

REFORMASI PEMILU DAN AGENDA KONSOLIDASI DEMOKRASI : PERSPEKTIF KETATANEGARAAN

Dr. Aidul Fitriaciada Azhari, SH., MHum.
Fakultas Hukum dan Magister Ilmu Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Abstract

General election has function to perform conducive condition for consolidation effort on democracy and to transform electoral democracy toward stable constitutional democracy. Although not all of relevant agenda might be realized by or under general election, but as empirically known that after the two general election held post the Orde Baru era, it has succeed on performing a belief in the sight of the society that democracy is “the only game in town”. This belief has been alive even during the politic and economy run in bad situation.

Kata kunci: demokrasi elektoral, demokrasi konstitusional, konsolidasi demokrasi

Pendahuluan

Selepas rezim Orde Baru, Pemilu dengan segera diyakini sebagai salah satu instrumen untuk mendorong proses demokratisasi di Indonesia. Hanya berselang 10 bulan setelah menggantikan Soeharto, Presiden B.J. Habibie memberlakukan UU Partai Politik dan UU Pemilu pada tanggal 1 Februari 1999. Kedua UU tersebut menjadi dasar bagi pelaksanaan Pemilu yang relatif bebas dan demokratis di Indonesia. Setelah itu terbentuk pemerintahan baru yang kendatipun berkuasa di tengah hingar bingar politik, tetapi akhirnya berhasil mengadakan Pemilu berikutnya pada tahun 2004 yang juga terhitung bebas dan demokratis.

Keyakinan akan Pemilu sebagai instrumen demokrasi bukan hal baru dalam sejarah Indonesia merdeka. Bahkan rezim otoriter semisal Orde Baru pun tetap melaksanakan Pemilu secara berkala

sebagai wujud pelaksanaan Demokrasi Pancasila. Kendatipun pelaksanaannya jauh dari kaidah demokrasi, namun Pemilu telah menjadi instrumen terpenting yang membentuk keyakinan dan tradisi politik pada seluruh rakyat Indonesia akan signifikansi Pemilu dalam kehidupan demokrasi. Tak heran bila selepas Orde Baru rakyat tetap menunjukkan sikap antusiasnya dalam mengikuti Pemilu.

Dari Demokrasi Elektoral ke Demokrasi Konstitusional

Secara teoretis keyakinan akan Pemilu sebagai instrumen terpenting bagi demokratisasi memperoleh legitimasi yang kuat dari Samuel P. Huntington dalam buku *The Third Wave of Democratization in The Late Twentieth Century* (1993). Dalam bukunya yang monumental itu, Huntington mendefinisikan demokrasi dengan merujuk pada pendapat Joseph Schumpeter dalam bukunya yang diterbitkan pertama kali tahun 1942. Dalam buku yang berjudul *Capitalism, Socialism, dan Democracy*, Schumpeter mendefinisikan demokrasi secara prosedural dengan Pemilu sebagai esensi demokrasi. Akan tetapi, Huntington segera menambahkan bahwa sistem demokrasi tak cukup hanya dengan Pemilu. Pemilu yang bebas, jujur, dan kompetitif hanya dimungkinkan bila terdapat kebebasan berpendapat, berkumpul, dan pers, serta jika kandidat dan partai oposisi dapat melakukan kritik terhadap penguasa tanpa ketakutan akan terjadinya pembalasan (Huntington, 2000:6).

Dengan demikian, pemilu bukan segala-galanya dalam demokrasi. Secara brilian Larry Diamond menggambarkan tesis itu dengan membedakan antara *electoral democracy* dan *liberal democracy*. Demokrasi elektoral adalah demokrasi prosedural sebagaimana yang dimaksudkan oleh Huntington, sedangkan yang dimaksud dengan demokrasi liberal dilukiskan oleh Diamond adalah :

In a liberal democracy, the military is subordinated, the executive is constrained, the constitution is supreme, due process is respected, civil society is autonomous and free, citizens are politically equal, women and minorities have access to power, and individuals have real freedom

to speak and publish and organize and protest (Diamond, 2000:17).

Dalam perspektif yang sama Greg Russell menyebutnya sebagai demokrasi konstitusional, yakni demokrasi yang berakar pada gagasan liberal yang menghendaki adanya pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM.

Berkenaan dengan perbedaan tersebut, Diamond mencatat adanya lompatan negara-negara yang melaksanakan *electoral democracy* sejak tahun 1990, meningkat hampir 20 persen dan sejak tahun 1995 praktis seluruh dunia melaksanakan *electoral democracy*, termasuk Indonesia pada tahun 1999 (Lihat tabel 1).

TABEL 1—NUMBER OF ELECTORAL DEMOCRACIES, 1974, 1990-98

Year	Number of Democracies	Number of Country	Democracy as a % of all countries	Annual Rate of Increase in Democracies
1974	39	142	27,5%	n/a
1990	76	165	46,1%	n/a
1991	91	183	49,7%	19,7%
1992	99	186	53,2%	8,1%
1993	108	190	56,8%	8,3%
1994	114	191	59,7%	5,3%
1995	117	191	61,3%	2,6%
1996	118	191	61,8%	0,9%
1997	117	191	61,3%	-0,9%
1998	117	191	61,3%	0,0%

Note : Figures for 1990-95 are for the end of the calendar year. Figures for 1974 reflect my estimate of the number of democracies in the world in April 1974, at the inception of the third wave. Sumber : Larry Diamond, 2000: 15.

Namun pada saat bersamaan Diamond pun mencatat kecenderungan yang kontradiktif: di satu pihak terjadi pertumbuhan demokrasi elektoral, tetapi di lain pihak terjadi stagnasi dalam demokrasi konstitusional (liberal). Menurut dia, kecenderungan seperti itu merupakan petunjuk dari terjadinya kedangkalan demokratisasi (*shallowness of democratization*) dalam periode akhir

dari gelombang ketiga. Selama enam tahun pertama dari 1990-an, jarak antara demokrasi elektoral dan demokrasi konstitusional semakin melebar. Dari seluruh proporsi negara demokrasi di dunia, negara “bebas” menurun dari 85 persen pada 1990 menjadi 65 persen pada 1995. Proporsi tersebut meningkat menjadi 69 persen pada 1997, dan semakin signifikan menjadi 74 persen pada 1998 (Tabel 2).

TABEL 2—FORMAL AND LIBERAL DEMOCRACIES, 1990-96

Sumber : Larry Diamond (2000: 20)

Situasi kontradiktif seperti itu menunjukkan, bahwa semakin banyak negara yang gagal memetik keuntungan dari demokrasi elektoral dan bahkan menghasilkan pemerintahan yang tidak efisien, korup, rabun, tidak bertanggung jawab, dan didominasi oleh kepentingan jangka pendek. Situasi ini melahirkan kekhawatiran akan terjadinya arus balik yang disebut Diamond sebagai “*the third reverse wave*”. Dalam konteks inilah proses konsolidasi demokrasi menjadi keniscayaan.

Esensi dari konsolidasi demokrasi adalah legitimasi: pertumbuhan keyakinan—di antara para elite dan warga negara dari partai politik utama, kepentingan, etnisitas, dan ideologi—bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan terbaik dan bahwa aturan-

Year	Fo
1990	
1991	
1992	
1993	
1994	
1995	
1996	
1997	
1998	

aturan yang disediakan di dalamnya merupakan satu-satunya alat untuk memperoleh kekuasaan (Diamond, 2000: 23). Atau dalam ungkapan Juan J. Linz (2001: 27), demokrasi menjadi “*the only game in town*” (satu-satunya aturan yang berlaku). Keyakinan akan demokrasi tersebut bahkan tetap terpelihara dalam situasi politik dan ekonomi yang sangat buruk sekalipun, sehingga mayoritas rakyat tetap meyakini perubahan politik harus tetap dilakukan berdasarkan parameter-parameter yang terdapat dalam prosedur demokratis. Jadi, konsolidasi demokrasi membutuhkan lebih dari sekedar pemilu.

Untuk melancarkan konsolidasi demokrasi tersebut, Diamond mengajukan beberapa agenda: 1) Memperluas akses warga negara terhadap sistem peradilan dan membangun suatu *rule of law* yang sesungguhnya; 2) Mengendalikan perkembangbiakan korupsi politik yang dapat meningkatkan sinisme dan pengasingan dari proses politik; 3) Penguatan pembuatan hukum dan kekuasaan investigatif badan legislatif sehingga menjadi badan yang profesional dan independen; 4) Desentralisasi kewenangan negara dan penguatan pemerintahan daerah, sehingga demokrasi dapat lebih responsif dan bermakna bagi seluruh warga negara di seluruh wilayah suatu negara; 5) Menciptakan partai-partai politik yang mampu memobilisasi dan merepresentasikan kepentingan yang berkembang di masyarakat—bukan hanya kepentingan personal para pemimpin dan lingkungan para politisi belaka; 6) Membangun kekuatan masyarakat sipil dan media yang independen yang dapat memelihara modal sosial, partisipasi warga, membatasi tetapi memperkuat kewenangan konstitusional dari negara; 7) Memperkenalkan, baik di dalam maupun di luar sistem persekolahan, program pendidikan warga yang baru yang dapat menumbuhkan kemampuan untuk berpartisipasi dan meningkatkan toleransi, nalar, moderasi, dan kompromi, yang merupakan tanda dari kewargaan yang demokratis (2000: 24).

Agenda konsolidasi yang ambisius tersebut memerlukan adanya peningkatan aturan hukum baru, penumbuhan lembaga-lembaga baru dan penguatan kapasitas lembaga-lembaga negara, sistem kepartaian, dan masyarakat sipil. Dalam keyakinan Diamond apabila upaya-upaya tersebut berhasil, maka dalam waktu

10-15 tahun akan terjadi transformasi dari demokrasi elektoral menuju suatu demokrasi liberal atau demokrasi konstitusional yang stabil.

Sementara itu Juan Linz menyebutkan ada lima kondisi yang saling berkaitan dan saling menguatkan satu sama lain yang diperlukan agar demokrasi terkonsolidasi, yakni: (1) kondisi yang memungkinkan pengembangan masyarakat sipil yang bebas; (2) adanya masyarakat politik yang otonom; (3) kepatuhan dari seluruh pelaku politik utama, terutama dari para pejabat pemerintahan pada *rule of law*; (4) harus terdapat birokrasi negara yang dapat dipergunakan oleh pemerintahan demokratik baru (*usable bureaucracy*); (5) keharusan akan adanya masyarakat ekonomi yang terlembagakan (Linz, 2001:28-34).

Dalam kaitannya dengan pemilu, Linz memasukan pemilu dan aturan pemilu ke dalam ranah masyarakat politik (*political society*). Linz sendiri menyebut, bahwa pada dasarnya kekuatan masyarakat sipil dapat menghancurkan rezim non-demokratik, tetapi untuk kepentingan konsolidasi demokrasi harus menyertakan masyarakat politik. Konsolidasi demokrasi mensyaratkan adanya peningkatan apresiasi warga negara atas lembaga inti dalam suatu masyarakat politik yang demokratis, yakni partai politik, legislatif, pemilu, aturan pemilu, kepemimpinan politik, dan aliansi antarpartai (Linz, 2001: 29).

Agenda Indonesia

Berkenaan dengan Indonesia, Diamond mencatat :

In Indonesia, however, where the quest for a genuine electoral democracy is now alive, much more urgent international engagement is needed to build up democratic capacities and norms among political parties, representative institutions, and civil-society organizations and media, while keeping the pressure on the Indonesian military and political establishment to allow the process of democratization – which speaks to broad, manifest popular aspirations for freedom and more accountable government—to move forward (Diamond, 2000: 28).

Perkembangan demokrasi di Indonesia sendiri memang

menunjukkan situasi kontradiktif antara keberhasilan demokrasi elektoral, yakni pelaksanaan Pemilu, dan rendahnya kinerja pemerintahan yang terbentuk dari hasil demokrasi elektoral tersebut. Dua kali pemilu yang dilaksanakan pada tahun 1999 dan 2004 relatif berhasil dan diikuti partisipasi warga yang cukup tinggi. Demikian pula pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah yang tetap diikuti secara antusias oleh warga daerah, kendatipun masih terdapat eksekusi kekerasan pada sejumlah daerah. Pemilu bahkan dapat diterima sebagai instrumen integrasi dalam menghadapi ancaman separatisme sebagaimana ditunjukkan oleh kesediaan GAM untuk berpartisipasi dalam Pemilu Indonesia melalui partai lokal yang akan didirikannya.

Pemilu pun dapat menjadi petunjuk dari berjalannya sistem peradilan kita dalam kehidupan demokrasi. Penyelesaian sengketa pemilu, baik pemilu legislatif maupun Presiden, yang diajukan oleh masyarakat kepada Mahkamah Konstitusi serta penyelesaian sengketa Pilkada kepada Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung menunjukkan pengakuan masyarakat akan peran dan independensi pengadilan dalam resolusi konflik sekaligus menunjukkan tingkat kesadaran hukum warga negara yang sudah relatif baik. Berperannya Komisi Yudisial dalam kontroversi putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat dalam Pilkada Depok memperlihatkan perkembangan yang cukup menggembirakan dalam dunia hukum dan peradilan nasional.

Namun demikian, pada saat bersamaan pelaksanaan Pemilu pun mencuatkan sejumlah kasus memalukan dengan terungkapnya tindakan suap dan korupsi yang dilakukan oleh sebagian anggota dan pegawai KPU serta KPUD di sejumlah daerah. Kasus korupsi di KPU/KPUD ini seperti meneguhkan kecenderungan korupsi di dunia politik, termasuk di sejumlah DPRD, yang semakin memperburuk citra kehidupan politik nasional.

Terungkapnya kasus korupsi di KPU tersebut menunjukkan, bahwa dalam banyak segi demokrasi elektoral di Indonesia belum berkembang ke arah demokrasi yang terkonsolidasi dengan baik. Demokrasi elektoral memang berhasil membentuk pemerintahan baru yang memiliki legitimasi politik yang kuat. Bahkan dalam beberapa segi berhasil mentransformasikan demokrasi sebagai

satu-satunya aturan yang berlaku dalam kehidupan politik warga negara. Rasanya, tidak terlalu sulit pada saat ini untuk meyakinkan mayoritas warga negara untuk menggunakan prosedur demokrasi dalam penyelesaian sengketa di tengah masyarakat.

Tetapi, konsolidasi demokrasi memerlukan lebih dari sekedar pemilu. Demokrasi elektoral seharusnya bertransformasi kepada terbentuknya demokrasi konstitusional yang relatif stabil. Demokrasi elektoral harus terkait dengan sejumlah agenda konsolidasi demokrasi lainnya serta memiliki parameter yang dapat memastikan agenda tersebut berhasil. Linz menyebutkan perlunya pemilu dan aturan pemilu yang otonom sebagai parameter pokok yang diperlukan untuk memastikan keberhasilan dari konsolidasi demokrasi. Namun, otonomi Pemilu dan aturan Pemilu itu agar dapat mengarah pada konsolidasi ekonomi harus terkait dan saling memperkuat dengan kondisi masyarakat politik lainnya, masyarakat sipil, penegakan *rule of law*, birokrasi pemerintahan, dan masyarakat ekonomi.

Dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu 2003) kesadaran akan pentingnya pemilu yang otonom diungkapkan dengan penetapan KPU sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. KPU adalah penanggung jawab atas penyelenggaraan Pemilu, sehingga KPU tidak bertanggung jawab kepada Presiden – sebagaimana dalam UU Pemilu 1999, tetapi hanya menyampaikan laporan kepada Presiden dan DPR (Pasal 15). Independensi KPU tersebut sejauh ini dibuktikan dengan keberhasilan penyelenggaraan Pemilu dan Pilpres 2004.

Selanjutnya, seperti dikatakan oleh Linz, agar pemilu yang otonom itu dapat mengkonsolidasikan demokrasi diperlukan keterkaitan dengan agenda lainnya.

Pertama, keterkaitan dengan lembaga inti dalam masyarakat politik demokratik lainnya. Pemilu dan aturan pemilu yang otonom harus dilakukan bersamaan dengan pembentukan partai politik, badan legislatif, kepemimpinan politik, dan aliansi antarpolitical yang juga otonom. Sejauh ini otonomi partai politik menjadi persoalan serius setelah terjadinya manuver politik oleh Wapres Jusuf Kalla dalam Munas Partai Golkar di Bali yang dilakukan demi mengubah

peta dukungan di DPR.

Munculnya konflik internal partai politik yang menyusul kemudian menunjukkan adanya upaya intervensi pemerintah atas partai politik. Intervensi itu berimplikasi pada otonomi DPR terhadap pemerintah yang semakin menurun dengan makin teralienasinya hak-hak individual anggota DPR akibat semakin mudahnya mekanisme konsultasi Pimpinan DPR dan Presiden dipergunakan dalam proses pengambilan putusan yang penting. Selain itu, intervensi itupun berakibat pada menurunnya otonomi kepemimpinan politik sebagaimana ditunjukkan oleh terjadinya konflik internal parpol yang hampir seluruhnya bersumber pada masalah kepemimpinan politik.

Rendahnya otonomi lembaga-lembaga inti dalam masyarakat politik dapat mengakibatkan upaya untuk mengkonsolidasikan demokrasi dan mentransformasikan demokrasi elektoral kepada demokrasi konstitusional mengalami kegagalan. Oleh karena itu, perlu dipikirkan adanya pengaturan mengenai keikutsertaan partai politik dalam Pemilu yang terkait dengan sistem pemerintahan di Indonesia. Hal itu karena intervensi politik oleh pemerintah atas sejumlah partai politik disebabkan oleh inkohereni antara sistem pemilu, sistem kepartaian dan sistem presidensial murni yang dipraktekkan setelah amandemen UUD 1945 (Azhari, 2005).

Sistem pemilu dan kepartaian saat ini ternyata menghasilkan pemerintahan yang terbelah (*divided government*), yakni Presiden terpilih berasal dari partai atau kekuatan politik yang tidak memiliki basis dukungan mayoritas di DPR. Akibatnya, Presiden terpilih dibayang-bayangi oleh kekhawatiran akan pemakzulan dirinya oleh DPR. Untuk itu, diperlukan suatu politik hukum yang sejak awal sudah menentukan secara tegas kemungkinan bagi terbentuknya partai berkuasa dan partai oposisi yang bersifat permanen. Pengaturan hal ini dituangkan dalam ketentuan mengenai keikutsertaan dalam Pemilu yang harus mengelompok dalam dua atau tiga koalisi antarpol yang dibentuk sebelum Pemilu dan bersifat permanen hingga Pemilu berikut dilaksanakan, sehingga Pemilu menghasilkan adanya partai berkuasa dan partai oposisi. Dengan cara ini diharapkan tidak terjadi lagi perubahan dukungan setelah Pemilu berlangsung sebagaimana yang terjadi

dengan posisi Partai Golkar setelah Pemilu Presiden 2004 lalu.

Ketentuan ini sangat mungkin direalisasikan melihat praktek politik dalam Pemilu Presiden lalu dengan adanya kemunculan *Koalisi Kebangsaan* dan *Koalisi Kerakyatan* yang sayangnya tidak bersifat permanen karena tidak didasarkan pada aturan perundang-undangan yang jelas. Seandainya hal itu tetap dipertahankan maka akan terbentuk konvensi baru dalam praktek ketatanegaraan yang bersifat memperkuat mekanisme *checks and balances* dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Selain itu, aturan pemilu harus dapat menjamin terbentuknya legislatif yang kuat dan berkualitas yang tercermin dengan ketatnya persyaratan untuk menjadi anggota legislatif. Tingkat pendidikan minimum akan menjadi persoalan serius apabila tidak dinaikkan menjadi setingkat Sarjana. Demikian pula integritas para calon legislatif harus benar-benar teruji agar orang-orang yang memiliki niat yang salah tidak masuk mengisi kursi di badan legislatif. Bagaimanapun akan selalu ada orang yang mencoba masuk ke badan legislatif dengan tujuan-tujuan ilegal, tanpa sedikitpun memiliki tujuan melayani kepentingan publik (Pope, 2003: 90).

Aturan mengenai penetapan calon terpilih yang masih didasarkan pada nomor urut para daftar calon harus diubah agar sepenuhnya didasarkan pada peroleh suara calon terpilih di daerah bersangkutan (Pasal 107 ayat (2) huruf b). Hal ini diperlukan untuk menjaga otonomi badan legislatif serta memperkuat pertanggungjawaban anggota legislatif dengan pemilihnya.

Kedua, keterkaitan pemilu yang otonom dengan masyarakat sipil ditentukan oleh keterlibatan masyarakat sipil dalam pelaksanaan Pemilu. Tak perlu diragukan peran masyarakat sipil sangat kuat dalam mendukung pelaksanaan Pemilu yang bebas dan demokratis. Hal itu ditunjukkan oleh maraknya lembaga-lembaga pemantau Pemilu maupun gerakan masyarakat sipil lainnya, seperti *Gerakan Anti Politisi Busuk*. Tetapi, sayangnya kekuatan masyarakat sipil sering terjebak dalam tindakan yang justru men-delegitimasi atau bahkan menegasikan peran lembaga-lembaga masyarakat politik lainnya, terutama partai politik. Sering timbul kesan terjadi kompetisi, jika bukan permusuhan, antara kekuatan masyarakat dan partai politik, sehingga timbul resistensi yang kuat

dari partai politik yang tidak membantu proses ke arah konsolidasi demokrasi. Penolakan atas calon independen dalam Pemilu Presiden dan Pilkada menunjukkan dengan jelas resistensi partai politik yang di antaranya dapat dipandang sebagai responsi atas sejumlah tindakan beberapa kekuatan masyarakat sipil yang cenderung bersikap antipati terhadap partai politik.

Tampaknya kekuatan masyarakat sipil yang oleh Linz disebut *“the hero of democratic resistance and transition”* belum sepenuhnya beranjak dari peran historisnya dalam memulai transisi dan mendorong penyelesaian masa transisi kepada proses konsolidasi demokrasi. Kekuatan masyarakat sipil sering terjebak dalam pandangan yang bersifat *“moral antipathy”* atas *‘internal conflict’* and *‘division’* yang terjadi dalam kekuatan-kekuatan demokrasi. Linz melukiskan situasi ini dengan nada penyesalan :

“Institutional routinization”, “intermediaries”, and “compromise” within politics are often spoken of pejoratively. But each of the above terms refers to an indispensable practice of political society in a consolidated democracy. Democratic consolidation requires political parties, one of whose primary tasks is precisely to aggregate and represent differences between democrats. Consolidation requires that habituation to the norms and procedures of democratic conflict regulation be developed. A high degree of institutional routinization is a key part of such a process. Intermediation between the state and civil society, and the structuring of compromise, are likewise legitimate and necessary tasks of political society. In short, political society – informed, pressured, and periodically renewed by civil society—must somehow achieve a workable agreement on the myriad ways in which democratic power will be crafted and exercised (Linz, 2001: 30)

Ketiga, keterkaitan Pemilu yang otonom dengan penegakan *rule of law* ditunjukkan oleh penggunaan proses pengadilan dalam penyelesaian sengketa Pemilu. Pilihan untuk menempuh proses pengadilan, dan menghindarkan jalan kekerasan, atas sejumlah sengketa Pemilu serta kepatuhan terhadap putusan pengadilan menunjukkan adanya kesadaran hukum yang relatif tinggi di kalangan para pelaku politik di tanah air. Persoalannya memang sering kali tidak terletak pada para pelaku politik, tetapi pada

kapasitas pengadilan dalam memeriksa dan memutus perkara dalam Pemilu. Putusan kontroversial Pengadilan Tinggi Jawa Barat dalam sengketa Pilkada di Kota Depok menunjukkan dengan jelas hal itu. Kendatipun akhirnya Komisi Yudisial berhasil menemukan sejumlah kekeliruan dalam putusan tersebut, tetapi hal itu menunjukkan betapa masih rendahnya kapasitas para hakim pengadilan di negara kita dalam memeriksa dan memutus perkara yang ditanganinya. Keadaan yang sama tidak jauh berbeda dialami oleh para penegak hukum lainnya, seperti aparat kepolisian, jaksa, dan pengacara.

Penyelesaian secara hukum atas sengketa Pilkada di Kota Depok serta peran Komisi Yudisial dapat diharapkan menjadi preseden baik bagi penegakan *rule of law* di Indonesia mengingat sengketa Pemilu merupakan sengketa yang sensitif dan menyangkut keterlibatan publik yang luas sehingga dapat berdampak pada kehidupan demokrasi secara keseluruhan. Keberhasilan dalam menangani sengketa serupa di masa datang akan menentukan proses konsolidasi demokrasi di Indonesia, sehingga semua elemen bangsa meyakini *rule of law* sebagai prinsip demokrasi yang menjadi satu-satunya aturan yang ditaati dan tidak terduga untuk jalan kekerasan yang bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi.

Keempat, keterkaitan antara Pemilu dan birokrasi (*usable bureaucracy*) di antaranya secara jelas tampak dari adanya larangan bagi PNS untuk menjadi anggota dan pengurus Partai Politik serta keharusan mengundurkan diri bagi PNS, anggota TNI dan Polri bagi calon anggota DPD yang berasal dari PNS, TNI dan Polri. Larangan ini mengimplikasikan netralitas birokrasi dalam Pemilu, sehingga birokrasi tidak terpolitisasi dan terpolarisasi oleh kepentingan politik tertentu. Dengan demikian, birokrasi dapat berkembang menjadi lembaga profesional dan secara efektif dapat digunakan oleh pemerintahan demokratis yang baru untuk mengatur dan melayani masyarakat.

Kondisi birokrasi seperti itu pada kenyataannya masih jauh dari kenyataan. Birokrasi Indonesia masih tetap lamban, tidak efisien, dan sarat dengan korupsi. Namun, upaya depolitisasi birokrasi tetap memiliki makna yang sangat penting bagi terbentuknya birokrasi yang profesional. Selebihnya faktor kepemimpinan

nasional yang dihasilkan dari Pemilu menjadi sangat menentukan untuk mengarahkan birokrasi, mereformasinya, dan membersihkan korupsi di dalamnya, agar mendukung proses konsolidasi demokrasi. Sayangnya, perkembangan terakhir menampakan adanya gejala disintegrasi kepemimpinan nasional seperti yang dicerminkan oleh hubungan yang tidak harmonis antara Presiden dan Wakil Presiden yang bagaimanapun dapat berpengaruh pada lingkungan birokrasi yang pada gilirannya akan menggagalkan upaya mengkonsolidasikan demokrasi.

Upaya konsolidasi demokrasi di lingkungan birokrasi ini terkait pula dengan otonomi daerah yang dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat. Pemilu seharusnya dapat menjadi instrumen bagi pembentukan badan legislatif dan pemerintah daerah yang lebih efisien, responsif, dan bersih dari korupsi. Kenyataannya memang tidak terlalu menggembirakan. Pemilu 1999 ternyata melahirkan pemerintahan di sejumlah daerah yang jauh dari harapan – korup dan tidak efisien. Pemilu 2004 dan Pilkada seharusnya dapat menghasilkan pemerintahan daerah yang jauh lebih baik. Pengungkapan kasus-kasus korupsi di daerah pada periode lalu sepatutnya jadi pelajaran berharga bagi terbentuknya pemerintahan daerah yang lebih bersih, bertanggung jawab, responsif, dan efisien.

Kelima, Pemilu secara signifikan berpengaruh pada lingkungan masyarakat ekonomi. Konsolidasi demokrasi mensyaratkan serangkaian norma, lembaga, dan pengaturan yang secara sosiopolitis dapat menjadi mediasi antara negara dan pasar. Pemilu yang bebas dan otonom akan memberikan sinyal positif bagi pasar, tetapi pemerintahan baru yang terbentuk pun akan direaksi pasar baik negatif atau positif. Pengaruh pemilu pada masyarakat ekonomi terutama sangat penting justru pada tingkat daerah. Para investor umumnya mengeluhkan kondisi birokrasi daerah yang tidak efisien dan mengakibatkan biaya ekonomi tinggi. Karena itu kepastian akan terbentuknya pemerintahan daerah yang bersih dan efisien akan mendukung proses konsolidasi demokrasi di Indonesia.

Penutup

Dari sejumlah agenda tersebut tampak, bahwa Pemilu sangat berperan untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi upaya mengkonsolidasikan demokrasi dan mentransformasikan demokrasi elektoral kepada demokrasi konstitusional yang stabil. Tidak semua bagian dari agenda tersebut dapat seluruhnya dijangkau oleh Pemilu. Tetapi, secara umum kita menyaksikan bahwa dari dua Pemilu yang dilakukan selepas Orde Baru berhasil meletakkan keyakinan di tengah masyarakat akan demokrasi sebagai “*the only game in town.*” Keyakinan itu bahkan tetap terpelihara di tengah situasi politik dan ekonomi yang buruk sekalipun.

Kita menyaksikan bahwa kekerasan tidak menjadi pilihan utama dan cenderung dihindari oleh mayoritas warga negara dalam menyelesaikan masalah-masalah politik dan ketatanegaraan. Penyelesaian hukum masih tetap dihormati oleh warga negara. Kesiediaan GAM untuk menerima proses Pemilu di Indonesia sebagai jalan perjuangan mereka patut dicatat sebagai kemajuan besar dalam proses konsolidasi demokrasi. Demikian pula kesiediaan TNI untuk tunduk pada pemerintahan sipil demokratis yang terbentuk oleh Pemilu 2004 harus diapresiasi sebagai dukungan yang sangat signifikan bagi proses konsolidasi demokrasi. Karena itu, kita patut optimis konsolidasi demokrasi akan terus berlanjut dan berhasil mentransformasikan keberhasilan demokrasi elektoral kepada terbentuknya sistem demokrasi konstitusional Indonesia yang stabil.

DAFTAR PUSTAKA

- Azhari, Aidul Fitriciada, 2005, “Koherensi dan Efektivitas Sistem Ketatanegaraan Indonesia menurut Amandemen UUD 1945,” dalam *Jurnal Politika* Volume 1, No. 2 Agustus 2005.
- Diamond, Larry, 2000, “The End of the Third Wave and the Start of the Fourth,” dalam Plattner, Marc F., Joao Carlos Espada, *The Democratic Invention*, Baltimore, The John Hopkins University Press.

- Huntington, Samuel P., 2000, "The Future of the Third Wave," dalam Plattner, Marc F., Joao Carlos Espada, *The Democratic Invention*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Liddle, R. William, 2001, *Crafting Indonesian Democracy*, Bandung, Mizan, 2001.
- Linz, Juan J., 2001, "Defining and Crafting Democratic Transition, Constitutions, dan Consolidation," dalam Liddle, R. William, *Crafting Indonesian Democracy*, Bandung, Mizan.
- Plattner, Marc F., Joao Carlos Espada, 2000, *The Democratic Invention*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Pope, Jeremy, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*, Jakarta, Transparency International Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia.
- Russel, Greg, 2005, *Constitutionalism: America & Beyond*, Tersedia : <http://usinfo.state.gov/products/pubs/democracy/dmpaper2.htm> (Diakses 14 September 2005).
- UU Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum (LNRI Tahun 2003 No. 37; Tambahan LNRI No. 4277).
- UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (LNRI Tahun 2003 No. 93; Tambahan LNRI No. 4311).
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LNRI Tahun 2004 No. 125; Tambahan LNRI No. 4437).