Baron. Pada 1201-1202 dengan dibantu oleh Raja Philip dari Perancis, penguasa Lusignan, aliansi kuat bangsawan Perancis, memberontak melawan John. John melancarkan kampanye besar-besaran untuk

menaklukkan kembali Normandia, tetapi kalah parah di Pertempuran Bouvines (1214).

Pemerintahan Raja John adalah titik balik dalam sejarah pemerintahan Inggris di mana selama pemerintahannya, Raja John mencoba memperkuat monarki dan mengumpulkan pajak tanah dari para ksatria dan kelas bangsawan baron. Kekuasaannya sangat monarkis dan Raja John berusaha meningkatkan jumlah pajak tanah baru dari para ksatria dan para baron. Dia memodernisasi pemerintah dan memaksa Gereja untuk menerima kandidatnya untuk Uskup Agung Canterbury. Dia meningkatkan kontrolnya atas Irlandia dan Wales, dan membangun pasukannya di Inggris utara. Para ksatria dan kelas Baron menolak dan melawan Raja John. Kemudian Raja John mengambil alih kekuasaan mereka. Semua orang melihatnya sebagai serangan terhadap kebebasan mereka. Pemerintahan Raja John mrndapatkan perlawanan dari mereka. Realitas itu sering terjadi di Abad Pertengahan ketika seorang raja kehilangan otoritasnya akan perang. Para baron memberontak dan Juni 1215, mereka memaksa John untuk menyetujui Magna Carta (Piagam Besar) sebagai serangkaian tuntutan di mana para baron berusaha membatasi kekuasaan raja yang absolut untuk keuntungan mereka. Piagam itu hanya berbicara tentang orang bebas dan bukan mayoritas orang yang dalam hal ini adalah petani. Jadi, Magna Carta adalah sebagai Piagam Besar yang lahir dari persetujuan antara Raja John, Paus Innocent III dan kaum bangsawan kelas Baron. Piagam Besar itu diratifikasi di Inggris pada 15 Juni 1215 sebagai cara mengakhiri kelaliman Raja John. Piagam ini memiliki fungsi menghapus kekuasaan absolut raja dan peristiwa ini merupakan awal dari lahirnya sistem Perlemitter di Inggris.

Pasca Magna Carta, demokrasi terus menerus mendapatkan perhatian dari para negarawan dan ilmuwan.

Pengertian dan praktik demokrasi mulai dibedakan dari kategori demokrasi kuno dan demokrasi modern. Pada abad ke-18 garis besar demokrasi modern mulai muncul dalam doktrin baru legitimasi yang membuat pemerintah hanya bergantung pada atas persetujuan dari yang diperintah (dan dengan demikian menyarankan bahwa kekuasaan yang sah hanya mengalir dari rakyat). Demokrasi modern adalah demokrasi konstitusional. Sistem yang memberikan hak kepada warga negaranya. Hak untuk memilih dan hak untuk mewakili sesuatu yang tidak langsung, sistem ini beroperasi melalui perwakilan terpilih, di mana warga negara memilih perwakilan untuk membuat keputusan politik, merumuskan undang-undang dan mengelola program untuk kepentingan publik.

Kelindan Pemilu dan Demokrasi

Pemilu bukan hanya untuk membedakan secara kontras demokrasi dan sistem totaliter, tetapi juga untuk menandai adanya kebebasan dari warga negara untuk terlibat secara inklusif dalam menentukan pemimpin politiknya. Karena di bawah rezim otoriter yang ada di banyak negara, Pemilu juga diselenggarakan sebagai cara untuk memperoleh pembenaran dan pengakuan dari rakyat dan partai politik pun sebagai peserta pemilunya. Dalam banyak kasus, negara-negara tersebut membentuk pemerintahan parlementer secara langsung setelah memperoleh kemerdekaan dari kekuatan kolonial atau setelah disintegrasi Uni Soviet. Selanjutnya, meskipun pemerintah sipil digantikan oleh kediktatoran atau oleh pemerintahan militer dengan cara kudeta, lembaga-lembaga politik termasuk sistem pemilihan dan parlementer, dalam banyak kasus, tidak dihapus. Alasannya karena penghapusan lembaga-lembaga tersebut secara signifikan akan merusak legitimasi pemerintah dan juga administrasi politiknya.

Penguasa di negara non demokrasi juga memanfaatkan partai politik sebagai kendaraan untuk menyebarkan ideologi rezim di antara warga negara dan untuk menciptakan basis dukungan politik. Selain itu, tidak lazim bagi kekuatan yang berkuasa untuk menghasilkan pemilihan untuk menunjukkan bahwa mereka dipilih oleh rakyat, memungkinkan partisipasi partai politik lain di bawah batasan. Ini juga memiliki efek membagi kelompok oposisi moderat dan garis keras, sehingga melemahkan seluruh oposisi terhadap rezim (Lust-Okar 2004). Namun, pemilihan tidak sah semacam itu juga dapat memicu protes massa yang bahkan dapat mengakibatkan perubahan rezim, seperti yang terlihat dalam kasus-kasus Filipina, Georgia, Ukraina, dan Kirgistan.

Alasan di balik kepopuleran demokrasi adalah bahwa hidup di bawah lembaga demokratis membuat orang jauh lebih bahagia daripada hidup di bawah lembaga otoriter (Inglehart, 2006). Demokrasi memiliki kapasitas untuk mengakomodasi keragaman dan mengutamakan keamanan, kebebasan dan hak asasi manusia. Setiap negara telah berusaha untuk mencapai di masing-masing negara. Abad ke-19 dikenal sebagai 'masa keemasan teori demokrasi' dan abad ke-20 sebagai era praktik demokrasi. Demokrasi adalah proses evolusi yang dinamis, terlepas dari popularitasnya, meski demokrasi menghadapi banyak tantangan di berbagai belahan dunia. Tantangan itu bukan dari orang lain tetapi dari perwakilan terpilih yang idealnya mengatur negara dengan cara demokratis.

Para ilmuwan politik sudah melakukan kajian untuk membuktikan keterlekatan pemilu dalam konteks demokrasi modern. Dalam demokrasi, wewenang pemerintah berasal dari persetujuan yang diperintah. Mekanisme utama untuk menerjemahkan persetujuan itu ke dalam otoritas pemerintah adalah mengadakan Pemilu yang bebas dan adil.

Semua demokrasi (perwakilan) modern mengadakan Pemilu, tetapi tidak semua Pemilu itu diselenggarakan demokratis. Contoh, pada pemerintah yang menerapkan sistem kepartaian tunggal, Pemilu digelar untuk memberikan aura legitimasi kepada pemerintahan yang dihasilkan dari Pemilu itu. Dalam Pemilu seperti itu, ada satu kandidat dari partai yang berkuasa atau daftar kandidat yang sudah dipersiapkan untuk tidak menjadi pemenangnya. Pemilu dalam sistem satu partai umumnya tanpa ada pilihan alternatif.

Pemilu menjadi satu-satunya cara untuk menghubungkan landasan demokrasi, yakni representasi dan aturan rakyat, sehingga demokratisasi melibatkan pemilihan antara perwakilan rakyat dan demokrasi. Namun, pemilihan sebagai suatu sistem dan mekanisme bukanlah sebuah monolit, ia telah mengambil berbagai bentuk untuk memastikan keterwakilan yang tepat. Di negara-negara demokrasi yang matang dan terkonsolidasi, terutama di negara-negara yang sangat industri, pemilihan melayani fungsi kembar: perwakilan rakyat dan kelangsungan demokrasi. Tetapi, tidak demikian dengan demokrasi baru atau di negara-negara non-industri atau terbelakang. Pemilihan digunakan semata-mata sebagai alat yang melegitimasi rezim yang berkuasa untuk melestarikan dan melanjutkan kekuasaannya. Oleh karena itu, makna sebenarnya dari perwakilan sering berbeda dalam penekanannya. Analisis mengenai hubungan antara pemilihan umum dan demokrasi di negara-negara Asia, Afrika, dan Amerika Latin mengungkapkan bahwa keputusan tersebut rezim cenderung mengadakan pemilihan berkala untuk mempertahankan jubah legitimasi demokrasi. Di sana, makna dan hubungan antara pemilihan umum dan demokrasi di negara-negara barat dan non-barat tidak sama.

Pemilu demokratis tidak bersifat simbolis. Pemilu itu memuat unsur-unsur: kompetitif, berkala, inklusif, dan definitive, di mana para pembuat keputusan utama dalam suatu pemerintahan adalah dipilih oleh warga yang menikmati kebebasan luas untuk mengkritik pemerintah, untuk mempublikasikan kritik mereka dan untuk menyajikan alternatif. Kriteria Pemilu yang digagas Kirkpatrick tentang Pemilu demokratis mencakup beberapa parameter: pertama, memenuhi unsur kompetitif. Partai oposisi dan kandidat harus menikmati kebebasan berbicara, berkumpul, dan bergerak yang diperlukan untuk menyuarkan kritik mereka terhadap pemerintah secara terbuka dan untuk membawa kebijakan dan kandidat alternatif kepada para pemilih. Ada oposisi yang memiliki akses ke pemungutan suara. Kedua, bersifat *berkala*. Demokrasi tidak memilih diktator atau presiden seumur hidup. Pejabat terpilih bertanggung jawab kepada rakyat, dan mereka harus kembali ke pemilih pada waktu yang ditentukan untuk mendapatkan mandat mereka untuk melanjutkan jabatan. Ini berarti bahwa pejabat di negara demokrasi harus menerima risiko dikeluarkan dari jabatannya. Ketiga, bersifat *inklusif*.

Definisi warga negara dan pemilih harus cukup besar untuk memasukkan sebagian besar populasi orang dewasa. Sebuah pemerintah yang dipilih oleh kelompok kecil dan eksklusif bukanlah sebuah demokrasi tidak peduli seberapa demokratisnya kerja internal tersebut dapat muncul. Salah satu drama demokrasi yang hebat sepanjang sejarah adalah perjuangan kelompok-kelompok yang dikecualikan baik ras, etnis, atau agama minoritas, atau perempuan untuk memenangkan kewarganegaraan penuh, dan dengan itu hak untuk memilih dan memegang jabatan. Di Amerika Serikat, misalnya, hanya laki-laki pemilik properti yang menikmati hak untuk memilih dan

dipilih ketika Konstitusi ditandatangani pada 1787. Kualifikasi pemilik properti menghilang pada awal abad ke-19, dan perempuan memenangkan hak pilih pada tahun 1920. Kulit hitam Amerika, bagaimanapun, tidak menikmati hak suara penuh di Amerika Serikat bagian selatan sampai gerakan hak-hak sipil tahun 1960-an. Pada akhirnya, pada 1971, warga yang lebih muda diberi hak untuk memilih ketika Amerika Serikat menurunkan usia pemilih dari 21 menjadi 18. Keempat, ada kepastian. Mereka menentukan kepemimpinan dari pemerintah yang dipilih dari hasil Pemilu. Tunduk pada hukum dan konstitusi negara, perwakilan yang dipilih secara populer memegang tampuk kekuasaan. Mereka bukan sekadar boneka atau pemimpin simbolis. Kirkpatrick juga menetapkan tentang ciri Pemilu demokratis, di mana tidak terbatas pada pemilihan calon. Pemilih juga dapat diminta untuk memutuskan masalah kebijakan secara langsung melalui referendum dan inisiatif yang ditempatkan pada surat suara. Di Amerika Serikat, misalnya, lembaga legislatif memutuskan untuk merujuk atau menempatkan, masalah langsung di depan para pemilih. Dalam hal inisiatif, warga negara sendiri dapat mengumpulkan sejumlah tanda tangan yang ditentukan (biasanya persentase dari jumlah pemilih yang terdaftar di negara bagian itu) dan meminta agar masalah ditempatkan pada pemungutan suara berikutnya.

Lembaga demokrasi tidak dapat didirikan dengan mudah, di mana saja, kapan saja; mereka cenderung muncul hanya ketika kondisi sosial dan budaya tertentu ada. Tetapi perkembangan ekonomi dan modernisasi mendorong kondisi-kondisi tersebut ke arah yang benar dengan menciptakan proses penguatan diri yang membawa partisipasi massa ke politik dan dengan demikian membuat demokrasi semakin mungkin. (Inglehart, R. & C. Welzel, 2009). Sorensen juga mendefinisikan demokrasi. Dia

memulai dengan memberikan tinjauan singkat namun menyeluruh tentang teori, filosofi, dan pengalaman praktis demokrasi selama berabad-abad. Dia berfokus terutama pada dua sudut pandang demokrasi yang berbeda, satu dianut oleh Joseph Schumpeter dan yang lainnya dianut oleh David Held. Pandangan pertama dianggap sebagai pandangan sempit, sedangkan pandangan kedua dianggap sebagai sudut pandang yang jauh lebih luas. Sorensen pada dasarnya menyandingkan gagasannya tentang demokrasi sebagai entitas yang dinamis yang memiliki beberapa definisi, dengan fakta bahwa definisi-definisi ini dapat terus berubah dan dimodifikasi. Sifat dinamis dari demokrasi ini sering membuatnya tidak sesuai dengan upaya untuk mengukurnya. Sebagai catatan bahwa kondisi sosial ekonomi dan pola kelembagaan masing-masing negara dapat mempengaruhi kualitas demokrasi.

Parameter Pemilu demokratik yang diusung oleh Kirkpatrick tak lepas dari regulasi Pemilu. Artinya adalah penyelenggaraan Pemilu membutuhkan regulasi berupa undang-undang. Undang-undang pemilu adalah aturan politik. Aturan itu merupakan skema seperti monopoli yang menentukan tentang bagaimana permainan dimainkan (aturan yang menentukan permainan. Wujud dari aturan adalah hukum pemilu yang merupakan aturan demokrasi. Dalam hukum pemilu memuat tentang dampak tentang siapa yang akan menjadi pemenang dan pecundang dalam demokrasi. Intinya, UU Pemilu adalah sabuk dari transmisi demokrasi yang ideal ke demokrasi yang empiris.

Puncak dari demokrasi pada beberapa tahun terakhir telah membuka jalan bagi resesi demokratis. Antara 1985 dan 1995, sejumlah negara non demokrasi membuat transisi ke demokrasi. Ini merupakan euforia luas tentang masa depan demokrasi. Meski ada kemunduran demokrasi di beberapa belahan dunia, seperti Bangladesh, Nigeria,

Filipina, Rusia, Thailand, dan Venezuela, Indonesia. Ketika George Bush sebagai Presiden Amerika Serikat berusaha untuk membangun demokrasi di Afghanistan dan Irak, tetapi justru membuat kedua negara masuk dalam kondisi politik kritis dan kacau. Perkembangan ini, seiring dengan meningkatnya kekuatan Cina dan Rusia, telah menyebabkan banyak pengamat berpendapat bahwa demokrasi telah mencapai puncaknya dan tidak lagi meningkat. Kesimpulan ini tidak tepat pula, karena kondisi mendasar masyarakat di seluruh dunia menunjukkan realitas yang lebih rumit. Kabar buruknya adalah bahwa tidak realistis untuk mengasumsikan bahwa lembaga-lembaga demokrasi dapat dibentuk dengan mudah, hampir di mana saja, kapan saja. Meskipun prospeknya tidak pernah sia-sia, demokrasi tetap menjadi alternatif untuk mencapai kesetaraan dan mewujudkan keadilan.

Pemilu dan demokrasi berkelindan, demokrasi dibangun oleh manusia dengan mendirikan partai politik yang menjadi peserta Pemilu. Partai politik (parpol) adalah organisasi yang mewadai sekelompok orang yang kemudian diorganisir berdasarkan ideologi politik, yang bersatu untuk memperebutkan kursi dari Pemilu untuk kemudian memegang kekuasaan dalam pemerintahan. Partai-partai politik menyetujui beberapa kebijakan dan program yang diusulkan, dengan tujuan untuk mempromosikan kebaikan kolektif atau memajukan kepentingan pendukungnya (konstituen). Mereka diorganisir di tingkat lokal, negara bagian, dan nasional dan peran mereka tidak dapat ditolak di setiap tingkat pemerintahan. Tujuan utama partai adalah untuk bergabung dengan orang-orang, menjalin hubungan antara masyarakat dan pemerintah, mengorganisir kelompok-kelompok dalam masyarakat dan melibatkan mereka dalam debat tentang masalah sosial untuk menerjemahkan keinginan yang mereka daftarkan dalam

masyarakat ke dalam program politik dan menggalang dukungan untuk masalah ini dalam kampanye pemilihan.

Dengan keunggulan demokrasi, Sorensen meramalkan akan ada kebangkitan dan penyebaran demokrasi adalah sesuatu yang kompleks. Kebangkitan itu dapat terjadi dengan memperhatikan interaksi antara kondisi sosial, budaya, ekonomi, dan lainnya, seperti keputusan yang diambil oleh aktor politik. Penelitian tentang faktor-faktor politik untuk demokrasi juga telah berfokus pada jenis lembaga tertentu yang paling mendukung kemajuan dan stabilitas demokrasi. Berbagai studi telah mengeksplorasi bagaimana merancang atau secara institusional membangun demokrasi dengan cara terbaik untuk mempromosikan demokrasi dan telah menggambarkan parlementerisme sesaat versus presidensialisme. Sebagian besar, didasarkan pada kontribusi ilmiah oleh Linz dan rekan-rekannya. Dalam penelitiannya, *The Perils of Presidensialism* yang disebut oleh Juan Linz adalah untuk menjelaskan sistem presidensialisme yang kurang menguntungkan jika dipraktekkan pada negara yang menerapkan sistem multipartai. Justru yang harus dipilih dalam negara dengan sistem multipartai adalah parlementerisme. Ini menjadi penting untuk mempromosikan dan melindungi demokrasi yang stabil. Argumentasi yang dibangun Linz adalah: sifat pemilihan presiden (pemenang-ambil-semua) dapat menghasilkan kepemimpinan dari presiden berdasarkan dukungan dari minoritas pemilih dan memberikan ini akan menyebabkan adanya celah legitimasi. Kedua, Linz berpendapat bahwa menetapkan syarat-syarat presidensial itu penting dan hal ini akan menemui banyak rintangan karena untuk mengubah wajah seorang presiden bisa menjadi masalah bagi vitalitas demokrasi dan perubahan yang akan terjadi. Karena itu, Linz menyarankan perlunya bagi pemerintah untuk mempertimbangkan sistem

parlementer yang lebih dapat disesuaikan dengan perubahan kondisi politik.

Argumen menarik saat membahas potensi kelemahan dalam sistem presidensial dengan multipartai, dimana presiden menjadi minoritas, persyaratan yang kaku dan kesulitan untuk dihapus, kebuntuan kebijakan dan pilihan orang luar yang tidak berpengalaman dan bagaimana demokrasi parlementer tampaknya lebih fungsional dan tahan lama dibandingkan dengan demokrasi presidensial. Namun, harus ditegaskan bahwa banyak penelitian telah menantang argumen atau asumsi ini dengan menunjukkan kondisi yang menguntungkan dalam demokrasi presidensial, tetapi juga bagaimana ketidakstabilan politik mungkin disebabkan oleh struktur demokrasi yang lemah daripada oleh sistem presidensialisme).

Secara empiris, kita bisa memetik banyak pengetahuan politik dari Pemilihan 1955 sampai 2019. Ada beberapa cacatan yang bisa menjadi bahan pembelajaran bagi kita semua tentang pemilu yang sudah berlangsung di Indonesia. Pemerintah Indonesia sejak kemerdekaan tahun 1945, memiliki pemilihan demokratis pertama pada September 1955. Ini adalah pemilihan multipartai dengan omset tinggi 91,5 persen dari pemilih terdaftar atau sekitar 39 juta pemilih. Ada total 28 partai politik yang mendapatkan kursi, tetapi hanya 4 yang berbagi (kira-kira sama) 75 persen suara. Hasilnya adalah DPR yang sangat representatif tetapi pemerintahan yang rapuh dengan partai terbesar PNI hanya memperoleh seperempat suara.

Pemerintah Orde Baru mengumumkan pada tahun 1970 bahwa semua pegawai pemerintah harus mematuhi monoloyalitas terhadap pemerintah. Pegawai negeri tidak diizinkan untuk bergabung dengan partai politik manapun, mereka melalui kebijakan monoloyalitas bergabung dengan GOLKAR (Kelompok Fungsional). Organisasi ini didirikan

oleh tentara pada tahun 1964 untuk mengoordinasikan badan koperasi militer-sipil. GOLKAR kemudian menjadi kendaraan pemerintah untuk mendirikan organisasi politik militer-birokrasi untuk mengendalikan dan mempertahankan kekuasaannya atas bangsa. Pada tahun 1971 Orde Baru melakukan pemilihan pertamanya. Sepuluh partai politik bersaing dan sembilan partai dari era Sukarno dan partai politik pemerintah baru, GOLKAR. (lihat hasil pemilihan di bawah) menjadi peserta Pemilu. Perkembangan lebih lanjut, tahun 1973 Soeharto membukan gebrakan politik dengan melakukan penggabungan parpol kedalam dua kelompok ideologi, yaitu: PPP (Partai Persatuan Pembangunan) merupakan empat partai berbasis Islam dan PDI (Partai Demokrasi Indonesia) yang merupakan penggabungan lima partai sekuler. Sementara parpol yang mewakili pemerintah tidak disebut sebagai parpol tetapi GOLKAR. Dengan kebijakan fusi ini, Orba berhasil menggelar Pemilu pada tahun 1977. Pemilihan dilakukan secara serentak untuk DPR, dan tingkat pertama dan kedua dari DPRD daerah. Setiap pemilih menerima tiga surat suara yang berbeda: satu untuk DPR, satu untuk tingkat pertama DPR daerah, dan satu untuk tingkat kedua DPR daerah. Setiap surat suara hanya berisi lambang partai. Sejak 1977, hanya ada tiga simbol dalam pemungutan suara: PPP, PDI, dan GOLKAR. Setiap surat suara dibedakan berdasarkan warnanya. Tingkat partisipasi pemilih biasanya tinggi di sekitar 80 hingga 70 persen populasi yang berhak memilih. Tuduhan penipuan sangat umum dalam pemilihan di bawah pemerintahan Orde Baru.

Gambaran umum Pemilu kedua masa Orde Baru, yang 2 Mei 1977 masih menggunakan sistem yang serupa dengan Pemilu 1971: sistem perwakilan berimbang (proporsional). Pemerintah Orba membuat kebijakan fusi

atau peleburan Parpol untuk peserta Pemilu 1971. Sehingga Pemilu 1971 diikuti oleh dua Parpol dan satu Golongan yang mewakili kelompok fungsional (Golongan Karya/Golkar). Kedua Parpol itu adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan peleburan dari partai NU, Parmusi, Perti, dan PSII, sementara Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang merupakan fusi dari PNI, Parkindo, Partai Katolik, Partai IPKI, Partai Murba. Kemudian Pemilu 1982 yang diselenggarakan pada 4 Mei 1982 sama seperti Pemilu Orba sebelumnya. Pemilihan Umum 1987 yang diselenggarakan pada 23 April 1987. Tidak ada perbedaan yang terlihat pada Pemilu tahun 1987 karena sistem yang digunakan serta peserta parpol yang sama, yaitu PPP, Golkar, dan PDIP. Pada Pemilu 1992 sebagai Pemilu kelima Orde Baru, diselenggarakan pada 9 Juni 1992. Sistem yang digunakan belum mengalami perubahan yaitu sistem perwakilan berimbang (porporisional) dengan peserta yang masih serupa dengan pemilihan umum sebelumnya, yaitu PPP, Golkar dan PDIP.

Yang menarik adalah Pemilu 1997, yang merupakan Pemilu terakhir dari pemerintah Orba yang dilaksanakan pada 29 Mei 1997. Peserta Pemilu juga tidak ada perubahan. Dalam perjalannya, hasil Pemilu 1997 membuahkan reformasi bagi sistem Pemilu berikutnya dan reformasi sistem pemerintahan umumnya. Pemilu 1999 menjadi pemilihan pertama era pasca Orba yang sering disebut sebagai pemilu hasil perjuangan semua komponen masyarakat untuk mengakhiri pemerintahan yang tidak demokratis.. Pemilu yang dilaksanakan 7 Juni 1999 secara serentak di seluruh Indonesia dipandang para ahli politik sebagai awal kebangkitan demokrasi. Karena ditandai dengan besarnya jumlah peserta yang ikut dalam pemilihan, yaitu 48 parpol.

Penyelenggaraan Pemilu 1999 didasari oleh regulasi Undang-Undang ini adalah UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum, UU No. 4/1999 tentang Komposisi dan Keanggotaan MPR, DPR, dan DPR daerah. Perbedaan utama dan signifikan dari aturan pemilihan sebelumnya adalah bahwa pembatasan pembentukan partai politik dihapuskan dan pemerintah tidak diizinkan untuk ikut campur dalam urusan internal partai. Pada pemilu 1999 terdapat lebih dari 200 partai politik terdaftar, yang lolos menjadi peserta Pemilu karena verifikasi administratif, dan ditetapkan oleh KPU sebagai peserta Pemilu ada 48 parpol.

Perjalanan bangsa menyikapi perubahan politik dalam dan luar negeri kemudian diadakan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai mandat reformasi untuk menata sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan yang lebih demokratis. Tentu saja, ada pengaruh dari amandemen terhadap sistem pemilihan dan praktik pemilu di Indonesia:

1. Penghapusan kursi utusan golongan yang berasal dari TNI dan Polri di DPR;
2. Penyelenggaraan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
3. Peserta pemilihan umum DPR dan DPRD adalah partai politik Adanya purifikasi sistem pemerintahan presidensial yang ditandai dengan adanya pembatasan masa jabatan presiden dan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden melalui pemilu;
4. Adanya Dewan Perwakilan Daerah;
5. Diselenggarakannya pemilihan umum oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;

6. Pemilihan yang kepala daerah yang dilakukan secara demokratis.

Hasil dari reformasi politik adalah penyelenggaraan Pemilu 2004. Dengan berpedoman kepada Undang-Undang No.23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilu untuk memilih wakil rakyat DPR, DPD dan DPRD). Komisi Pemilihan Umum (KPU) berhasil menyelenggarakan pemilihan presiden (Pilpres) langsung pada pertengahan 2004. Pilpres pada Pemilu 2004 diselenggarakan sebanyak dua putaran dan menjadi bagian dari rangkaian sembilan tahap Pemilihan Umum Legislatif 2004. Kemudian pada Pemilu 2009, peserta Pemilu adalah 38 Parpol dan 6 partai lokal di Aceh. Berdasar UU No. 10/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, *Parliamentary Threshold* sebesar 2,5 %, sehingga 9 Parpol yang berhasil menempatkan wakilnya di DPR. Pada Pemilu 2014, peserta Pemilu adalah 10 Parpol dan ketentuan *Parliamentary Threshold* sebesar 3,5 %. Angka ini menjadi ambang batas perolehan suara bagi Parpol. Artinya setiap Parpol peserta pemilu untuk menempatkan wakilnya di DPR sekurang-kurangnya 3,5 % dari jumlah suara sah secara nasional sebagaimana diatur dalam pasal 208 UU No. 8 tahun 2012 .

Dinamika Pemilu yang sudah berlangsung sampai 2019 sebagai terobosan dari reformasi elektoral dan kesungguhan semua unsur elemen masyarakat, bangsa, dan negara untuk mencapai Indonesia yang demokratis. Sehingga sampailah bangsa dan negara Indonesia pada suatu keputusan untuk menyelenggaraan Pemilu serentak diidealkan mampu menghasilkan efek ekor jas (*coattail effect*) melalui UU No. 7/2017 yang mengatur tentang ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*), ambang

Pemilu dan Demokrasi: Sebuah Bunga Rampai - Novembri Yusuf S, Dkk | | xxii

batas parlemen (*parliamentary threshold*), alokasi kursi anggota DPR per daerah pemilihan (Dapil), metode konversi suara pemilu legislatif, dan sistem pemilu. Ini menjadi dasar hukum Pemilu serentak yang sudah berhasil diselenggarakan pada 17 April 2019.

Kami mengucapkan terima kasih kepada mahasiswa Program Magister Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga, Surabaya. Mereka semua sudah meluangkan waktu kuliahnya untuk melakukan penelitian dan menuliskannya kedalam artikel ini adalah sebagai bukti kesungguhannya untuk memberi kontribusi akademik pada kajian Pemilu dan Demokrasi di Indonesia. Tak lupa, kami juga mengucapkan terima kasih kepada para penulis yang sudah berkontribusi pada buku ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Dahl, R.A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Diamond, Larry. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Maryland: JHU Press.
- Held, David. (2006). *Model of Democracy*. California: Stanford University Press.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London: Univ. of Oklahoma. Press.
- Inglehart, R. & C. Welzel (2009). "How Development Leads to Democracy: What We Know About Modernization Today?" *Foreign Affairs*, 88 (2): 33-48.
- Linz, Juan J. (1990). "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, 1 (1), 51-69.

- Mainwaring, Scott. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, California: Stanford Univ.Press.
- Sartori, Giovanni.1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Vol.1, NY: Cambridge University Press.
- Sørensen, Georg.2008. *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, Tennessee: Westview Press.
- http://www.seasite.niu.edu/Indonesian/Indonesian_Elections/Election_text.htm
- Catatan-20-Tahun-Reformasi-Pemilu.pdf, dalam <https://perludem.org/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=3769>

DAFTAR ISI

Prakata:

Demokrasi dan Pemilu (S. Aminah) - v

Daftar Isi - xxv

DEMOKRATISASI PILKADA SATU PASANGAN
CALON - 1

Novembri Yusuf Simanjuntak

Yuyun Dwi Puspitasari

Iin Trisanti

RELEVANSI PRESIDENTIAL THRESHOLD
DALAM RUU PEMILU DENGAN KEPUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PERDEBATAN DI
LEGISLATIF - 37

Kharisma Firdaus

Eka Susanti

ANALISIS PRINSIP KESETARAAN PADA
PEMBENTUKAN DAERAH PEMILIHAN DAN
ALOKASI KURSI DPR KE PROVINSI PADA PEMILU
2014 DAN RENCANA PEMILU 2019 - 56

Erifan Manullang

Febriyani Hilda Dinati

Dian Tria Rahayu

KEUANGAN PARTAI DAN PROBLEMATIKA SAKSI
- 85

Novita Maulida Ikmal

Novita Sari

Nur Holifah

PASANGAN CALON TUNGGAL - 101

Yosef Kristoforus Taekab

PILKADA SEBAGAI PRAKTIK DEMOKRASI
DESENTRALISASI

Hipotesis Konseptual untuk Promosi Kesejahteraan Masyarakat -
129

S. Aminah

KEKUATAN LOCAL STRONGMEN DALAM
PILKADA SAMPANG 2012 - 142

Nur Holifah

POLITIK IDENTITAS DAN PEMILUKADA
KABUPATEN ALOR PERIODE 2013-2018 - 161

Yohanes Arlando Dato

Frans Bertho Ricky Humau

Yosef Kristoforus Taekab

IMPLIKASI PENGHAPUSAN PASAL KONFLIK
KEPENTINGAN DENGAN PETAHANA DALAM
PELAKSANAAN PILKADA TAHUN 2015 DAN 2017
- 191

Caesar Demas Edwinarta

Marliana Eka Fauzia

BISAKAH MEDIA MASSA MEMPERKUAT
DEMOKRASI? STUDI PILKADA DKI 2017 - 218

Romel Masykuri

Binaridha Kusuma N

Alvian D. Putra

ANALISIS STRATEGI KEMENANGAN CALON
INDEPENDEN MELAWAN PARTAI PENGUSUNG
KOALISI 12 PARPOL DI SERUYAN KALIMANTAN
TENGAH - 245

Charissa Sherly Fitriana

KLIENTELISME DALAM PEMILIHAN WALIKOTA
BANDAR LAMPUNG 2015 - 278

(Studi pada Incumbent Walikota Herman HN)

Robi Cahyadi Kurniawan

Dede Mariana

Mudiyati Rahmatunnisa

Leo Agustino

RESPON MASYARAKAT TERHADAP PEMILU
SERENTAK 2019 - 304

(Persepsi Pemilih Tiga Daerah)

Roikan

GOLPUT: PROTES DALAM PROSES DEMOKRASI -
325

Amiliya Hesti Susanti

GENDER BASES IN SURABAYA MAYOR'S
ELECTION 2015: A REVIEW OF WOMEN
CANDIDATES - 347

Dwi Windyastuti Budi Hendrarti

PILKADA SEBAGAI PRAKTIK DEMOKRASI DESENTRALISASI: KONSEPTUAL HIPOTESIS UNTUK PROMOSI KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

S. Aminah⁴⁵

ABSTRACT

The globalization process has an impact on the diminishing power of national governments at the local level. This requires an interaction between local politics and national politics. That means there are interactions that can strengthen democracy at both levels. National democracy can strengthen local democratic competition when political parties provide alternatives to candidates who will follow local elections. In the practice of local democracy, citizens become political actors who determine the decline of decentralized democracy. Decentralized democracy indicators place values that guarantee the realization of people's welfare. Since the election of regional heads through electoral mechanisms involving direct community participation and elections takes place on the basis of local political values. This paper addresses with two things: first, how does local government in Indonesia run the democracy in a decentralized corridor? Secondly, is the election of the autonomous regional head already providing opportunities to promote the welfare of the people?

Keywords: *local elections, decentralized democratic practice, promotion of people's welfare, strengthen democracy, community participation.*

PENDAHULUAN

Desentralisasi yang sekarang ada berada dalam kondisi rapuh. Implementasi desentralisasi dihadapkan pada kecenderungan yang dapat mendorong separatisme, memperburuk konflik, dan dengan demikian mendorong disintegrasi negara. Artikel ini mengeksplorasi permasalahan desentralistis dan demokrasi di Indonesia yang dikaitkan dengan

⁴⁵ Department of Politics Faculty Social and Political Sciences University of Airlangga (s.aminah@fisip.unair.ac.id)

praktik demokrasi lokal berupa pemilihan kepala daerah untuk daerah otonom. Pemilihan kepala daerah di tingkat lokal itu terdiri dari pemilihan kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Pemilihan kepala daerah (Pilkada) sebagai pemilu karena menyertakan partai politik sebagai pengusung kandidat kepala daerah sebagai gubernur, bupati, dan walikota. Pencalonan kepala daerah dapat dilakukan secara perorangan atau diusung melalui partai politik. Sementara pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) juga melalui mekanisme pemilu nasional. Artinya, politik lokal mengandung dua sisi. Sisi pertama merupakan praktik demokrasi lokal dalam kerangka implementasi sistem desentralisasi politik, sisi lainnya adalah pemilihan anggota DPRD dalam kerangka demokrasi perwakilan. Dua sisi ini ada bentuk pelaksanaan praktik demokrasi di Indonesia.

Demokrasi desentralistis dan demokrasi perwakilan berjalan dalam suatu wilayah administratif dan daerah otonom. Yang menjadi problem adalah demokrasi desentralistis menghasilkan kepala daerah, sedangkan demokrasi perwakilan menghasilkan anggota DPRD yang mewakili rakyat yang berada dalam daerah otonom. Pemilihan anggota DPRD menggunakan UU pemilu, sementara pemilihan kepala daerah menggunakan UU Pilkada. UU ini sudah mengalami revisi. Awalnya Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Makalah ini mengeksplorasi hubungan antara demokrasi lokal dengan implementasi desentralisasi. Pemilu lokal (Pilkada) yang berjalan selama ini untuk memilih kepala daerah yang memiliki otoritas menjalankan pemerintahan dalam tata kelola desentralisasi, baik desentralisasi administratif maupun politik. Desentralisasi administratif, termasuk dekonsentrasi struktur pemerintah pusat, pendelegasian wewenang pemerintah pusat, kerjasama desentralisasi dengan instansi pemerintah.

Desentralisasi politik (devolusi kekuasaan), pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat kepada unit pemerintah lokal atau daerah otonom. Dalam menjalankan desentralisasi tersebut kepala daerah terpilih memiliki otoritas untuk membuat kebijakan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat. Dalam kerangka demikian, ada yang tidak konsisten antara UU Pilkada dan UU Pemerintahan Daerah.

UU Pilkada dibuat untuk demokrasi, sementara UU Pemerintahan Daerah dibuat untuk menjalankan desentralisasi. Desentralisasi dan demokrasi itu dua hal yang berkaitan. Demokrasi secara umum mengandaikan adanya kebebasan setiap individu sebagai warga negara untuk menjalankan hak-hak politiknya, baik untuk memilih para wakil rakyat yang berada dalam lembaga legislatif maupun kepala daerah yang berada dalam lembaga eksekutif. Ada alasan pentingnya mengeksplorasi hubungan kedua hal diatas. Karena ada keraguan dari penulis tentang dua konsep tersebut. Demokrasi desentralistis itu adalah bentuk dari demokrasi lokal dan berkaitan dengan nilai-nilai liberalisme, kebebasan, dan kapitalisme. Sedangkan konsep kesejahteraan berkaitan dengan sosialisme. Kedua isme bertemu dalam arena politik lokal. Problemnya adalah bagaimana pemerintahan demokratis di tingkat lokal itu berjalan? Apakah pemerintahan desentralistis itu bisa menjamin terwujudnya kesejahteraan rakyat?

Pemerintahan demokratis lokal adalah suatu konsep pemerintahan yang menjalankan otonomi daerah dan memiliki jarak paling dekat dengan rakyat di daerah otonom tersebut. Rakyat daerah otonom memiliki hak dan tanggungjawab untuk membuat keputusan tentang isu-isu yang relevan dengan kehidupannya. (Sisk, et.al.:2001). Sementara itu, demokrasi lokal adalah suatu mekanisme pemilihan pemimpin yang menyelenggarakan tugas-tugas negara dan pemerintahan melalui suatu mekanisme pemilihan secara berkala dengan melibatkan hak politik rakyat. Memahami arti demokrasi tak luput dari konteks lokal tempat di mana demokrasi itu dijalankan. Secara

umum ada pemahaman umum yang mengartikan konsep demokrasi sebagai partisipasi rakyat sebagai cara mengisi kesenjangan antara elite yang memerintah dan rakyat yang diperintah. Rakyat yang diperintah dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan melalui mekanisme sistem pemilu (nasional).

Pemilu adalah ekspresi kebebasan individu berkaitan dengan hak politiknya. Hak politik untuk merumuskan suatu kebijakan kesejahteraan. Salah satu pemikir politik yang terkenal dengan gagasannya tentang kebebasan adalah John Stuart Mill, dalam bukunya yang sangat monumental *On Liberty*. Mill (2006) mengajukan suatu proposisi bahwa sebagai negara modern, negara itu memperoleh legitimasi dari rakyatnya dan memiliki karakteristik untuk selalu memberikan perhatian kepada tujuan mewujudkan pemerintahan yang baik. Indonesia sebagai negara yang memenuhi ciri sebagai negara modern menyesuaikan jalan pembangunan politik dan ekonominya dengan mengadopsi kapitalisme dan sosialisme. Kapitalisme memberi titik tekan pada peran kebebasan, sementara kesejahteraan menjadi titik tekan dari pemerintah dalam membuat kebijakan.

Pemilu Lokal dan Demokrasi yang Desentralistis

Pemilihan kepala daerah itu adalah kegiatan memilih kepala daerah yang status daerahnya memiliki otonomi daerah. Secara normatif, pemilihan kepala daerah otonom dilakukan melalui suatu mekanisme pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) secara langsung. Ini dimulai tahun 2004. Pijakan hukumnya adalah UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan umum untuk kepala daerah di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota berdasar UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sementara di tingkat nasional pemilihan presiden berdasar UU No.42 tahun 2008. Singkatnya pemilihan pemimpin di tingkat nasional dan di tingkat lokal adalah secara langsung. Rakyat memberikan suara kepada

kandidat yang diusung oleh partai politik. Praktik demokrasi pemerintahan di tingkat nasional dan di tingkat lokal yang berlangsung sejak tahun 2004 memiliki problema dari aspek politik lokal. Karena politik lokal yang berlangsung sejak negara RI ini merdeka tahun 1945, desentralisasi merupakan dasar untuk menjalankan pemerintahan yang bisa mengakomodasi aspirasi dan kepentingan berbagai pemangku kepentingan yang ada pada suatu daerah otonom. Pemerintah memilih desentralisasi karena desentralisasi sebagai suatu cara yang dapat menempatkan otoritas lokal dan regional sebagai pemangku kepentingan aktif yang nyata dalam demokrasi lokal.

Demokrasi lokal bukan proses yang mencakup kegiatan legislasi dan kelembagaan saja, melainkan berkaitan dengan pemilihan umum lokal, proses desentralisasi dan reformasi administrasi publik. Unsur berjalannya demokrasi adalah partisipasi warga negara yang memiliki kesadaran tentang hak-hak sipil dan sosial ekonominya. Karena itu, ketika pemerintah nasional (pusat) sudah memilih desentralisasi maka di daerah otonomi itu ada demokrasi lokal. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan faktor utama dari demokrasi lokal. Berdasar UU Pemerintahan Daerah (ketika masih menggunakan UU No.32 tahun 2004), proses seleksi dan kandidasi Kepala Daerah tidak melalui parlemen yang ada di daerah (DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota), tetapi melalui partai politik. Ada 34 provinsi, 416 kabupaten, 98 kota, jadi ada 514 kabupaten/kota. (data Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia).

Desentralisasi dikaitkan dengan kekhawatiran pembongkaran dan pemisahan diri dan ketakutan akan kehilangan kontrol. Tapi seringkali, dan ternyata begitu, desentralisasi lebih merupakan jawaban atas masalah dan konflik daripada sebuah masalah. Penguatan otoritas daerah ini penting untuk memperkuat pemerintah daerah dalam menjalankan desentralisasi. Apa yang disebutkan di atas berarti juga penciptaan dan keberlanjutan otoritas lokal dan regional yang

kuat dan nyata, dengan sumber daya yang berkaitan dengan kompetensi, dengan badan terpilih bertanggung jawab kepada warga negara, dengan kemungkinan untuk terlibat dengan warga negara dalam dialog permanen untuk mengatasi masalah umum dan membuka kunci bagi potensi dan pengembangan lokal dan regional.

Desentralisasi, pemberdayaan dan lebih banyak sumber daya bagi otoritas lokal dan regional, kepemimpinan yang terpilih bertanggung jawab kepada warga negara, dengan kompetensi, sumber daya dan kapasitas yang bertindak dalam dialog dengan warganya dan kelompok masyarakat sipil - perwakilan rakyat yang terorganisasi dengan baik, demokratis, untuk menangani isu-isu lokal demi seluruh masyarakat, adalah prioritas yang kami sarankan untuk Kemitraan Timur di tahun-tahun mendatang. Demokrasi itu memperoleh legitimasi tetapi pemerintah dan rakyat bisa melampaui demokrasi. Artinya, masyarakat bisa menjadi tirani mayoritas jika masyarakat ini mengendalikan kebebasan berpikir, berkumpul, dan memilih yang tidak membahayakan kebebasan orang lain. Apabila seseorang tidak membahayakan/mengancam kebebasan orang lain maka kebebasannya itu tidak boleh dibatasi. Proposisi ini yang kemudian terkenal dari pemikiran Mill adalah tujuan masyarakat dan pemerintah untuk mempromosikan kemajuan manusia paling baik dilayani dengan mengoptimalkan lingkup kebebasan individu. Dari proposisi ini terlihat bahwa kebebasan dan kesejahteraan itu berkaitan dengan gerakan politik yang bertentangan, yaitu antara kapitalisme dan sosialisme. Pemikiran Mill ini menunjukkan bahwa kebebasan itu sebagai kunci dari pembangunan manusia dan berkaitan dengan demokrasi prosedural (sebuah negara legislatif), sementara kesejahteraan berkaitan dengan demokrasi substantif dari sebuah partai politik yang berorientasi pada eksekutif. Dan kebebasan dan kesejahteraan telah terjalin dalam perkembangan politik kewarganegaraan kapitalis dan sosialis, meski dalam pola yang berbeda.

Pemerintah yang baik itu berkaitan dengan kesejahteraan sosial. Proposisi ini mengandaikan bahwa demokrasi partisipatif yang berlangsung di tingkat lokal membuka peluang bagi promosi kesejahteraan sosial. Artinya adalah demokrasi akan berdampak positif pada hubungan antarwarganegara untuk membangun masyarakat yang mandiri dan berorientasi kepada kepentingan umum. Menurunnya peran dan kapasitas Pemda hasil pemilu. Lalu apakah Pilkada hanya untuk memilih kepala daerah otonom? Peran pemerintah daerah terpilih telah menurun atau pada siapa pun tingkat berubah - sementara ada peningkatan substansial dalam Berbagai institusi negara lain dan pengaturan politik. Apakah diekspresikan dalam hal jaringan, kemitraan atau ekonomi campuran. Telah terjadi peningkatan yang tak terelakkan Jumlah dan jangkauan lembaga pemerintah daerah yang tidak terpilih (Lihat Hoggett, 1995). Pada waktu bersamaan, Pemerintah daerah Inggris lebih jelas menjadi bagian yang lebih luas Sistem Eropa, dengan hubungan langsung dengan badan transnasional dan jaringan Eropa (Benington, 1994). Akibatnya, politik lokal dalam banyak hal menjadi lebih kompleks (dan bahkan 'messier'), menggembarakan Fokus pada pemerintahan daripada pemerintahan, seperti Gerry Stoker.

Pilkada dan Demokrasi Lokal?

Pemerintahan mandiri daerah menguraikan hak dan kemampuan pemerintah daerah, dalam batas-batas hukum, untuk mengatur dan mengelola bagian penting dari urusan publik. Dalam demokrasi lokal, hak ini diberikan kepada majelis atau majelis yang terdiri dari anggota yang dipilih secara bebas oleh pemungutan suara secara rahasia dan bertanggung jawab langsung kepada konstituensi lokal mereka sendiri. Ini melekat pada prinsip subsidiaritas, yang memastikan bahwa masalah ditangani oleh institusi dan kelompok masyarakat sipil yang paling kompeten dan paling dekat dengan warga negara.

Demokrasi lokal tidak dapat dipahami hanya sebagai pembagian kekuasaan negara atau lembaga negara di tingkat

lokal. Ada lembaga perwakilan pemerintah pusat yang ditunjuk (tanpa pertanggungjawaban kepada masyarakat lokal). Demokrasi lokal dan pembangunan lokal yang berkelanjutan adalah dua sisi dari mata uang yang sama. Pembangunan sosial ekonomi di tingkat lokal merupakan bagian penting dan esensial dari keseluruhan pembangunan ekonomi suatu negara, seperti halnya tata pemerintahan demokratis lokal yang masuk ke dalam budaya demokrasi suatu masyarakat. Agar demokrasi lokal benar-benar efektif, penting bagi warga negara untuk memiliki kekuasaan atas distribusi sumber daya milik lokal di dalam komunitas tertentu.

Promosi desentralisasi dapat dikaitkan dengan keberhasilan pembangunan, terutama dalam kondisi yang cenderung rapuh. Memang, desentralisasi pemerintah secara positif mempengaruhi kinerja negara dan kualitas pelayanan publik. Dalam skenario keadaan rapuh yang hanya menyediakan layanan yang tidak mencukupi, diasumsikan bahwa struktur lokal berada pada posisi yang lebih baik untuk mengimbangi kekurangan ini dan untuk merespons kebutuhan masyarakat.

Menugaskan tanggung jawab yang jelas kepada pemerintah daerah pemerintah pusat dan daerah harus diberi tanggung jawab dan sumber keuangan yang tepat atas dasar subsidiaritas dan otonomi, yang proporsional dengan tugas mereka. Tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah harus secara jelas digambarkan agar memberi lingkungan kebebasan operasional kepada pemerintah daerah. Memastikan pertanggungjawaban pemerintah daerah. Beberapa fitur politik dan pemerintahan dapat berkontribusi untuk memastikan pemerintahan yang demokratis dan akuntabel. Perwakilan partai politik berbasis terorganisir, badan antikorupsi, sistem pengadaan publik yang transparan, penganggaran partisipatif dan audit adalah contoh mekanisme akuntabilitas yang efektif, yang dapat melawan berbagai bentuk korupsi dan membuat pemerintah daerah lebih demokratis. Misalnya, sejak tahun 1974, Komisi Independen Anti Korupsi (ICAC) Hong Kong telah

mengikuti pendekatan multi-arah untuk menangani korupsi, termasuk pencegahan dan pendidikan.

Melibatkan masyarakat (*civil society*) dalam pengambilan keputusan daerah itu penting, karena hal ini dapat menciptakan dialog permanen dengan warga negara melalui konsultasi, proses kemitraan, dan pemrograman yang bersifat partisipatif. Setidaknya akan menghasilkan solusi yang lebih baik di dalam masyarakat untuk melawan kekuasaan yang disalahgunakan oleh penguasa termasuk korupsi. Ini juga memfasilitasi masuknya kelompok minoritas dan kelompok terpinggirkan. Organisasi *civil society* dapat dilibatkan secara aktif dalam berbagai kegiatan mulai dari pengembangan masyarakat hingga pelatihan ketrampilan untuk mata pencaharian yang berkelanjutan dan akses terhadap layanan sosial. Untuk itu, para kepala daerah yang dipilih melalui Pilkada melibatkan warga negara. Ini merupakan kunci berjalannya pemerintahan demokratis.

Demokrasi Lokal untuk Mencapai Kesejahteraan?

Pemerintahan daerah otonom menguraikan hak dan kemampuan pemerintah daerah, dalam batas-batas hukum, untuk mengatur dan mengelola bagian penting dari urusan publik. Dalam demokrasi lokal, hak ini diberikan kepada DPRD atau DPRD terdiri dari anggota yang dipilih secara bebas oleh pemungutan suara secara rahasia dan bertanggung jawab langsung kepada konstituensi lokal mereka sendiri. Demokrasi lokal juga untuk mendekatkan pemerintah kepada rakyat, dan menyerahkan kekuasaan dari pusat ke Daerah. Dalam konteks ini melekat pada prinsip subsidiaritas, yang memastikan bahwa masalah ditangani oleh institusi dan kelompok masyarakat (*civil society*) yang paling kompeten dan paling dekat dengan warga negara.

Demokrasi lokal tidak dapat dipahami hanya sebagai pembagian kekuasaan negara atau lembaga negara di tingkat lokal dan regional. Atau distribusi kekuasaan sebagai bentuk perwakilan organ pemerintah pusat di daerah. Demokrasi lokal

dan pembangunan lokal yang berkelanjutan adalah dua sisi dari mata uang yang sama. Pembangunan sosial ekonomi di tingkat lokal merupakan bagian penting dan esensial dari keseluruhan pembangunan ekonomi suatu negara, seperti halnya tata pemerintahan demokratis lokal yang masuk ke dalam budaya demokrasi suatu masyarakat. Demokrasi lokal benar-benar bisa efektif, penting bagi warga negara untuk memiliki kekuasaan atas distribusi sumber daya milik lokal di dalam komunitas tertentu.

Setelah tahap awal desentralisasi ini, Indonesia terus memperkuat struktur demokrasi mudanya. Pada tahun 2004, melalui amandemen bersejarah terhadap konstitusi, orang Indonesia untuk pertama kalinya mendapat hak untuk memilih presiden mereka secara langsung. Mereka pergi ke poling dan menempatkan Susilo Bambang Yudhoyono berkuasa, tidak hanya sekali, tapi dua kali. SBY adalah presiden pertama setelah pemerintahan otoriter 32 tahun Soeharto berkuasa selama dua masa jabatan penuh. Satu tahun setelah diperkenalkannya pemilihan presiden langsung, orang Indonesia mendapatkan hak untuk secara langsung memilih pemimpin daerah mereka untuk pemerintah provinsi dan kabupaten. Sejak saat itu, pemilihan langsung telah digelar di lebih dari 500 wilayah di seluruh Indonesia.

Pemilu langsung adalah usaha besar di negara manapun, tapi terutama di Indonesia yang terdiri dari lebih dari 13.000 pulau. Meski begitu, karena bisa menjadi politisi kantor yang mereka pilih jelas merupakan prioritas bagi orang Indonesia. Dan dalam banyak kasus, politisi tersebut tidak berasal dari partai politik yang mereka pilih dalam pemilihan legislatif. Presiden Yudhoyono adalah contoh utama dari hal ini. Pada tahun 2009, pemilih presiden tidak datang hanya dari pemilih partai politiknya tapi juga dari pihak yang memilih partai lain. Hal yang sama terjadi dalam kemenangan Joko Widodo dalam lomba gubernur DKI Jakarta 2012 saat lawannya menguasai 77 persen kursi di parlemen daerah, namun hanya meraih 43 persen

suara rakyat. Ini menunjukkan preferensi pemilih untuk individu di atas partai.

Inti desentralisasi adalah komitmen untuk mendekatkan pemerintah kepada warga. Pemilihan langsung membuka jalan bagi akuntabilitas pejabat pemerintah yang lebih kuat. Tidak lagi digerakkan oleh politik Jakarta saja, mereka diharapkan memprioritaskan kebutuhan orang-orang yang menempatkan mereka di kantor. Pemilih dapat mengidentifikasi orang-orang yang telah melayani mereka dengan baik, dan memberi penghargaan kepada mereka dengan suara mereka di balapan berikutnya. Atau sebaliknya. Pemilihan langsung dipandang sebagai mekanisme untuk meningkatkan akuntabilitas demokrasi, dan memberi penghargaan atau menghukum pejabat terpilih berdasarkan kinerja mereka.

Di Indonesia, desentralisasi dan pemilihan lokal langsung adalah dua sisi mata uang yang sama. Yang pertama menjadi lebih relevan karena yang terakhir. Sampai saat ini, pemilihan langsung telah menghasilkan persaingan yang sehat antar pemerintah daerah. Politisi lokal membuktikan diri mereka dengan membuat terobosan penting dalam cara mereka memerintah. Masyarakat sipil, media nasional, dan pemerintah pusat mendorong inovasi dan membangun berbagai cara untuk mengenali pemimpin lokal yang sukses, dan kisah sukses mereka mengilhami pejabat lokal di provinsi lain. Jadi, negara ini telah maju dengan para pemimpin inovatif, lahir dari kombinasi desentralisasi dan pemilihan lokal langsung. Wali kota ternama Surabaya, Bogor, dan Bandung, serta gubernur Jawa Tengah, adalah salah satu contoh tanaman panen terbaik yang berasal dari kombinasi desentralisasi dan pemilihan langsung. Inilah gerakan reformasi, yang dipelopori oleh mahasiswa dan masyarakat sipil pada tahun 1998, telah membawa Indonesia yang baru.

Meskipun mereka sering mengkritik kualitas pemilihan, sekarang tidak mengherankan bahwa keberatan paling keras atas keputusan minggu lalu berasal dari masyarakat sipil. Di satu sisi,

mereka mengerti sepenuhnya bahwa banyak pekerjaan perlu dilakukan untuk memperbaiki pemerintahan setempat, bahwa korupsi yang berkaitan dengan pemilihan masih merajalela, dan pertanggungjawaban tersebut masih bermasalah. Banyak dari mereka tahu masih banyak yang harus dilakukan sebelum desentralisasi dan pemilihan langsung dapat berjalan lebih efektif. Di sisi lain, mereka teguh dalam keyakinan mereka bahwa jam seharusnya tidak berbalik ke belakang. Untuk membatalkan pemilihan lokal langsung, seperti yang dikatakan oleh satu poster populer, adalah untuk "merampok hak politik rakyat." Desentralisasi memerlukan pemilihan langsung dan bersama institusi kunci lainnya yang dibangun pada tahun 1999, mereka adalah blok bangunan demokrasi di Indonesia.

PENUTUP

Promosi desentralisasi dapat dikaitkan dengan keberhasilan pembangunan, terutama dalam konteks yang rapuh. Desentralisasi pemerintah secara positif mempengaruhi kinerja negara dan kualitas pelayanan publik. Dalam skenario keadaan rapuh yang hanya menyediakan layanan yang tidak mencukupi, diasumsikan bahwa struktur lokal berada pada posisi yang lebih baik untuk mengimbangi kekurangan ini dan untuk merespons kebutuhan masyarakat. Menugaskan tanggung jawab yang jelas kepada pemerintah daerah Pemerintah pusat dan daerah harus diberi tanggung jawab dan sumber keuangan yang tepat atas dasar subsidiaritas dan otonomi, yang proporsional dengan tugas mereka. Tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah harus secara jelas digambarkan agar memberi lingkungan kebebasan operasional kepada pemerintah daerah.

Beberapa fitur politik dan pemerintahan dapat berkontribusi untuk memastikan pemerintahan yang demokratis dan akuntabel. Perwakilan partai politik berbasis terorganisasi, badan antikorupsi, sistem pengadaan publik yang transparan, penganggaran partisipatif dan audit adalah contoh mekanisme akuntabilitas yang efektif, yang dapat melawan berbagai bentuk

korupsi dan membuat pemerintah daerah lebih demokratis. Bagaimana demokrasi lokal dapat dipromosikan, dalam praktiknya?

Mekanisme untuk partisipasi dan akuntabilitas di tingkat lokal dapat membantu memastikan demokrasi lokal yang efisien dan lebih bertanggung jawab kepada warga negara. Ada beberapa instrumen yang meningkatkan tanggung jawab, aktivisme, dan partisipasi langsung: pemilihan lokal, konsultasi dan referendum memberi para pemilih pendapat langsung mengenai isu-isu kebijakan penting, mengatasi rasa tidak percaya, dan dapat membawa pemerintah lebih dekat kepada warga negara. Misalnya, setelah konflik 1999 dengan Yugoslavia, pemilihan lokal diadakan di Kosovo sebagai langkah awal dalam menciptakan pemerintahan internal. Demikian pula, pemilihan lokal Afrika Selatan pada tahun 2000 mendefinisikan untuk pertama kalinya komposisi struktur kota, yang menyatukan area yang sebelumnya terpisah. []

DAFTAR PUSTAKA

- Benington, J. 1994. *Local Democracy and European Union: The Impact of Europeanisation on Local Governance*, Research Report No.6 (London: Commision For Local Democracy)
- Danny Burns, Robin Hambleton, Paul Hoggett. 1995. *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*. Macmillan Education UK.
- Mill, John Stuart. 2009. *On Liberty*. The Floating Press.
- UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No.42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden