

## ASPEK BUDAYA DAN PERAN AKTOR DALAM DEMOKRASI INDONESIA

R. Siti Zuhro

(Peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia: LIPI)

### Demokrasi

Demokrasi secara sederhana dapat dimaknai sebagai ‘pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat’. Namun, untuk mewujudkan makna tersebut tidak semudah membalikkan telapak tangan. Demokrasi memerlukan proses panjang dan tahapan-tahapan penting yang harus dilalui, seperti proses konsolidasi demokrasi. Menurut Laurence Whitehead (1989), konsolidasi demokrasi dianggap sebagai cara untuk meningkatkan secara prinsip komitmen seluruh lapisan masyarakat pada aturan main demokrasi. Konsolidasi demokrasi tidak hanya merupakan proses politik yang terjadi pada level prosedural lembaga-lembaga politik, tetapi juga pada level masyarakat. Demokrasi akan terkonsolidasi bila aktor-aktor politik, ekonomi, negara, masyarakat sipil (*political society, economic society, the state, dan civil society*) mengedepankan tindakan demokratis sebagai alternatif utama untuk meraih kekuasaan.

Dalam konteks Indonesia, demokrasi tidak hanya berdimensi nasional tapi juga lokal. Demokrasi lokal dalam tulisan ini merujuk pada proses demokrasi yang berlangsung di tingkat lokal atau daerah yang diwarnai dengan karakteristik dan kekhasan masing-masing daerah. Dalam proses tersebut, beberapa faktor ikut berpengaruh seperti misalnya budaya politik lokal, perilaku aktor dan kekuatan-kekuatan politik lokal. Proses demokratisasi tersebut berlangsung relatif dinamis, khususnya sejak Pemilu 1999. Dinamikanya, bahkan, makin pesat setelah dilaksanakannya desentralisasi dan otonomi daerah sejak 2001 dan makin tampak semarak dengan berlangsungnya pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung sejak 2005.

Praktik demokrasi di daerah menjadi landasan utama bagi berkembangnya demokrasi di tingkat nasional. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan terobosan penting yang dimaksudkan sebagai upaya pendalaman demokrasi (*deepening democracy*), yakni suatu upaya untuk mengatasi kelemahan praktek demokrasi substantif, khususnya dalam merespon tuntutan-tuntutan masyarakat lokal. Pendalaman demokrasi tersebut diperlukan agar bentuk demokrasi yang ideal dapat diwujudkan. Suatu sistem politik yang demokratis seharusnya dapat menjamin warga masyarakat yang kurang beruntung melalui setiap kebijakan publiknya (Reuschmeyer *et.al.*,1992: 41).

Pendalaman demokrasi juga diperlukan untuk memenuhi gagasan sentral mengenai demokrasi politik yang meliputi beberapa hal penting, seperti pemberian fasilitas kepada masyarakat agar mereka terlibat dalam politik; mendorong terjadinya konsensus politik melalui dialog, merealisasikan kebijakan publik yang dapat menciptakan efektivitas ekonomi dan masyarakat yang sehat, dan memberikan proteksi agar warga negara juga menikmati kekayaan negara (Fung and Olin-Wright, 2003:3).

Dalam konteks otonomi daerah, demokrasi yang berlangsung di daerah dapat dimaknai sebagai proses pendalaman demokrasi melalui “*deliberative dialogue and problem solving and participatory public decision making*” (Ramos, 2007: 118). Dalam kaitan tersebut, pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung sejak 2005 juga dimaksudkan sebagai sarana pendalaman demokrasi. Bagi daerah di Indonesia, pilkada langsung tersebut merupakan terobosan politik yang signifikan dan berimplikasi cukup luas terhadap daerah dan masyarakatnya serta untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Tak sedikit teoretisi demokrasi yang mengatakan bahwa pada dasarnya semua politik itu lokal. Artinya, demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh dan berkembang secara baik bila didukung oleh mantapnya nilai-nilai demokrasi lokal. Karena itu, pilkada merupakan bagian tak terpisahkan dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi serta upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan efektif.

Idealnya, dua gagasan utama tersebut berjalan secara simultan agar proses perubahan politik yang berlangsung saat ini lebih terarah dan memiliki tujuan yang jelas. Bila tidak, hal tersebut akan mengancam keberhasilan konsolidasi demokrasi atau pelembagaan politik. Untuk itu, perlu diciptakan kinerja pemerintahan yang efektif untuk mendukung proses demokratisasi.

Pelaksanaan pilkada pada dasarnya juga merupakan tindak lanjut realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi jaminan atas prinsip-prinsip kebebasan individu dan persamaan, khususnya dalam hak politik. Dalam konteks ini, pilkada langsung dapat dikategorikan sebagai proses demokrasi formal yang merupakan tindak lanjut jaminan terhadap hak-hak politik tersebut. Oleh karena itu, pilkada dilihat bukan hanya sebatas pesta demokrasi lokal, melainkan juga sebagai instrumen proses pendalaman demokrasi, khususnya di tingkat lokal (provinsi, kabupaten/kota).

Sebagai instrumen pendalaman demokrasi, di satu sisi pilkada merupakan kelanjutan pelaksanaan pemilihan presiden secara langsung (2004), dan di sisi lain merupakan upaya penciptaan pemerintahan yang efektif pasca pilkada.

Pendalaman demokrasi dalam kaitan ini bisa berasal dari negara dan bisa pula dari masyarakat. Dari sisi negara, pendalaman demokrasi dapat bermakna, pertama, pengembangan pelembagaan mekanisme penciptaan kepercayaan semua aktor politik di daerah seperti masyarakat sipil, masyarakat politik (partai politik) dan birokrasi (*state apparatus*); dan kedua, pengembangan penguatan kapasitas administratif – teknokratik yang menyertai pelembagaan yang telah dibentuk.

Dari sisi masyarakat, pendalaman demokrasi merujuk pada pelembagaan penguatan peran serta masyarakat dalam aktivitas politik formal di tingkat lokal. Pilkada langsung menjadi langkah awal bagi penguatan peran masyarakat. Peran ini tentunya harus berkesinambungan sampai terjadinya pergantian pemerintahan. Dengan cara itu, peran masyarakat akan senantiasa mewarnai pelaksanaan program pemerintah daerah, dan sebaliknya pemerintah daerah akan mendapat dukungan penuh dari masyarakat.

Pendalaman demokrasi juga dapat dipandang sebagai upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif. Menurut Migdal (1988), negara dan masyarakat seharusnya saling bersinergi sehingga bisa saling memperkuat perannya masing-masing. Dengan kapasitasnya tersebut negara diharapkan mampu melakukan penetrasi ke dalam masyarakat, mengatur relasi sosial, mengambil sumber daya dan mengelolanya. Selain itu, negara juga harus mampu memberdayakan masyarakat untuk terlibat aktif dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara, terutama dalam kontrol sosial. Berhasil tidaknya kontrol sosial ini akan mencerminkan kuat

tidaknya peran negara. Negara yang kuat, menurut Migdal (1988), adalah yang mampu melakukan ketiga fungsi dasar tersebut.

Pemerintahan yang efektif secara administratif ditunjukkan oleh kemampuannya dalam menciptakan sistem dan manajemen administrasi publik yang efektif dan efisien. Dalam aspek ekonomi, misalnya, pemerintahan yang efektif ditunjukkan oleh kemampuannya dalam menjalankan peran dan fungsi dasarnya secara optimal terkait dengan aktivitas ekonomi. Lebih dari itu, pemerintahan tersebut juga mampu memastikan adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi, menjamin pemerataan dan kelanjutan ekonomi, sosial dan ekologi, serta bertanggungjawab terhadap pemberdayaan kelompok-kelompok marjinal dan rentan. Dalam aspek politik, pemerintahan yang efektif dapat dilihat dari kemampuannya untuk menjaga stabilitas dan tertib politik, kecepatan dalam mengambil keputusan yang tepat, menjamin adanya kepastian hukum dan sosial serta menciptakan konsensus dan kepatuhan sosial.

Lepas dari itu, urgensi penerapan sistem pilkada langsung secara teoretis juga terkait erat dengan upaya untuk mewujudkan tujuan penting kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu menciptakan pemerintahan daerah yang demokratis dan terwujudnya kesejahteraan rakyat. Di tataran empirik masalah keterkaitan antara kebijakan desentralisasi dan upaya untuk merealisasikan demokratisasi dan kesejahteraan rakyat lokal cenderung digugat. Tidak sedikit ilmuwan yang berpendapat bahwa pelaksanaan pilkada langsung merupakan suatu keniscayaan bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang partisipatif, akomodatif, transparan, dan akuntabel.

Lebih dari itu, pilkada langsung dan pemilihan umum (pemilu) anggota DPRD merupakan salah satu syarat utama bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang akuntabel, akomodatif dan responsif (Smith, 1985; Arghiros, 2001). Seiring dengan itu, diharapkan pula agar persamaan hak politik di tingkat lokal dapat diwujudkan. Meskipun di tataran praksis tak semua kepala daerah yang dipilih secara langsung lebih akuntabel, akomodatif dan responsif ketimbang kepala daerah yang ditunjuk, setidaknya-tidaknya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan lebih baik dari sistem penunjukan.

Argumen Smith (1985) dan Arghiros (2001) tersebut akan aplikatif bila nilai-nilai demokrasi telah mendasari perilaku, baik elite maupun masyarakat. Untuk itu, sebagian besar pemilih terlebih dulu perlu memiliki kesadaran dan kematangan politik yang cukup memadai. Dengan cara itu, masyarakat diasumsikan memiliki kapasitas untuk melakukan pilihan dan mengambil keputusan atas pilihannya berdasarkan rasionalitas politik.

Kondisi politik Indonesia yang sedang dalam proses konsolidasi demokrasi memunculkan pertanyaan, yakni apakah pilkada langsung saat ini relevan dan bermanfaat bagi penguatan demokratisasi lokal dan penciptaan pemerintahan daerah yang *legitimate* dan efektif? Untuk menjawab hal ini kiranya perlu dipahami bahwa demokratisasi adalah proses yang terus-menerus dan tak boleh henti. Seiring dengan itu, tantangan yang dihadapi sejak penyelenggaraan pilkada langsung tahun 2005 adalah munculnya kompromi-kompromi kepentingan antara elite penguasa dan elite masyarakat yang seharusnya dicarikan solusinya agar pilkada di Indonesia bisa mencapai harapan yang diinginkan. Untuk itu, kiranya perlu dikedepankan kembali tujuan utama pilkada sebagai sarana untuk menegakkan dan mewujudkan kedaulatan rakyat dan kebebasan politik masyarakat lokal.

Tantangan lainnya yang tak kalah pentingnya adalah politik uang. Sejak era reformasi (1998) jumlah penduduk miskin cenderung meningkat. Pada saat yang sama jumlah pengangguran pun ikut bertambah.<sup>1</sup> Kedua hal tersebut ikut berpengaruh terhadap demokratisasi. Agak ironis, di saat Indonesia melaksanakan demokrasi, terjadi peningkatan jumlah kemiskinan dan pengangguran. Fenomena ini menyebabkan partisipasi masyarakat kurang berjalan lancar, penduduk miskin dan pengangguran sangat rentan untuk dimobilisasi dan dimanfaatkan oleh partai politik atau politisi sebagai kekuatan pendukung dalam pilkada. Politik uang pun sulit dihindari dan bahkan cenderung makin marak di hampir semua pilkada yang berlangsung sejak 2005. Di satu sisi, mereka menjadi obyek untuk dimobilisasi dan menjadi pendukung kandidat tertentu, di sisi lain, mereka juga ikut memicu semakin besarnya tensi konflik sosial horizontal di daerah.

Penggunaan politik uang terjadi pada tahap awal pencalonan, yaitu antara mereka yang mencalonkan diri dan partai politik yang mempunyai hak untuk mencalonkan. Dalam tahap berikutnya, sosialisasi dan kampanye juga rentan politik uang. Sosialisasi pilkada tak jarang diisi materi-materi pilkada dan diselingi dengan pemberian hadiah, seperti kalender, cangkir, dan kaos. Kecenderungan untuk menggunakan politik uang semakin marak dalam acara kampanye, baik terselubung maupun terbuka. Meskipun aktivitas politik uang marak dilakukan selama pilkada, tidaklah mudah mendapatkan bukti dari kegiatan tersebut. Politik uang melalui pemberian sembako/kebutuhan pokok lebih mudah dibuktikan karena para penerima mendapatkan secarik kertas kecil sebagai bukti pengambilan sembako yang dijanjikan daripada politik uang yang dilakukan secara terselubung oleh para elite.

### **Peran Nilai-Nilai Budaya**

Pendekatan budaya sangat menonjol di era 1940 dan 1950 untuk mengkaji dan memahami masyarakat, menganalisis perbedaan di antara mereka dan menjelaskan perkembangan politik dan ekonomi mereka. Tak sedikit ilmuwan sosial yang melakukan penelitian dengan menggunakan pendekatan budaya, seperti Gabriel Almond, Sydney Verba, Lucian Pye, dan Martin Lipset. Setelah absen beberapa dekade, tahun 1985 Lawrence Harrison menerbitkan buku tentang '*Underdevelopment is a State of Mind: The Latin American Case*'. Berdasarkan kajian tersebut ia mengatakan bahwa budaya menjadi penghambat utama untuk berkembang. Ini tidak hanya ditunjukkan oleh kasus Amerika Latin, tapi juga didasarkan atas studi komparatif di Ghana dan Korea Selatan yang pada tahun 1960-an secara ekonomi menunjukkan level yang relatif sama, namun dalam perkembangannya Korea Selatan cenderung melaju dengan pertumbuhan ekonomi yang mengesankan dunia.

Dalam perkembangannya tidak sedikit ilmuwan sosial yang mulai melihat kembali faktor-faktor budaya untuk menjelaskan modernisasi, demokratisasi politik dan perilaku kelompok etnis di beberapa negara. Beberapa nama yang ikut mengedepankan kembali pentingnya kajian budaya ini adalah Robert Putnam, Seymour Martin Lipset, Francis Fukuyama, Robert Kaplan dan Samuel P. Huntington. Mereka ini, antara lain, melihat budaya sebagai pengaruh utama, meskipun bukan satu-satunya, terhadap perilaku sosial, politik dan ekonomi. Masalahnya, sejauh mana faktor budaya berpengaruh terhadap perkembangan ekonomi dan politik? Jika budaya memiliki pengaruh

---

<sup>1</sup> Menurut BPS, jumlah penduduk miskin masih cukup besar, yaitu sekitar 32,7 juta tahun 2010, dan jumlah pengangguran juga masih tinggi, sekitar 23 juta tahun 2010.

riil terhadap bidang politik dan ekonomi, upaya apakah yang perlu dilakukan agar budaya justru menjadi faktor pendorong bagi kemajuan ekonomi dan politik?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut kiranya perlu dipahami definisi budaya. Menurut Clifford Geertz, kebudayaan adalah seluruh cara hidup dari sebuah masyarakat yang berkaitan dengan nilai, praktek, simbol, lembaga, dan hubungan antarmanusia. Sedangkan menurut Samuel Huntington (2000), kebudayaan berarti nilai-nilai, sikap, kepercayaan, orientasi dan praduga mendasar yang lazim di antara orang-orang dalam suatu masyarakat.

Budaya merupakan jalan kepercayaan. Fakta bahwa sebuah masyarakat yang secara historis Protestan, Ortodoks, Islam, Konghucu, memunculkan wilayah-wilayah budaya dengan sistem nilai yang sangat berbeda yang relatif terus bertahan.<sup>2</sup> Konsep-konsep tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa budaya pada dasarnya mengandung nilai-nilai, cara pandang yang dinamis dan tidak statis yang cenderung mengalami perubahan dari masa ke masa. Masalahnya adalah bagaimana budaya yang ada di daerah-daerah bisa memengaruhi masyarakat untuk berhasil dalam mencapai kemajuan/perkembangan demokrasi politik. Dalam konteks ini apakah budaya bisa menjadi faktor penjelas, atau sebagai variabel yang berdiri sendiri, atau sebaliknya sebagai variabel yang tidak berdiri sendiri dalam arti apakah tindakan politik mampu mengubah hambatan budaya untuk maju?

Dalam kasus Indonesia, apakah keterbukaan politik yang berlangsung sejak 1998 telah mengubah budaya? Sebaliknya, apakah budaya mengubah perilaku politik masyarakat? Dapatkah politik membuat komunitas tetap bertahan selamanya? Bagaimana tindakan politik dan sosial dapat menjadikan budaya lebih menguntungkan bagi kemajuan?

## **Budaya Politik**

Gabriel A. Almond dan Sidney Verba mendefinisikan budaya politik sebagai sikap individu terhadap sistem dan komponen-komponennya serta terhadap peranan yang dimainkannya dalam sistem politik (Almond dan Verba, 1990:13). Dengan kata lain, budaya politik tidak lain merupakan orientasi psikologis terhadap obyek sosial, dalam hal ini sistem politik (Gaffar, 1999:99). Sikap positif atau negatif seseorang terhadap sistem politik tergantung dari corak orientasi budaya politik yang dimilikinya.

---

<sup>2</sup> "It assumes that culture is not 'the undivided property of the whole society', but is instead subject to contestation and divergent interpretation. As a result, rather than being homogenous, patterns of culture meaning tend to vary across society in interesting ways" (Bourdieu, 1977).

"Our concept of culture is intended to be interactively 'constitutional' one. Such an approach assumes that rather than being a sphere apart from economics, politics, and society, culture is a meaning-making medium that interacts with other forces to influence all spheres, including politics and economics" (Giddens, 1984).

"Human subjectivity is now seen as constituted by the interaction of cultural symbolism, individual biography, biological dispositions, embodied social habits, and deliberative thought. In this view, culture is not a finished social fact 'internalized' by passive cultural subjects" (Hefner, 1998).

Di samping orientasi terhadap sistem politik, menurut Almond dan Powell, terdapat aspek lain dari budaya politik yang berkaitan dengan pandangan dan sikap individu dalam masyarakat sebagai sesama warga negara. Sikap atau pandangan ini berkaitan dengan 'rasa percaya' (*trust*) dan 'permusuhan' (*hostility*) antara warga negara yang satu dan lainnya atau antara golongan yang satu dan lainnya dalam masyarakat (Almond dan Powell, Jr., 1978: 37-39). Perasaan-perasaan yang merupakan cerminan budaya politik tersebut mungkin terlihat dalam pandangan dan sikap seseorang terhadap pengelompokan yang ada di sekitarnya dalam bentuk kualitas politik, yaitu konflik dan kerja sama (Almond dan Verba, 1990). Jadi, kerja sama dan konflik antarkelompok atau golongan sosial merupakan ciri aktual yang dapat mewarnai budaya politik di dalam masyarakat.

Perkembangan budaya politik suatu masyarakat dipengaruhi oleh kompleksitas nilai yang ada dalam masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, kehidupan masyarakat dipenuhi oleh interaksi antarorientasi dan antarnilai yang memungkinkan timbulnya kontak-kontak di antara budaya politik suatu kelompok atau golongan, yang mungkin lebih tepat disebut 'subbudaya politik', yang pada dasarnya merupakan proses terjadinya pengembangan budaya bangsa (Almond dan Verba, 1990).

Berfungsinya budaya politik dengan baik sebagai budaya bangsa yang matang, menurut Almond dan Verba, pada prinsipnya ditentukan oleh tingkat keserasian antara kebudayaan bangsa tersebut dan struktur politiknya (Almond dan Verba, 1990). Dengan demikian, semakin serasi budaya bangsa itu dengan struktur politiknya semakin matang pula budaya politik yang ada di dalam masyarakat tersebut.

### **Budaya Politik dan Demokratisasi**

Budaya politik memiliki pengaruh penting dalam perkembangan demokrasi. Demokratisasi tidak berjalan baik bila tidak ditunjang oleh terbangunnya budaya politik yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Dalam merespon tuntutan perubahan, kemungkinan munculnya dua sikap yang secara diametral bertentangan, yaitu 'mendukung' (positif) dan kemungkinan pula 'menentang' (negatif), sulit dielakkan. Sebagai sebuah proses perubahan dalam menciptakan kehidupan politik yang demokratis, realisasi demokratisasi juga dihadapkan pada kedua kutub yang saling bertentangan itu, yaitu budaya politik masyarakat yang mendukung (positif) dan yang menghambat (negatif) proses demokratisasi.

Budaya politik yang matang termanifestasi melalui orientasi, pandangan dan sikap individu terhadap sistem politiknya. Budaya politik yang demokratis akan mendukung terciptanya sistem politik yang demokratis. Menurut Almond dan Verba, budaya politik demokratis adalah suatu kumpulan sistem keyakinan, sikap, norma, persepsi dan sejenisnya yang menopang terwujudnya partisipasi (Almond dan Verba, 1990:178). Budaya politik yang demokratis merupakan budaya politik yang partisipatif, yang diistilahkan oleh Almond dan Verba sebagai *civic culture*. Karena itu, hubungan antara budaya politik dan demokrasi (demokratisasi) dalam konteks *civic culture* tidak dapat dipisahkan.

Adanya fenomena demokrasi dalam budaya politik yang berkembang di suatu masyarakat tidak hanya dapat dilihat dari interaksi antara individu dan sistem politiknya, tetapi juga interaksi individu dalam konteks kelompok atau golongan dengan kelompok dan golongan sosial lainnya. Dengan kata lain, budaya politik dapat dilihat manifestasinya dalam hubungan antara masyarakat dan struktur politiknya, dan dalam hubungan antarkelompok dan golongan dalam masyarakat itu.

Dalam konteks Indonesia, kiranya jelas bahwa yang dihadapi tidak hanya kemajemukan etnik dan daerah, tetapi pada saat yang bersamaan adalah 'subbudaya etnik dan daerah' yang majemuk pula.<sup>3</sup> Keanekaragaman tersebut akan membawa pengaruh terhadap budaya politik bangsa. Dalam interaksi antara sub-subbudaya politik kemungkinan terjadinya jarak tidak hanya antarbudaya politik daerah dan etnik, tetapi juga antarbudaya politik tingkat nasional dan daerah. Apabila pada tingkat nasional yang tampak lebih menonjol adalah pandangan dan sikap antara sub-subbudaya politik yang saling berinteraksi, pada tingkat daerah yang masih berkembang adalah 'subbudaya politik' yang lebih kuat dalam arti primordial (Syamsuddin, 1994:32).

Dari uraian di atas kiranya bisa dibedakan antara budaya politik (*political culture*) dan perilaku politik (*political behavior*). Perilaku politik kadang-kadang bisa dipengaruhi oleh budaya politik. Namun, budaya politik tidak selalu tergantung pada perilaku politik. Apakah sistem budaya lokal cenderung bersifat komunal/kolektif atau individual? Masalahnya adalah apakah nilai-nilai demokrasi kompatibel dengan nilai-nilai budaya politik lokal atau sebaliknya?

Lepas dari itu, perdebatan mengenai apakah Indonesia memiliki akar budaya politik yang kompatibel dengan demokrasi atau tidak, kembali mengemuka seiring dengan proses konsolidasi demokrasi yang dirasakan makin sulit. Apalagi muncul penilaian bahwa bangsa Indonesia sudah 'kebablasan' dalam melakukan demokrasi. Bahkan, dikatakan bahwa bangsa ini bisa jadi telah tercerabut dari akar budaya politiknya dengan mengadopsi nilai-nilai budaya politik bangsa lain.

Memahami budaya politik lokal dalam konteks demokrasi menjadi sangat penting dan relevan, khususnya, setelah Indonesia menjalani era reformasi sejak 1998. Apakah selama periode ini demokrasi berjalan secara benar dan sesuai dengan akar budaya politik Indonesia? Apakah masyarakat melaksanakannya atau justru cenderung resisten terhadap nilai-nilai demokrasi? Penelusuran akar budaya politik lokal sangatlah penting untuk memahami dan menyusun model demokrasi lokal agar masyarakat merasakan makna pentingnya praktek demokrasi.

Munculnya argumen yang mengatakan bahwa Indonesia masih dalam taraf melaksanakan demokrasi prosedural semestinya bisa dijawab dengan menjelaskan keberadaan nilai-nilai atau budaya politik yang eksis di masing-masing daerah. Meskipun Indonesia mengalami masa kepemimpinan yang lama di bawah sistem otoritarian, realitasnya negeri ini juga mengalami era di mana demokrasi cukup dikedepankan, khususnya, di bawah era parlementer dan era reformasi sekarang ini. Hal ini membuktikan bahwa demokrasi adalah proses panjang yang senantiasa harus diperjuangkan secara terus-menerus oleh bangsa Indonesia.

Era Sukarno memberikan nuansa tersendiri bagi menguatnya semangat nasionalisme. Meskipun demokrasi tidak berkembang pesat, khususnya setelah diterapkannya Demokrasi Terpimpin (*Guided Democracy*), nilai-nilai yang tertanam, baik di era sistem multi partai maupun pelaksanaan pemilu 1955, relatif memberikan akar atau pengalaman yang kuat bagi demokrasi di Indonesia (Feith, 1955).

Di bawah era Soeharto di mana sistem represif diberlakukan menghasilkan kemunduran bagi demokrasi, baik di tingkat nasional maupun lokal. Kooptasi yang dilakukan pemerintah

---

<sup>3</sup> Uraian mengenai beberapa budaya politik daerah dengan berbagai karakteristik yang berbeda-beda di setiap daerah dapat dilihat dalam Kuntjaraningrat (1983).

terhadap partai politik dan organisasi sosial dalam masyarakat nyaris melumpuhkan nilai-nilai budaya politik lokal dan demokrasi di tingkat nasional dan lokal. Politik penyeragaman relatif berhasil memelihara stabilitas politik nasional, tapi berpengaruh negatif terhadap kreativitas lokal dan melumpuhkan nilai-nilai budaya politik lokal. Era Soeharto juga ditandai dengan absennya dinamika politik lokal. Untuk menjaga stabilitas politik, kepengurusan partai politik hanya dibolehkan sampai tingkat kabupaten/kota saja. Kekuatan politik lokal sulit tumbuh dan berkembang karena mendapat tekanan yang sangat signifikan dari penguasa. Meskipun sistem represif tersebut memunculkan resistensi dan menguatnya elemen-elemen *civil society organization* (CSO), tak urung pula nilai-nilai budaya politik lokal tak bisa berkembang dan demokrasi lokal pun tersandera olehnya.

Periode sejak 1998 adalah rentang waktu yang krusial untuk mengetahui apa yang berubah dan apa yang tetap (*continuity and change*) dalam nilai-nilai budaya politik lokal. Dalam periode ini pergantian kepemimpinan nasional telah memberikan warna tersendiri terhadap demokrasi lokal. Kebijakan politik yang dihasilkan sejak pemerintahan B. J. Habibie sampai dengan Susilo Bambang Yudhoyono, baik berupa Paket UU Politik maupun UU Pemerintahan Daerah, telah memberikan dampak yang sangat krusial terhadap perkembangan nilai-nilai budaya politik lokal. Tak jarang kebijakan tersebut ikut menumbuhkembangkan dan memperkuat eksistensi budaya politik lokal yang ada, namun acapkali juga justru menghambat perkembangannya. Sebagai contoh, paket UU Politik yang dikeluarkan tahun 1999 (tentang Partai Politik, Pemilu dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD) dan UU Pemerintahan Daerah (22/1999) dinilai berperan penting dalam membangkitkan demokrasi lokal, baik melalui peningkatan partisipasi masyarakat maupun penguatan lembaga demokrasi lokal, DPRD dan kebebasan pers serta kebebasan berasosiasi. Namun, pada saat yang sama pula desa, misalnya, belum mendapatkan perhatian yang memadai di bawah UU 22/1999 tentang pemerintahan Daerah.

### **Nilai-Nilai Budaya Politik di Daerah-Daerah**

Hasil penelitian di daerah-daerah menunjukkan bahwa demokrasi dan budaya politik lokal memberikan nuansa keragaman dan kekhasannya masing-masing. Secara umum, hasil penelitian tersebut mengindikasikan bahwa masyarakat lokal dengan sejarah politik dan lokalitas/pluralitas budayanya menghasilkan karakteristik yang cenderung tidak sama antara satu daerah dan daerah yang lain. Hal ini bukan saja mengindikasikan adanya keragaman daerah, tapi juga menjadi indikator penting sejauhmana perkembangan demokrasi yang dilalui oleh masing-masing daerah.

Masyarakat di daerah-daerah yang diteliti menunjukkan keragaman dalam hal tradisi politik. Dari tradisi politik yang hidup ini, sebagian aspeknya kompatibel dan sebagian aspek lagi kurang atau tidak kompatibel dengan nilai-nilai demokrasi (universal) dan proses demokratisasi yang berlangsung selama era reformasi.

Ada beberapa kesamaan utama nilai-nilai demokrasi di keempat daerah yang diteliti dalam studi ini, yaitu persamaan (*equality*), pemilihan umum (*election*), kebebasan berpendapat (*freedom of expression*) dan musyawarah untuk mufakat (*consensus and deliberation*). Selain persamaan tersebut, juga teridentifikasi kekhususan budaya politik lokal. Di Sumatera Barat, misalnya, teridentifikasi nilai-nilai kolektivitas dan *division of labor* dalam kepemimpinan Bodi Chaniago; di Sulawesi Selatan, khususnya dalam tradisi politik Wajo dikenal politik perwakilan dan tradisi

'berparlemen' (badan legislasi); di Bali dipraktekkan tradisi yang kuat terkait dengan otonomi masyarakat; dan di Jawa Timur ditemukan perilaku egaliter dan berekspresi secara terbuka.

Selain budaya demokrasi lokal, juga teridentifikasi tradisi, kebiasaan dan adat yang tak dapat diartikan lain selain budaya kebangsawanan (seperti aristokrasi, feodalisme, patron, dan klien). Demikian juga dengan budaya 'kekerasan'. Tradisi politik seperti itu kurang atau tidak dapat diterima atau tidak kompatibel dengan nilai-nilai demokrasi (universal) yang hendak diterapkan di Indonesia.

Dari dua budaya politik lokal yang ada, yakni nilai-nilai demokrasi dan nilai-nilai nondemokrasi, keduanya eksis secara bersamaan. Sebagai contoh, nilai-nilai egalitarian ala Jawa Timur masih kuat diterapkan sampai saat ini. Nilai egaliterian tersebut juga dapat ditemui di Sumatera Barat, selain nilai-nilai kolektivitas. Di Bali nilai-nilai otonomi desa adat tampak menonjol. Sebaliknya, praktek kekerasan lebih menonjol di Sulawesi Selatan ketimbang di ketiga daerah lainnya.

Supremasi dan penetrasi sentralisme politik Orde Baru memungkinkan nilai-nilai tradisi demokrasi lokal terkikis di satu sisi, tapi dapat memperkuat tradisi politik lokal kebangsawanan di sisi lain. Satu dasawarsa lebih era reformasi agaknya belum cukup untuk menopang revitalisasi tradisi demokrasi lokal.

Dengan kata lain, semakin kompatibel nilai-nilai budaya politik lokal dengan demokrasi akan semakin besar pula peluang aktualisasi demokrasi di daerah. Semakin melembaga nilai-nilai budaya politik lokal yang demokratis akan semakin menguat pula demokrasi lokalnya. Artinya, kunci penting praktik demokratisasi lokal itu sebenarnya terletak pada peran budaya: apakah mendorong atau menghambat demokrasi? Di tataran praksis, budaya cenderung dinamis. Budaya tidak statis. Nilai-nilai demokrasi lokal bisa dipengaruhi globalisasi atau nilai-nilai demokrasi universal. Sebaliknya, nilai-nilai budaya politik lokal juga bisa berpengaruh terhadap nilai-nilai demokrasi universal yang hendak diterapkan di Indonesia sehingga menghasilkan praktek demokrasi yang derajatnya berbeda antara satu daerah dan daerah lainnya. Hal ini bisa dilihat melalui tingkat partisipasi masyarakat, suksesi kepemimpinan dan peran gender dalam politik di masing masing daerah.

Pengalaman di daerah-daerah penelitian juga menunjukkan bahwa kesinambungan nilai-nilai lama yang kurang kompatibel dengan demokrasi cenderung masih eksis. Sebagai akibatnya, perubahan-perubahan yang signifikan berkaitan dengan nilai-nilai budaya politik lokal dan demokratisasi lokal berjalan kurang pesat. Muncul persaingan antara budaya politik lokal, kelompok prodemokrasi dan kelompok nondemokrasi. Di era Orde Baru kelompok nondemokrasi mendapat dukungan rezim Orba melalui sentralisasi kekuasaan. Sedangkan di era reformasi, kelompok prodemokrasi mendapat dukungan penuh untuk berkembang meskipun tantangannya tidak kecil. Kecenderungan munculnya pragmatisme dan atau oportunistik politik agaknya sulit dibendung dan acapkali mengaburkan nilai-nilai budaya lokal. Misalnya, partisipasi masyarakat mengalami distorsi dengan dominannya model mobilisasi politik dengan menggunakan politik uang. Sementara itu, partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik acapkali dinafikan di tataran keputusan akhir.

Oleh karena itu, berjalan tidaknya demokrasi lokal, sebagian tergantung pada sejauhmana budaya politik lokal tersebut mampu mendorong pelaksanaannya. Tarik-menarik antara nilai-nilai

yang mendorong dan menghambat demokrasi lokal, antara lain, tercermin dari perilaku para aktor, baik elite partai politik, dunia usaha, CSO (*Civil Society Organization*), tokoh-tokoh lokal maupun media massa/pers, profesional dan intelektual/akademisi. Derajat pelebagaan nilai-nilai budaya politik lokal yang belum final dan perilaku para aktor yang dalam banyak hal tidak mendorong demokratisasi lokal menghasilkan demokrasi yang prosedural. Meskipun perilaku para aktor tidak selalu mencerminkan atau mewakili lembaganya, dalam konteks budaya, nilai-nilai yang eksis, antara lain, juga bisa dilihat melalui perilaku mereka. Artinya, budaya politik yang eksis berkorelasi positif terhadap perkembangan demokrasi di daerah-daerah tersebut.

Secara umum, butir-butir kesimpulan yang diangkat dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa kesinambungan nilai-nilai lokal yang kompatibel dengan demokrasi cenderung tidak eksis. Sedangkan perubahan-perubahan yang dilakukan di daerah-daerah penelitian terkait dengan nilai-nilai demokrasi masih belum maksimal. Hal ini menghasilkan nilai-nilai campuran antara budaya politik lokal dan pengaruh demokrasi universal yang sangat meluas selama ini.

Salah satu contoh dari nilai-nilai budaya politik campuran tersebut adalah model pemilihan kepala desa serentak seperti yang berlangsung di kabupaten Tulungagung dan kabupaten Malang, Jawa Timur. Pilkada langsung untuk memilih gubernur dan bupati/wali kota yang dilaksanakan sejak Juni 2005 merupakan perubahan pola pemilu yang dampaknya sangat signifikan terhadap partisipasi masyarakat. Proses demokrasi yang berlangsung sejak 1998 menjadi tonggak penting konsolidasi demokrasi, di mana kebebasan politik yang berlangsung selama ini relatif melibatkan secara mendasar warga negara dan penguatan kembali nilai-nilai budaya politik lokal.

Hasil penelitian tentang budaya politik lokal (lihat Zuhro, 2009a) juga menunjukkan bahwa eksistensinya pluralitas budaya, interaksi dan relasi yang dilakukannya, baik dengan budaya lain maupun demokrasi, bersifat dinamis dan, bahkan, terkadang berbenturan dengan budaya lain. Di sinilah sebenarnya terjadi proses persilangan atau akomodasi budaya tersebut (Harrison dan Huntington, 2006:5-6). Selama proses ini, adanya benturan dan proses integrasi acapkali menghasilkan budaya lokal yang cenderung lebih cair, sistem campuran (*mix system*), namun terkadang juga membingungkan.

Selain itu, hasil penelitian juga menunjukkan bahwa pada dasarnya terjadi kesenjangan antara nilai budaya yang demokratis dan budaya perilaku. Masalahnya, tak jarang nilai budaya tersebut telah melekat pada entitas tertentu. Sebagai contoh, label 'egaliter' dan 'feodal' di beberapa daerah di Jawa yang seolah senantiasa muncul dalam nilai-nilai perilaku. Kasus beberapa daerah di Indonesia menunjukkan bahwa parameter demokrasi lokal tak hanya bisa diukur melalui parameter demokrasi universal ala Barat, tapi lebih dari itu, juga perlu mempertimbangkan nilai-nilai komunalisme dan kolektivisme. Di tataran praksis, dalam komunitas, misalnya, yang sangat diperlukan justru bagaimana konsensus dibangun di tingkat lokal dan bukannya pengedepanan isu individunya. Sebagai contoh, model '*rembuk deso*' dan '*kerapatan nagari*'. Selain itu, kesamaan tentang nilai-nilai demokrasi bisa ditemui dalam aspek kebebasan menyatakan pendapat dan proses pengambilan keputusan melalui **musyawarah mufakat**, dan dalam level yang berbeda juga pemilu/pilkada.

Proses demokrasi dan desentralisasi telah berpengaruh signifikan terhadap perkembangan nilai-nilai budaya politik lokal di daerah-daerah yang diteliti, meskipun hasilnya belum maksimal. Studi identifikasi nilai-nilai budaya politik lokal menunjukkan bahwa meskipun sisa-sisa nilai-

nilai patrimonialisme dan otoritarianisme eksis di empat daerah yang diteliti, secara empirik menunjukkan bahwa nilai-nilai yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi juga eksis. Keduanya eksis secara berdampingan dan cenderung menghasilkan sistem campuran (*mix system*).

Perjalanan nilai-nilai budaya politik lokal merupakan realitas penting dalam konteks sejarah politik Indonesia. Masalahnya adalah bagaimana rute perjalanannya sehingga akar budaya demokratis yang dimiliki Indonesia bisa menjadi pendorong proses demokrasi lokal, dan bukan sebaliknya resisten terhadap demokrasi. **Demokrasi lokal saat ini sedang menghadapi tantangan besar dalam proses institusionalisasi demokrasi yang cenderung tidak mudah. Tantangan besar tersebut acapkali memunculkan penilaian bahwa sebenarnya Indonesia tidak memiliki akar historis.** Sampai di sini tak sedikit kalangan berpendapat bahwa demokrasi merupakan proses invensi, yaitu pengenalan institusi baru dalam sistem politik Indonesia.

Hal tersebut juga menunjukkan bahwa nilai-nilai budaya politik lokal, baik yang tercermin dalam institusi, maupun kesenian lokal cenderung mengalami perubahan. Kemampuan daerah dalam merespons arus reformasi menunjukkan kapasitasnya dalam berdemokrasi. Karena itu, perbedaan yang ditunjukkan daerah, baik dalam melaksanakan *good governance*, pemilu, pilkada, berpartai politik dan berkebebasan pers menjadi bukti konkret apakah daerah-daerah relatif memiliki nilai-nilai budaya politik yang memadai sehingga nilai-nilai ini berperan penting dalam mendorong demokratisasi. Semakin besar nilai-nilai budaya politik yang kompatibel dengan demokrasi akan semakin besar pula kapasitasnya untuk mewujudkan demokratisasi.

## **Peran aktor**

Di era reformasi, politik lokal di Indonesia mengalami perkembangan yang relatif dinamis. Pergeseran lokus politik dari Jakarta ke daerah melalui desentralisasi membuka ruang politik yang lebih luas bagi aktor-aktor politik di daerah untuk berinteraksi dan menentukan sendiri daerahnya. Pada saat yang sama berlangsung pula proses demokratisasi melalui instrumentasi berbagai bentuk kelembagaan demokrasi.

Pertanyaannya adalah apakah kedua proses (desentralisasi dan demokratisasi) tersebut bisa memunculkan demokrasi lokal? Faktor apa saja yang memengaruhi demokrasi lokal? Kajian tentang peran aktor dalam studi demokrasi bukan sesuatu yang baru. Sejumlah studi mengenai transisi umumnya memusatkan perhatian pada peran aktor guna memetakan dan menjelaskan proses demokratisasi.<sup>4</sup> Studi mengenai aktor dianggap penting karena melalui kajian ini dapat dilihat pertarungan antaraktor dalam menentukan apakah transisi akan berasal dari atas, bawah, atau tengah.

Pada dasarnya teori yang menekankan pentingnya peran elite tersebut berakar pada pemikiran sebagai berikut: pertama, aktor kunci dalam proses transisi adalah elite politik dalam pemerintahan dan oposisi. Mereka bukan lagi kelompok-kelompok kepentingan, organisasi massa, gerakan sosial atau kelas-kelas tertentu dalam masyarakat. Kedua, aktor-aktor tersebut secara

---

<sup>4</sup> Ada sejumlah pendekatan konseptual untuk melihat proses transisi rezim nondemokratik. Dua *mainstream* pendekatan yang mengemuka dalam studi transisi adalah pendekatan yang lebih mengedepankan peran elite dan pendekatan yang lebih memberikan perhatian pada dimensi struktural.

tipikal dibedakan menurut orientasinya terhadap perubahan rezim, seperti moderat-ekstrem; dan menurut kepentingan yang berakar pada struktur dan kondisi ekonomi serta peranan institusionalnya. Ketiga, aktor-aktor tersebut berperilaku strategis yang dipengaruhi oleh tingkat penilaian mereka terhadap para pesaing dan sekutunya. Keempat, demokrasi merupakan hasil dari negosiasi elite, baik secara eksplisit maupun implisit.

Pendekatan yang berpusat pada elite tersebut dipelopori oleh para pengkaji demokrasi yang sebelumnya menggunakan pendekatan sosio-kultural dan negara, seperti Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, Alfred Stepan, dan Adam Przewoski. Pendekatan ini sepenuhnya berpusat pada strategi dan pilihan kontingen aktor atau elite politik. Fokus perhatian mereka adalah soal kinerja lembaga-lembaga politik dan tindakan (strategi dan praktek) para aktor (elite politik) dalam proses transisi menuju demokrasi. Dengan melihat perilaku otonom para pemimpin politik, O'Donnell, Schmitter dan Whitehead, misalnya, menganalisis transisi rezim sebagai negosiasi antara 'penganut garis lunak' (*soft liners*) dan rezim otoriter dengan para pemimpin oposisi moderat (O'Donnell dan Schmitter, 1986).

Ilmuwan lain, seperti Donald Share (1987), menaruh perhatian terhadap tindakan elite dalam proses menuju demokrasi secara konsensual, baik melalui proses demokrasi gradual, maupun proses demokrasi melalui transaksi. Adam Przewoski (1988) menganalisis pilihan-pilihan aktor-aktor kunci sebagai pilihan awal menuju demokrasi. Ia juga menggunakan konsep *hardliners* dan *softliners* dalam mengembangkan model *game-theory* dalam menganalisis kejatuhan rezim otoritarian. Donald Share dan Scott Mainwaring (1986) mengajukan pendekatan transisional yang berawal dari konsepsi mengenai perbedaan antara kelompok pembaharu yang dikontrol oleh pemimpin yang berkuasa dan oposisi yang berada dalam kendali penguasa. Ilmuwan lain, seperti Michael Borton, Richard Gunter dan John Higley, mengembangkan pengertian *democratic consolidation* sebagai konsep *elite settlements* atau *elite convergence*. Sedangkan, Guiseppe de Palma (1990) menawarkan gagasan *crafting* berbagai elemen masyarakat menjadi aliansi utama dalam proses transisi. Sedangkan Huntington (1991) berargumen bahwa keberhasilan demokratisasi tergantung pada kemampuan elite dalam membangun kreasi yang konvergen, baik melalui transisi dari atas (transformasi), bawah (*replacement*), maupun melalui transaksi (*transplacement*-negoisiasi). Sementara itu, Huntington (1991) memperkenalkan tesis gelombang ketiga demokratisasi yang menekankan tahap-tahap transisi. Berbagai argumen tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa perilaku elite menjadi variabel signifikan dalam menjelaskan tumbangny rezim otoriter.

Kritik terhadap pendekatan yang mengedapankan peran elite datang dari Stephan Haggard dan Robert Kaufman. Menurut mereka, pendekatan kontingensi elite gagal melihat faktor-faktor yang membentuk tindakan dan preferensi politik. Lebih lanjut, mereka mengatakan bahwa pilihan strategis aktor-aktor politik sebenarnya didorong oleh peristiwa ekonomi dan *pressure* lembaga-lembaga yang sudah eksis.

Menurut Larry Diamond (2003:28), pendekatan kontingensi elite telah jauh meninggalkan elemen struktur kesempatan dan jalinan berbagai elemen sosial politik yang bekerja sepanjang sejarah dan yang mestinya bisa diprediksi sebelumnya. Sementara itu, dalam pandangan Sydney Tarrow pendekatan tersebut mengabaikan elemen mobilisasi aksi kolektif massa. Tarees kemudian membangun argumen bahwa demokratisasi dapat dilihat dari lingkaran mobilisasi dan interaksi strategis antara elite dan massa yang saling memperkuat 'struktur kesempatan' dalam masyarakat

politik dan sipil (Eko, 2003:27). Struktur kesempatan inilah yang bisa muncul menjadi sebuah 'kekuatan pendorong' bagi aktor-aktor oposan untuk melawan rezim.

Penekanan yang berlebihan pada variabel transaksi elite dalam proses transisi telah menimbulkan kritik karena mengabaikan dimensi struktur ekonomi-politik dan kultural yang melingkupinya. Dalam realitasnya, interaksi politik di masa transisi tidak berhenti pada kebutuhan untuk membangun model-model transaksi elite, namun ditandai oleh peran penting legitimasi demokrasi dalam interaksi kepentingan antarberbagai aktor.

Linz dan Stephan (1996) menyebutkan bahwa arena *polity* ditandai oleh kehadiran empat aktor utama: Pertama, *the state* yang dalam beberapa literatur ditempatkan sebagai *public agency*. Kedua, *political society*, yang di dalamnya terdapat partai politik. Ketiga, *economic society*, yang selalu bergerak dalam logika-logika kapital dan pasar. Keempat, *civil society*, yang memiliki karakteristik keswadayaan (*voluntarisme*) dan mandiri dari pengaruh negara.

Walaupun muncul pluralitas aktor dalam *polity*, dalam proses transisi politik di berbagai negara terjadi reduksi terhadap konsepsi demokratisasi semata-mata sebagai penguatan *political society* melalui representasi politik formal. Dengan demikian, reformasi desain kelembagaan demokrasi hanya memberikan ruang bagi institusi dan proses formal, seperti *party based government* atau *party based democracy*, *electoralism*, dan *voting centric*. *Party based government* adalah konsepsi yang memberikan justifikasi pada peran partai di pemerintahan. Partai adalah aktor utama dalam rekrutmen jabatan politik, proponen pembuat kebijakan publik, dan aktor utama dalam pengawasan politik (Linz dan Stephan, 1996).

Konsekuensi dari *party based democracy* adalah proses representasi alternatif tidak memperoleh ruang yang cukup sehingga *checks and balances* antarinstansi representasi tidak terjadi. Padahal, di luar *formalistic representation*, Hannah Pitkin (1967) menyebutkan empat wajah representasi politik, yakni *formalistic*, *symbolic*, *descriptive*, dan *substantive representations*.

Untuk menambahkan konsep Pitkin tersebut, Harris, Stokke dan Tornquist (2004) menekankan tiga wajah representasi alternatif. Pertama, *symbolic representation* bisa dilihat dalam keterwakilan kultur, kepercayaan dan identifikasi. Isu utamanya adalah bagaimana seorang kandidat dapat diterima dan mewakili kelompoknya. Tingkat representasi atau keterwakilannya dapat dilihat sebagai tingkat penerimaan dari orang atau kelompok yang diwakilinya. Kedua, *descriptive representation* adalah tingkat kemiripan antara yang mewakili dan yang diwakili. Kemiripan tersebut meliputi kesamaan basis kewilayahan, komunitas, kelompok dan gender. Ketiga, *substantive representation* adalah aktivitas untuk memperjuangkan kepentingan yang direpresentasikan dalam ranah publik. Tingkat keterwakilannya dapat dilihat dari sejauhmana kemampuan seorang wakil tersebut memperjuangkan kepentingan yang diwakilinya.

Dalam keempat konsep representasi politik tersebut, aktor-aktor yang bisa menjadi mediator (*intermediasi*) diperluas, tidak hanya mencakup masyarakat politik, seperti partai politik, tetapi juga mencakup kelompok atau institusi yang mengemban fungsi *intermediary*. Dengan demikian, representasi bisa menggunakan berbagai jalur; pertama, secara langsung (*self representation/direct participation*); kedua, melalui mediator, seperti *civil society* (*NGOs*, *civic expert*, media massa), *political society* (partai politik, kelompok kepentingan/penekanan, *lobby*) dan *informal leaders*, seperti patron dan pemimpin komunitas.

Harris, Stokke dan Olle Tornquist (2004) melihat perlunya konsep representasi formal berdampingan dengan tiga wajah representasi yang lain. Selain berdampingan, juga diperlukan keterkaitan dan sinergi antara representasi formal dan alternatifnya. Hal itu penting karena

Przeworski dan kaum institusionalis setidaknya melihat dua kelemahan representasi alternatif: pertama, basis legitimasi representasi alternatif tidak sekuat legitimasi formal, seperti pemilu, dan kedua, lembaga representasi alternatif cenderung bersifat informal dan tidak langsung mewarnai kebijakan publik.

Oleh karena itu, menurut Tornquist, ada empat prasyarat penting dalam proses representasi: pertama, perubahan konsepsi tentang negara dari arena politik elitis yang terputus dengan agenda keseharian rakyat menjadi ranah publik yang dibentuk untuk mengabdikan kepada rakyat dan menjamin keadilan. Kedua, pemaknaan baru tentang rakyat menjadi *demos*. Ketiga, berkenaan dengan *formalistic representation*, Hannah Pitkin (1967) menyatakan perlunya menghadirkan kembali peran masyarakat agar suara, opini dan perspektif mereka dapat mewarnai proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik. Menurut Pitkin, untuk menghadirkan kembali *formalistic representation* tersebut dapat dilakukan dalam dua dimensi, yakni *authorization* dan *accountability*. Keempat, dalam hal representasi alternatif perlu dilakukan upaya penguatan basis legitimasi, pengorganisasian dan efektivitas serta pembangunan sinergitas dengan lembaga representasi politik formal.

Selain Tornquist, beberapa kerangka analisis yang disampaikan oleh Linz dan Stephan (1996) dan Diamond (2004) bergerak ke luar dari kuadran transaksi agen-elite dengan mengemukakan lima arena yang harus berjalan simultan dalam proses konsolidasi demokrasi. Pertama, masyarakat politik yang relatif mandiri dan bermakna. Kedua, tumbuhnya kehidupan masyarakat yang bebas, mandiri dan semarak. Ketiga, birokrasi yang bisa dipakai oleh pemerintahan demokratis yang baru. Keempat, harus ada *rule of law* yang memberikan jaminan legal bagi kebebasan warga negara dan kehidupan asosiasional yang independen. Kelima, institusionalisasi masyarakat ekonomi yang menjadi jembatan bagi negara dan pasar.

Lebih lanjut, Diamond juga menekankan bahwa konsolidasi demokrasi seharusnya dimaknai sebagai proses pencapaian legitimasi yang luas dan kuat sehingga semua aktor politik yang signifikan pada tingkatan elite dan massa meyakini bahwa rezim demokrasi adalah yang paling benar dan tepat bagi masyarakat mereka. Dengan demikian, para pemain politik harus menghormati demokrasi (hukum, prosedur dan institusi) yang ditetapkan sebagai *the only game in town*.

## **Interaksi antaraktor**

Dengan meminjam kerangka Tornquist, Linz, Stephan dan Diamond di atas, studi ini memusatkan perhatian pada interaksi antaraktor dalam dua arena utama: pertama, interaksi di arenanya masing-masing (*micro politics*). Kedua, interaksi antaraktor dalam arena yang lebih luas (*macro politics*). Salah satu arena penting yang bisa digunakan untuk melihat lebih jauh keterlibatan aktor-aktor dalam arena yang lebih luas adalah proses kompetisi politik dan pembuatan kebijakan publik.

Interaksi antaraktor juga berlangsung dalam arena kompetisi politik di mana aktor-aktor dalam masyarakat politik berkontestasi dalam merebut jabatan terpilih (*elected official*). Dalam proses kompetisi itu, aktor-aktor politik (politisi dan partai politik) bertemu, bersentuhan dan membangun jejaring dengan aktor yang lain, seperti masyarakat sipil dan ekonomi. Sebagai akibatnya, arena pilkada menjadi arena interaksi antaraktor di tingkat lokal.

Belajar dari kritik demokrasi elektoral, tolok ukur kualitas pilkada langsung semestinya tidak diletakkan semata-mata pada ukuran formal-prosedural, tetapi lebih pada ukuran-ukuran

kualitatif dan substantif. Ada beberapa perbedaan yang mendasar antara ukuran formal-prosedural dan ukuran substantif sebagaimana dapat dilihat dalam tabel di bawah:

**Tabel Perbedaan demokrasi formal-prosedural dan substantif-berkualitas**

Variabel	Ukuran Keberhasilan Formal-Prosedural	Ukuran Keberhasilan Demokrasi yang Substantif-Berkualitas
<b>Partisipasi</b>	➤ Kuantitas dan kualitas pemilih .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemilih yang kritis.</li> <li>• Tidak ada diskriminasi bagi pemilih.</li> <li>• tidak ada partisipasi semu karena mobilisasi dan <i>vote buying</i>.</li> </ul>
<b>Kompetisi</b>	➤ Jumlah kompetitor dan syarat formal kandidat terpenuhi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kualitas kompetisi (Jurdil).</li> <li>• Peluang yang sama bagi semua warga untuk dipilih (<i>political equality</i>).</li> </ul>
<b>Civil Liberties</b>	➤ Secara formal diakui.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak ada pembajakan hak-hak politik warga oleh elit.</li> </ul>
<b>Hasil akhir pilkada</b>	➤ Terpilihnya kepala daerah-wakil kepala daerah.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peningkatan kualitas <i>responsiveness</i> dan pertanggungjawaban (<i>accountability</i>) kepala daerah pada warga.</li> <li>• Mendekatkan pemerintah daerah dengan masyarakat.</li> <li>• Meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat.</li> </ul>

*Sumber:* Lihat R. Siti Zuhro dkk., (2009b), hlm. 23.

Berdasarkan tabel tersebut, indikator pertama keberhasilan pilkada adalah apakah pilkada mampu memberi ruang kebebasan bagi warga negara dalam mengekspresikan hak-hak dasarnya. Kedua, pilkada berlangsung melalui kompetisi yang *free and fair*. Ketiga, pilkada seharusnya dapat menciptakan kepemimpinan politik yang berkualitas dan memiliki akuntabilitas yang tinggi.

Dalam mewujudkan pilkada yang berkualitas, ketiga indikator tersebut di atas seharusnya teraktualisasi dalam setiap tahap penyelenggaraan pilkada, mulai tahap nominasi kandidat,

pendaftaran pemilih, sampai pada pelantikan kepala dan wakil kepala daerah. Dengan demikian, pilkada bukan hanya dilihat dari sisi proses, melainkan juga dari sisi hasil. Dalam dimensi proses, pilkada langsung seharusnya dibaca dan dimaknai sebagai sarana untuk memperdalam dan memperluas proses konsolidasi demokrasi di Indonesia secara kualitatif (*deepening democracy*). Sedangkan dalam dimensi hasil, pilkada langsung seharusnya ditempatkan sebagai instrumen untuk mendapatkan kepemimpinan politik yang lebih akuntabel dan responsif dalam mewujudkan pelayanan publik dan kesejahteraan bersama yang lebih baik bagi warga masyarakat di daerah. Oleh karena itu, untuk mengetahui sejauhmana aktor menghambat atau mendorong proses demokrasi di tingkat lokal dapat dilihat dari peran mereka dalam mendorong atau menghambat tercapainya proses *electoral* yang lebih substantif berdasarkan indikator di atas.

Sementara itu, untuk mengetahui proses pembuatan kebijakan dapat dilihat melalui beberapa sisi dengan melihat aktor, bentuk intervensi dan kepentingannya. Matriks di bawah ini menggambarkan norma dan perilaku aktor yang menghambat proses demokrasi di level lokal.

### Matriks Norma dan perilaku aktor yang menghambat proses demokrasi

Aktor	Bentuk Intervensi Menghambat Demokrasi	Kepentingan
Para pembuat keputusan di lembaga legislatif dan eksekutif	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Menjual kebijakan untuk kepentingan publik.</li> <li>➤ Anggaran cenderung dijadikan sebagai respon politik, tidak menyentuh substansi kebutuhan masyarakat.</li> <li>➤ Anggaran dijadikan sebagai instrumen kepentingan politik tertentu.</li> <li>➤ <i>Mark up</i> atau <i>mark down</i> anggaran.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Meminta dukungan dan pengamanan dalam rangka menjaga kekuasaannya.</li> <li>➤ Mencari uang dalam rangka menjaga kekuasaannya.</li> </ul>
<i>Political Society</i> (Partai politik)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Memengaruhi legislatif. Anggaran dijadikan instrumen kepentingan politik tertentu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kepentingan politik dan keuangan partai.</li> <li>➤ Bersekutu dengan pemodal untuk mendapatkan keuntungan.</li> </ul>
<i>Economic Society</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Memengaruhi legislatif dan eksekutif agar kebijakan anggaran menguntungkan bisnisnya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pengerjaan proyek pembangunan dimonopoli.</li> <li>➤ Proyek-proyek dikerjakan tanpa tender.</li> </ul>
<i>Civil Society</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Memberikan dukungan secara parsial dan sepihak.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Untuk kepentingan pribadi.</li> <li>➤ Menjaga kepentingan orang-orang tertentu, baik pemodal, maupun tokoh politik.</li> </ul>

Sumber: lihat R. Siti Zuhro dkk., (2009b), hlm. 24.

Dalam perspektif desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah daerah (Pemda) tidak hanya menjalankan tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat, melainkan juga berkewajiban untuk mewujudkan tujuan pokok otonomi daerah, yaitu meningkatkan kualitas pelayanan publik

dan menyejahterakan masyarakat. Idealnya otonomi daerah tak hanya melibatkan pemda dan DPRD serta SKPD saja, tapi juga masyarakat lokal. Mereka berhak untuk mendapatkan kesempatan dan perlakuan yang sama, khususnya dalam mengekspresikan aspirasi dan kepentingannya *vis-à-vis* pemerintah, serta dalam mengontrol penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sebaliknya, bila dilihat dari sisi negara, otonomi daerah dapat dimaknai sebagai hak, wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sendiri.

Masyarakat lokal tidak bisa lagi menggantungkan nasibnya hanya kepada DPRD sebagai representasinya. Dalam sistem demokrasi partisipatoris, masyarakat bisa lebih imperatif dalam menyampaikan aspirasi dan kepentingannya. Bahkan, lebih dari itu kekuatan masyarakat lokal yang terdiri atas intelektual, LSM, mahasiswa, pers dan kelompok profesional bisa saling bahu-membahu mendesak perubahan dan demokratisasi. Kekuatan sosial dalam masyarakat inilah yang merupakan pilar *civil society* dan yang akan menjadi tolok ukur berhasil tidaknya demokratisasi lokal.

Saling imbang - saling kontrol (*checks and balances*) dan rasionalitas politik harus menjadi fondasi pola hubungan eksekutif-legislatif. Dengan kata lain, pola hubungan tidak harus dilandasi kecenderungan *executive heavy* atau *legislative heavy*, tapi oleh pola hubungan yang seimbang yang mengedepankan rasionalitas politik. Selain itu, perlu pula dibuat pola hubungan kesetaraan antara kepala daerah dan DPRD (KD-DPRD) dan hubungan yang saling memperkuat antara *local state-society*. Dengan kata lain, diperlukan pola hubungan *local state-society* yang bisa saling memperkuat agar keduanya berperan signifikan dalam pembangunan. Pola ini mendesak untuk diterapkan di semua daerah.

Lepas dari itu, rekonstruksi pola hubungan *local state-society* perlu mempertimbangkan secara serius adanya fenomena kepala daerah yang didukung partai kecil. Hal ini penting karena suatu sistem politik harus mampu menjamin kesinambungan pemerintahan yang tidak akan menjatuhkan kepala daerah.

Untuk merekonfigurasi peran aktor-aktor lokal agar bisa bersinergi secara berimbang dan sejalan dengan nilai-nilai demokrasi, diperlukan upaya serius penataan kembali lembaga-lembaga pemerintah/daerah dan demokrasi. Tujuannya agar *mindset* aparat dan pelakunya tidak senantiasa terdistorsi karena lemahnya penegakan hukum atau *law enforcement*.

Demikian juga dengan konstruksi pola hubungan *local state-society* era otonomi daerah. Dalam hal ini diperlukan partisipasi nyata masyarakat agar program-program pemerintah dapat berlangsung maksimal dan aspirasi masyarakat menjadi acuan program-program pemerintah. Pembangunan sistem sudah saatnya diprioritaskan untuk pembangunan ekonomi daerah yang berkesinambungan. Pola yang hanya mengedepankan peran kepala daerah sebagai pembaharu dan penerobos kebekuan birokrasi lokal sudah saatnya diakhiri karena tidak memberikan dampak positif terhadap kesinambungan pemerintahan yang baik untuk jangka waktu panjang dan yang bermanfaat bagi rakyat.

Idealnya lembaga legislatif memiliki hubungan kerja dan koordinasi dengan lembaga-lembaga lain di luar dirinya meskipun secara struktural tidak memiliki hubungan langsung secara kedinasan (*line and staff*). Walaupun demikian, tidak berarti bahwa lembaga legislatif harus selalu dominan terhadap lembaga eksekutif. Kecuali dalam sistem ketatanegaraan parlementer, kedudukan eksekutif (yang dipersonifikasikan oleh kepala daerah) dan legislatif haruslah

seimbang. Bahkan, konsep *trias politica* yang dikenalkan oleh Montesquieu secara tegas memisahkan hubungan antara kedua lembaga tersebut.<sup>5</sup> Keduanya tidak dapat saling mencampuri dan oleh karenanya tidak bisa saling menjatuhkan.

Realitas politik di Indonesia pasca-kejatuhan Soeharto menunjukkan adanya pembalikan posisi, di mana DPR/DPRD yang semula hanya merupakan 'tukang stempel' menjadi lembaga yang berhak meminta pertanggungjawaban kepala negara/daerah. Dengan kata lain, kedudukan DPR/DPRD berubah dari inferior menjadi superior terhadap kepala negara/daerah. Kasus turunnya Abdurrahman Wahid menjadi contoh yang jelas tentang kekuatan baru DPR tersebut. Kekhawatiran atau bahkan ketakutan pihak eksekutif daerah menjelang Laporan Pertanggungjawaban di depan DPRD merupakan indikasi perubahan pola hubungan eksekutif-legislatif daerah.

Pertanyaannya adalah apakah model demokratisasi seperti itu yang diinginkan Gerakan Reformasi 1998? Apakah pola hubungan seperti itu akan menjamin kelangsungan mekanisme *checks and balances*<sup>6</sup> dan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih *accountable*? Bagaimana pula dampaknya terhadap rasionalitas politik?<sup>7</sup>

Kerjasama antara legislatif dan eksekutif sebagai mitra kerja yang seimbang dinilai sebagai salah satu kunci keberhasilan proses pemerintahan yang demokratis. Posisi DPRD yang kuat secara hukum, namun tidak didukung oleh kinerja yang baik akan menimbulkan kepincangan hubungan antara eksekutif dan legislatif. Kondisi ini bisa berimplikasi negatif dengan kemungkinan terjadinya kelumpuhan tiga lembaga (legislatif, eksekutif dan yudikatif) sekaligus. Apabila lembaga legislatif dan eksekutif terancam kelumpuhan fungsi dan kinerjanya, agenda reformasi demi perbaikan Indonesia akan terkatung-katung.

Indonesia masih berada dalam kondisi ekonomi dan politik yang carut-marut di era transisi sekarang ini. Pemerintah daerah diharapkan mampu mengubah dirinya menjadi unsur utama yang tanggap dan mampu bekerja cepat. Terlebih setelah dilaksanakannya pemilihan umum langsung

---

<sup>5</sup> Dalam bukunya *The Spirit of the Laws*, Montesquieu memisahkan secara tegas legislatif, eksekutif dan yudikatif baik secara fungsi/tugasnya maupun alat-alat kelengkapannya. Pendapat Montesquieu ini ditafsirkan sebagai *prinsip separation of powers*.

<sup>6</sup> Selama masa Orde Baru, rasionalitas politik di Indonesia mengalami distorsi yang cukup besar. Salah satu bukti dari besarnya distorsi ini adalah ketimpangan antara peran eksekutif dan legislatif (baik di level pusat maupun daerah) di mana legislatif tidak memiliki banyak kekuasaan yang bisa mengimbangi eksekutif, sehingga mekanisme *checks and balances* (saling imbang saling kontrol) yang menjadi fondasi pemerintahan yang demokratis absen. Kondisi ini diperburuk oleh lemahnya supremasi hukum hampir di semua lapisan, baik dalam tataran lembaga penegak hukum maupun produk-produk hukum yang harus dilaksanakan. Sebagai akibat dari tata lembaga pemerintahan semacam ini, kepentingan-kepentingan politik sempit dari para pemegang kekuasaan menjadi tidak terkendali oleh badan lainnya. Kepentingan-kepentingan politik sempit dan sangat individual ini tidak jarang saling berbenturan antara satu dan lainnya.

<sup>7</sup> Di tataran teoretis, rasionalitas politik diartikan sebagai sebuah cara pandang atau metode berpikir tentang pemerintahan yang tujuannya untuk menciptakan keamanan politik dan kemakmuran bagi negara. Rasionalitas politik adalah sebuah 'pemikiran' yang berasumsi bahwa 'pemikiran' memainkan peranan penting dalam struktur dan evaluasi kekuasaan di masyarakat modern. Ilmuwan politik seperti Foucault menyebut rasionalitas politik sebagai 'governmentality'. Rasionalitas politik mengarahkan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah dan menyediakan bahasa yang sama antaralat kelengkapan pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan. Rasionalitas politik memiliki definisi yang lebih luas dibandingkan dengan doktrin politik atau filosofi politik karena pemerintahan adalah sesuatu yang kompleks dan oleh karenanya penggunaan doktrin atau filosofi semata dianggap tidak cukup. Sebaliknya, rasionalitas politik dipandang sebagai sebuah kesatuan *political expediency*, kebijakan, respon terhadap opini publik, doktrin ekonomi dan pengakuan terhadap hak asasi manusia.

di mana rakyat dapat memilih kepala daerah dan wakil kepala daerahnya secara langsung. Pemerintah daerah tidak hanya menjadi tumpuan bagi semua upaya perbaikan kondisi bangsa, tapi juga sebagai lokomotif penggerak seluruh komponen bangsa dalam menangani semua masalah mulai dari perbaikan ekonomi hingga penanganan korban bencana alam. Ketika kepercayaan terhadap DPRD makin menipis yang disebabkan kegagalan DPRD dalam menunjukkan kinerja yang mencerminkan aspirasi masyarakat, pemerintah daerah menjadi satu-satunya sasaran terakhir. Pemerintah daerah menjadi tumpuan harapan perbaikan ekonomi dan politik di Indonesia dengan perbaikan kinerja di semua sektor.

Dari berbagai analisis yang ada, kinerja pemerintah daerah di era reformasi dinilai belum maksimal. Di satu sisi, pemerintah daerah diharapkan mampu menggenjot pembangunan ekonomi setelah realisasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Di sisi lain, pemerintah daerah terperangkap dalam obsesi membesarkan PAD sehingga menghambat pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Sebagai akibatnya pemerintah daerah dinilai tidak serius menangani permasalahan ekonomi, khususnya pengangguran dan kemiskinan, dan tidak berupaya menciptakan kesempatan kerja yang luas bagi masyarakat.

Oleh karena itu, pada saat kinerja pemerintah daerah menimbulkan kecaman keras, diharapkan adanya campur tangan DPRD untuk mengimbangi pemerintah daerah dengan hak-hak yang diberikan kepadanya, seperti hak interpelasi<sup>8</sup> dan hak angket.<sup>9</sup> Dengan demikian akan terlihat keseriusan DPRD dalam mengawasi kinerja pemerintah daerah. Dalam kenyataannya hal tersebut tidak tampak. DPRD dinilai tidak mampu menyuarakan aspirasi masyarakat dan karena itu pamornya di mata masyarakat cenderung negatif.

Realitas empirik menunjukkan bahwa jalan yang ditempuh di keempat daerah penelitian memerlukan perjuangan: pertama, sinergi atau pola interaksi antaraktor ditentukan oleh berperan dan berfungsinya kelembagaan daerah dan konfigurasi politik lokal. Jalan yang ditempuh bukanlah pilihan yang mudah karena jalan tersebut masih menimbulkan komplikasi-komplikasi di kemudian hari. Di satu sisi, dengan melakukan reformasi pelayanan publik dan birokrasi berbasis pada kepemimpinan yang kuat dan efektif, pilihan untuk keluar dari dilema desentralisasi dan otonomi daerah relatif berhasil memberikan peningkatan kesejahteraan warga dan perbaikan birokrasi lokal. Di sisi lain, pembaharuan daerah yang didorong oleh *strong leader* dan *strong leadership* menghadirkan dilema dan tantangan baru yang tidak ringan dalam proses pengembangan demokrasi lokal.

Oleh karena itu, tidak ada pilihan lain kecuali melembagakan proses reformasi dalam kerangka sistem demokrasi yang lebih kuat. Hal tersebut dimaksudkan untuk menekankan pentingnya pembangunan sistem di Indonesia daripada semata-mata menggantungkan kesinambungan masa depan daerah hanya kepada pemimpin. Tujuannya adalah untuk mengurangi ketergantungan pada *strong leader*, tapi juga untuk membuat proses reformasi sebagai konsensus politik seluruh warga masyarakat di daerah.

Kedua, pengalaman keempat daerah penelitian menunjukkan bahwa otonomi dan demokrasi bukan dua hal yang terpisah. Agenda-agenda desentralisasi dan otonomi daerah tidak hanya terfokus pada distribusi kewenangan atau peningkatan penyelenggaraan pelayanan publik, tapi juga perlu memperhatikan proses demokrasi di tingkat lokal. Sebaliknya, agenda

---

<sup>8</sup> Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada pemerintah daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas terhadap masyarakat.

<sup>9</sup> Hak angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis dan diduga bertentangan dengan perundang-undangan.

demokratisasi seharusnya dipandang berdimensi horisontal (pengaturan hubungan antarinstansi politik utama) dan vertikal yang membuka ruang bagi akses warga untuk terlibat dalam proses politik dan pemerintahan. Keduanya bisa saling memperkuat dan berjalan simultan.

Otonomi daerah yang berbasis pada kewargaan akan dapat membantu memperkuat, memperdalam dan mengonsolidasikan proses otonomi dan demokrasi. Oleh karena itu, dalam berotonomi pemerintah daerah seharusnya bisa memupuk vitalitas demokrasi di tingkat lokal, seperti pengembangan nilai dan keterampilan demokrasi di kalangan warga, meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas terhadap kepentingan dan urusan lokal, perluasan akses bagi kelompok-kelompok marginal yang mewakili mereka, serta meningkatkan *checks and balances* dan rasionalitas politik di antara lembaga-lembaga kekuasaan atau pemerintahan di pusat dan daerah. Dengan melakukan hal tersebut, jalan bagi stabilitas desentralisasi dan demokrasi di aras lokal menjadi lebih terbuka. @@@