



**Laporan Eksekutif Terpadu
Riset-riset Topikal (2006-2007)**

DARI REPRESENTASI ELITIS MENUJU REPRESENTASI POPULAR

Tim Penulis

Antonio Pradjasto, AE Priyono, Willy Purna Samadhi, Olle Törnquist

**Supervisor Riset
Olle Törnquist**

**Direktur Eksekutif *Demos*
Asmara Nababan**

JAKARTA, APRIL 2007

Dari Representasi Elitis Menuju Representasi Popular¹

□ PENDAHULUAN

Merujuk pada kesimpulan-kesimpulan riset mengenai “Masalah dan Peluang Demokratisasi di Indonesia pasca-Orde Baru” (2003-2005), konferensi demokratisasi yang diadakan di Jakarta pada 24-26 November 2005 menegaskan adanya empat gejala pokok dalam proses demokrasi di Indonesia: (1) Defisit demokrasi; (2) Demokrasi oligarkis; (3) Representasi Semu; dan (4) Marjinalisasi kelompok pro-demokrasi.² Keempat gejala itu mengemuka, kendati dalam beberapa hal terdapat juga sejumlah kemajuan, terutama menyangkut semakin terbukanya ruang-ruang baru bagi kebebasan sipil dan politik. Berdasarkan temuan-temuan itu, para peserta konferensi berhasil mengidentifikasi serangkaian jalan keluar dari proses demokrasi yang stagnan, serta merumuskan sejumlah agenda mendesak yang perlu dijalankan.

Para peserta konferensi yang terdiri dari akademisi, aktivis, dan jurnalis, menyadari bahwa kendati proses demokrasi di Indonesia mengalami kemandegan, tidak ada alasan untuk mengakhiri dan meninggalkannya begitu saja, seakan-akan demokrasi tidaklah sesuai dengan masyarakat Indonesia. Akan tetapi mereka juga tidak sepenuhnya percaya bahwa kemajuan-kemajuan yang telah dicapai adalah sebuah keniscayaan, atau merupakan sesuatu yang tercipta dengan sendirinya. Banyak sudah pekerjaan yang dilakukan untuk mencapai tahap demokrasi yang sekarang. Masih banyak pula rangkaian persoalan yang harus segera diatasi, khususnya menyangkut kesetaraan warga negara, supremasi hukum/keadilan, pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya, serta representasi, dan tak kalah pentingnya: tersedianya agen-agen perubahan yang memiliki komitmen untuk menjalankannya.

Setiap upaya untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut mensyaratkan keterlibatan aktor-aktor yang progresif dalam berbagai proses politik. Bukan itu saja, mereka diharapkan dapat meningkatkan kapasitas politik dengan memperluas basis serta melakukan politisasi isu dan kepentingan. Dengan cara itu para aktor pro-demokrasi bisa memperoleh legitimasi politik yang kuat untuk menandingi kekuatan

¹ Naskah ini merupakan laporan terpadu dari serangkaian riset topikal di bawah tema “Upaya Penguatan Representasi Popular” yang dilakukan oleh *Demos* pada kurun waktu 2006-2007. Naskah ini ditulis oleh AE Priyono, Antonio Pradjasto, dan Willy Purna Samadhi. Olle Törnquist yang juga bertindak sebagai supervisor riset ikut menulis satu bagian dalam laporan ini.

² Argumen-argumen yang berkaitan dengan empat masalah pokok ini telah dituangkan di dalam buku “Menjadikan Demokrasi Bermakna” (Jakarta: Demos, 2006). Edisi revisi buku itu juga akan terbit pada pertengahan April 2007.

kelompok-kelompok elit-dominan yang memonopoli dan telah membajak instrumen-instrumen demokrasi.

Agenda-agenda yang direkomendasikan untuk mengatasi berbagai persoalan tersebut sekaligus meningkatkan kapasitas aktor pro-demokrasi adalah:

1. Membangun *platform* politik demokrasi;
2. Mempererat hubungan antara gerakan politik (formal) dan gerakan sosial;
3. Mengimplementasikan pembaruan berbagai perangkat hukum dan institusi demokrasi sehingga para aktor dapat menjamin baik pemenuhan hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

Apa yang Sudah Dilakukan dan Mengapa

Menindak-lanjuti rekomendasi konferensi, *Demos* kemudian menyusun rencana kerja yang memadukan aktivitas riset dan advokasi secara sekaligus. Secara garis besar terdapat tiga kelompok kegiatan, yaitu:

- (1) Riset untuk memetakan peluang-peluang serta masalah-masalah yang berkenaan dengan perbaikan representasi populer, yang dilakukan melalui topik-topik berikut:
 - a. Rekoneksi gerakan sosial ke aksi politik (disebut Riset *Link project*) yang berfokus pada masalah dan peluang menghubungkan kembali gerakan sosial dengan gerakan politik, termasuk mentransformasi gerakan sosial menjadi gerakan politik, dengan melakukan 11 studi kasus di tujuh provinsi;
 - b. Pengalaman keterlibatan aktor pro-demokrasi dalam Pilkada (Riset Pilkada). Penelitian ini berfokus pada masalah dan peluang keterlibatan aktor-aktor pro-demokrasi dalam ajang pemilihan kepala daerah dengan mengambil studi kasus di tiga kabupaten serta sebuah riset di Aceh;
 - c. Reformasi perundang-undangan (Riset *Legal reform*): fokus pada masalah yang dihadapi dan peluang yang perlu diciptakan melalui perbaikan kerangka legal (perundang-undangan) agar dapat menjadi basis legal bagi upaya-upaya perbaikan representasi populer.
- (2) Riset sekaligus upaya untuk merintis terbangunnya jaringan kelompok-kelompok "pemantau demokrasi" di tingkat lokal, yang dilakukan dengan melakukan uji coba atas instrumen *assessment* demokrasi secara partisipatoris di lima kota (Medan, Pekanbaru, Banjarmasin, Palu, Manggarai). Sebuah kegiatan serupa dilaksanakan pula di seluruh kota/kabupaten di Aceh. Dari pengalaman dan perbaikan instrumen, para aktor pro-demokrasi diharapkan dapat melakukan aktivitas sejenis secara mandiri di berbagai wilayah. Selanjutnya aktor-aktor pro-demokrasi dapat

mengembangkan dan menganalisis basis pengetahuan yang cukup untuk merumuskan agenda-agenda demokratisasi di tingkat lokal.

- (3) Membangun dan memperluas jaringan kerja dan aktivitas publikasi agar upaya-upaya yang dilakukan dapat terkoordinasi dan saling mendukung.

Secara detail, hasil-hasil dari setiap aktivitas itu masih dalam tahap penyelesaian laporan akhir.³ Laporan terpadu ini lebih dimaksudkan sebagai jawaban awal terhadap rekomendasi yang mendasari terlaksananya riset-riset tersebut. Karena itu, laporan ini akan mempresentasikan data-data dan analisis awal yang terbatas dari setiap riset menyangkut aspek-aspek berikut:

- a. Gambaran mengenai keterkaitan antara gerakan sosial dan gerakan politik yang terorganisir;
- b. Gambaran mengenai upaya-upaya pembangunan minimum platform di kalangan gerakan demokrasi;
- c. Gambaran mengenai reformasi kerangka legal dan institusional yang sudah dan harus dilakukan untuk mendorong proses demokrasi.
- d. Perspektif komparatif atas masalah dan pilihan memperluas dan mengembangkan representasi politik.

Laporan ini akan ditutup dengan kesimpulan-kesimpulan umum dari serangkaian riset topikal yang telah dilakukan, serta gagasan-gagasan umum yang dapat menjadi dasar bagi perumusan rekomendasi dalam upaya membangun representasi populer.

□ RISET-RISET TOPIKAL

1. RISET UNTUK PEMANTAUAN DEMOKRASI DI TINGKAT LOKAL (*DEMOCRACY WATCH*)

Pengembangan instrumen survei: Mengapa diperlukan?

³ Diperkirakan pada awal Mei 2007 seluruh laporan untuk setiap riset sudah selesai dikerjakan. Perkembangannya bisa dilihat pada situs *Demos* (<http://www.demosindonesia.org>).

Survei *Demos* pada tahun 2003-2005 telah menggambarkan situasi demokratisasi yang terjadi di Indonesia. Survei itu menghimpun penilaian 798 informan-ahli yang merupakan aktivis pro-demokrasi di seluruh Indonesia. Melalui berbagai ajang diskusi dan aktivitas publikasi hasil-hasilnya telah pula dimasyarakatkan.⁴ Sejauh ini, respon terhadap hasil-hasil survei itu umumnya bernada positif. Dengan kata lain, survei itu berhasil menangkap gejala-gejala pokok yang muncul dalam proses demokrasi.

Namun, masih ada satu pertanyaan yang muncul kemudian. Apakah instrumen survei yang dipakai juga bisa diterapkan untuk mencermati proses serupa pada tingkat lokal? Pertanyaan ini muncul bukan karena adanya "kekhawatiran" bahwa instrumen yang terdahulu mengandung variabel-variabel yang hanya berlaku pada tingkat nasional. Pertanyaan tersebut muncul untuk menindaklanjuti hasil dan rekomendasi survei yang sudah ada. Maksudnya, setelah survei *Demos* tersebut, ada kesepakatan yang menguat di banyak kalangan bahwa gerakan demokrasi seharusnya tumbuh dari "bawah" atau tingkat lokal. Proses "pencetakan" demokrasi yang dilakukan oleh elit-elit di tingkat pusat sudah jelas hanya membuat demokrasi sebagai serangkaian prosedur atau aturan main yang, meskipun tetap penting, tidak cukup membawa perubahan signifikan dalam kehidupan masyarakat yang demokratis.

Maka, salah satu syarat penting untuk mulai membangun dan menggerakkan proses demokrasi dari "bawah" adalah tersedianya informasi yang memadai mengenai situasi dan masalah-masalah demokratisasi di tingkat lokal. Karena itulah *Demos* mengambil inisiatif guna mengembangkan sebuah perangkat atau instrumen survei partisipatoris di tingkat lokal, untuk memenuhi kebutuhan atas ketersediaan informasi yang diperlukan. Dengan demikian, pada masa-masa berikutnya, instrumen pemantauan demokrasi dapat pula dilakukan diterapkan dalam konteks lokal. Para aktivis gerakan pro-demokrasi di tingkat lokal kelak bisa memanfaatkan instrumen survei yang khusus dirancang untuk menilai situasi demokrasi di tingkat lokal, tanpa harus bergantung kepada *Demos* atau lembaga-lembaga riset lain yang berada di Jakarta. Pada akhirnya, mereka bisa merumuskan rekomendasi dan mengambil inisiatif-inisiatif gerakan yang bisa mendorong kemajuan proses demokrasi di wilayahnya masing-masing.

Uji coba instrumen

Untuk mengkonkretkan gagasan tersebut, *Demos* telah merancang sebuah instrumen survei yang diharapkan bisa akurat memantau situasi demokrasi di tingkat lokal. Instrumen itu merupakan modifikasi dari instrumen survei yang pernah diterapkan *Demos* untuk meninjau situasi demokratisasi pada tingkat nasional.

⁴ Selain dipresentasikan pada berbagai diskusi di Jakarta dan berbagai daerah, hasil-hasil survei itu telah pula diterbitkan secara berseri melalui Majalah Tempo edisi Oktober 2004 – Agustus 2005.

Sebagian berupa simplifikasi, sebagian lagi merupakan turunan lebih detil dari pertanyaan-pertanyaan yang digunakan pada instrumen survei nasional.

Sebagai permulaan, *Demos* telah pula menggunakan instrumen riset pemantauan demokratisasi lokal itu di lima kota/kabupaten, yaitu di Kota Medan (Sumatera Utara), Kota Pekalongan (Jawa Tengah), Kota Banjarmasin (Kalimantan Selatan), Kota Palu (Sulawesi tengah), dan Kabupaten Manggarai/Ruteng (Nusa Tenggara Timur). Langkah ini merupakan semacam uji coba untuk mengetahui seberapa jauh instrumen itu benar-benar memadai dan mengetahui kekurangan-kekurangannya jika ada. Selain itu, tentu saja kegiatan ini sekaligus dimanfaatkan untuk memperoleh informasi aktual mengenai situasi dan kondisi demokratisasi di kelima daerah tersebut.

Berikut adalah paparan mengenai hasil-hasil penting yang bisa ditarik dari riset pemantauan demokratisasi di lima kota/kabupaten itu.

Rekoneksi ke aksi politik: Mencari format yang ideal

Sedikit berbeda dari temuan terdahulu, survei kami di lima kota/kabupaten memperlihatkan munculnya inisiatif para aktor pro-demokrasi untuk melakukan aktivitas politik dan memasuki wilayah politik negara. Kecenderungan ini boleh jadi mengindikasikan mulai tumbuhnya kesadaran baru di kalangan aktor pro-demokrasi untuk mulai keluar dari arena 'tradisional' mereka, yaitu di ranah masyarakat sipil. Akan tetapi, dari beberapa pembicaraan dengan informan, gejala baru ini bukannya berlangsung tanpa masalah. Sebagian kalangan aktivis pro-demokrasi kelihatannya masih ada yang memendam kecurigaan terhadap kawan-kawan mereka sendiri yang mencoba membangun hubungan produktif dengan gerakan dan organisasi politik. Selain itu, para aktivis pro-demokrasi yang mencoba memasuki wilayah politik kelihatannya saling berpacu atau bahkan berebut kesempatan.⁵

Informasi yang berhasil kami kumpulkan dari lima kota/kabupaten itu menunjukkan bahwa sekitar 40 persen dari kelompok aktor-aktor utama di tingkat lokal yang cenderung menggunakan dan mendorong instrumen demokrasi ternyata adalah mereka yang memiliki pengaruh terhadap partai politik atau bahkan aktif di dalamnya. Hampir sebesar itu pula proporsi mereka yang menjalankan kegiatan mereka di kalangan pemerintah lokal hasil pemilu. Memang, proporsi itu masih lebih kecil dibandingkan aktivitas mereka melalui organisasi kepentingan dan kelompok-kelompok lobi. Akan tetapi, melihat cukup besarnya jumlah mereka yang menjalankan aktivitas di lingkungan partai politik dan pemerintahan lokal, kita bisa

⁵ Dedi, aktivis *Walhi* Kalimantan Selatan yang menjadi informan kami di Banjarmasin, mengatakan, "Sebagian kawan aktivis sekarang mulai aktif berpolitik, antara lain dengan memasuki partai politik. Tapi itu sifatnya lebih karena keinginan pribadi, dan dilakukan secara tertutup. Karena itu kita menjadi ragu untuk mendukung mereka. Begitu mereka masuk ke dalam sistem, biasanya komunikasi di antara kita langsung terputus." Wawancara di Banjarmasin, 12 November 2006.

menduga bahwa lobi-lobi yang mereka lakukan bertendensi pula untuk memberi pengaruh di lingkungan partai politik dan pemerintahan lokal. Lihat Tabel 1.

Tabel 1: Wilayah gerakan aktor-aktor utama (data gabungan lima daerah)

No	Kategori aktor utama	Wilayah gerakan									
		Bisnis dan industri	Usaha kecil	Swakelola	Kelompok lobi	Organisasi kepentingan	Partai politik	Pemerintah lokal hasil pemilu	Birokrasi	Peradilan	Militer
		(% untuk setiap kelompok aktor di setiap wilayah)									
1	Menggunakan dan mendorong (N=212)	12	18	21	42	47	40	37	29	9	12
2	Menggunakan (N=152)	22	7	10	41	34	55	42	35	5	12
3	Menyalahgunakan (N=39)	33	10	0	41	15	49	54	49	3	28
4	Mengabaikan (N=26)	42	8	0	42	31	46	27	38	4	15

Angka persentase berdasarkan jumlah aktor utama pada setiap kategori. Setiap informan diperbolehkan memilih hingga tiga pilihan metode transformasi.

Jika hasil ini dibandingkan dengan temuan terdahulu, terlihat situasi yang cukup kontras. Pada survei nasional *Demos 2-3* tahun yang lalu, kami mendapati bahwa arena-arena dalam wilayah negara justru dihindari oleh aktor-aktor pro-demokrasi. Memang para aktor pro-demokrasi tidak absen sama sekali di sana, akan tetapi gejala yang lebih jelas adalah bahwa mereka lebih mengutamakan menjalankan kegiatan dan memiliki pengaruh di wilayah-wilayah non-negara, semacam di lingkungan organisasi swakelola atau organisasi masyarakat sipil.

Akan tetapi, sebagaimana bisa kita ikuti pada Tabel 2 berikut ini, pergeseran kecenderungan semacam itu tidaklah berlangsung merata. Kalangan aktivis LSM, misalnya, tampaknya masih enggan hadir dan memberi pengaruh pada lingkungan partai politik. Menurut keterangan informan, hanya 13 persen dari aktor berlatar belakang LSM yang menjalankan gerakan mereka di lingkungan partai politik, dan 17 persen di lingkungan pemerintahan lokal. Jumlah itu jauh di bawah aktivis LSM yang aktif di organisasi swakelola. Sebagian besar di antara mereka masih menjalankan kegiatan di organisasi-organisasi kepentingan dan kelompok-kelompok lobi. Berbalikan dengan itu, aktivis dengan latar belakang serikat buruh/tani/nelayan justru kelihatan cukup progresif memasuki wilayah politik negara.

Tabel 2: Wilayah gerakan aktor-aktor utama berlatar belakang aktivis LSM dan serikat buruh/tani/nelayan (data gabungan lima daerah)

No	Kategori aktor utama	Wilayah gerakan									
		Bisnis dan industri	Usaha kecil	Unit-unit swakelola	Kelompok lobi	Organisasi kepentingan	Partai politik	Pemerintah lokal hasil pemilu	Birokrasi	Peradilan	Militer
		(% untuk setiap kelompok aktor di setiap wilayah)									
1	Aktivis LSM (N=75)	1	16	37	45	55	13	17	15	9	1
2	Aktivis	6	13	6	19	94	31	56	6	13	0

serikat buruh/tani/nelayan (N=16)											
-----------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Angka persentase berdasarkan jumlah aktor utama pada setiap kategori. Setiap informan diperbolehkan memilih hingga tiga pilihan metode transformasi.

Upaya untuk menghubungkan gerakan sosial ke aktivitas politik yang terorganisir juga terlihat melalui data yang belakangan kami peroleh mengenai cara-cara transformasi sumber kekuasaan. Sebanyak 42 persen aktor utama yang cenderung menggunakan sekaligus mendorong instrumen demokrasi memilih untuk memperoleh mandat rakyat dengan mengikuti pemilihan umum. Gambaran mengenai upaya ini antara lain bisa dilihat pada bagian lain dari laporan ini yang menguraikan pengalaman beberapa aktor pro-demokrasi dalam mengikuti pemilihan kepala daerah (pilkada) di beberapa tempat. Selain secara langsung mengikuti pemilihan umum atau pilkada, sebagian aktor pro-demokrasi tampaknya mulai membuka diri untuk membangun relasi dan kontak yang baik kepada tokoh-tokoh politik melalui lobi atau dialog.

Tabel 3: Cara aktor-aktor utama di tingkat lokal mentransformasikan sumber-sumber kekuasaan mereka (data gabungan lima daerah)

No	Pilihan cara-cara transformasi	Kategori aktor utama berdasarkan relasi terhadap instrumen demokrasi			
		Menggunakan dan mendorong	Menggunakan	Menyalahgunakan	Mengabaikan
		(% pada setiap kategori aktor)			
1	Melakukan kegiatan diskursif di wilayah publik melalui seminar, diskusi, dengar pendapat	82	49	46	37
2	Melakukan lobi, kontak, dialog dengan politisi dan pejabat di berbagai level	72	60	76	45
3	Membangun jaringan dan koordinasi untuk kegiatan bersama	78	50	67	49
4	Melakukan lobi, kontak, dialog dengan tokoh-tokoh berpengaruh	75	62	59	45
5	Mendemonstrasikan kekuatan kolektif berbasis massa	41	39	62	33
6	Menciptakan kecukupan diri secara ekonomi melalui berbagai kegiatan swakarsa dan koperasi	18	11	5	9
7	Memperoleh legitimasi melalui DPR, DPRD, sistem peradilan, dan/atau lembaga eksekutif formal negara	40	38	56	38
8	Menggunakan berbagai kewenangan resmi, koersi, pamer kekuasaan dan kekuatan, serta usaha-usaha lain untuk menimbulkan rasa takut dalam masyarakat	14	17	29	31
9	Menggunakan anggaran negara dan sumber daya lainnya, serta berbagai peraturan untuk keuntungan kebijakan pro-pasar dan berbagai aktor dalam perdagangan	19	21	24	44
10	Menyediakan patronase dalam berbagai bentuk (termasuk perlakuan khusus pinjaman, bantuan dan sumbangan) misalnya kepada kelompok-kelompok sosial, komunitas, organisasi masyarakat sipil (termasuk LSM) seperti halnya terhadap pengusaha, sanak famili, dan individu lainnya	26	21	36	24
11	Memanfaatkan kelompok-kelompok komunitas	48	31	40	32
12	Memperoleh mandat rakyat atau mengikuti pemilu	42	38	53	46

Angka persentase berdasarkan jumlah aktor utama pada setiap kategori. Setiap informan diperbolehkan memilih hingga tiga pilihan metode transformasi.

Data-data ini, sekali lagi, memang mengisyaratkan tumbuhnya keinginan kalangan aktor pro-demokrasi untuk berpolitik. Dari satu sisi, gejala ini boleh jadi merupakan pertanda menggembirakan bagi tumbuhnya representasi yang lebih baik. Akan tetapi, penting untuk selalu diingat bahwa gejala itu bisa pula berujung pada persoalan serius, yaitu berupa perpecahan atau setidaknya persaingan di antara sesama aktor pro-demokrasi untuk berebut pengaruh dan kekuasaan politik. Karena itu, faktor lain yang tak kalah penting untuk melihat peluang terciptanya representasi yang baik adalah menyangkut *platform* gerakan pro-demokrasi dalam aktivitas politik.

Menuju isu-bersama:

Mulai membangun gagasan-gagasan umum

Salah satu temuan penting dari survei nasional yang pernah dilakukan *Demos* adalah bahwa para aktivis gerakan pro-demokrasi cenderung terfragmentasi. Mereka umumnya terfragmentasi karena cenderung bergerak atas dasar isu-isu tunggal, spesifik, dan sektoral, tanpa kesadaran cukup untuk membangun jaringan yang lebih kuat di antara berbagai gerakan sebagai hasil dari penggalangan sebuah isu-bersama yang lebih komprehensif dan ideologis. Selain itu gejala fragmentasi juga terlihat antara gerakan yang bekerja pada tingkat pusat dan mereka yang bekerja di tingkat daerah.

Survei kami yang terakhir di tingkat kota/kabupaten memperlihatkan ada pergeseran kecenderungan pada tingkat lokal. Aktor-aktor di tingkat lokal yang cenderung menggunakan sekaligus mendorong instrumen-instrumen demokrasi tampaknya mulai meninggalkan pola-pola gerakan yang berdasar atas isu-isu spesifik atau kepentingan tunggal. Meskipun tidak menyeluruh, kebanyakan aktor dalam kelompok itu kini mulai melirik dan menggerakkan aktivitas mereka atas dasar konsep-konsep atau gagasan umum atau ideologi tertentu. Data pada Tabel 4 berikut ini memperlihatkan hal itu.

Tabel 4: Karakter kebijakan aktor-aktor utama di tingkat lokal (data gabungan lima daerah)

No	Kategori aktor utama berdasarkan relasi terhadap instrumen demokrasi	Isu dan kepentingan tunggal	Kombinasi berbagai isu/kepentingan	Konsep-konsep umum atau ideologi	Tidak ada data
		(%)			
1	Menggunakan dan mendorong	21	12	67	0
2	Menggunakan	15	16	68	1
3	Menyalahgunakan	10	28	56	5
4	Mengabaikan	46	8	46	0

Angka persentase berdasarkan jumlah aktor utama pada setiap kategori.

Jika mempelajari data dari lima tempat yang berbeda, kami mendapati bahwa pergeseran itu tidak berlangsung di kalangan aktor-aktor berlatar belakang serikat buruh/tani/nelayan. Sebagaimana diperlihatkan melalui Tabel 5 di halaman berikut, sebagian besar dari mereka masih berkuat menggarap isu-isu spesifik dan kepentingan tunggal. Kenyataan ini sedikit disayangkan karena kelompok aktor serikat buruh/tani/nelayan merupakan kelompok yang memiliki basis massa yang luas. Jika mereka semata-mata melakukan politisasi atas isu-isu tunggal dan spesifik yang menyangkut kepentingan-kepentingan mereka, peluang untuk meraih dukungan publik yang lebih luas menjadi kecil. Persoalan inilah agaknya yang bisa menjelaskan bagaimana kelompok-kelompok berbasis massa seperti itu, termasuk isu-isu dan kepentingan-kepentingan mereka, tetap saja terpinggirkan dan gagal mengisi ruang-ruang politik yang lebih luas.

Tabel 5: Karakter kebijakan aktor-aktor utama di tingkat lokal menurut kategori latar belakang aktor (data gabungan lima daerah)

No	Kategori aktor utama berdasarkan latar belakang	Isu dan kepentingan tunggal	Kombinasi berbagai isu/ kepentingan	Konsep-konsep umum atau ideologi	Tidak ada data
1	Pemerintah/Birokrasi pemerintah (sipil+militer)	10	25	64	2
2	LSM, Aktivistis LSM	25	11	64	0
3	Anggota legislatif (pusat+daerah)	9	7	81	2
4	Partai politik, Politisi	0	16	84	0
5	Tokoh agama	18	5	77	0
6	Akademisi, Pengacara, Media massa	25	6	69	0
7	Ormas, Tokoh ormas	38	0	54	8
8	Pengusaha	48	30	22	0
9	Aktivistis serikat buruh/ tani/ nelayan	81	13	6	0
10	Tokoh masyarakat adat	18	27	55	0
	Kecenderungan umum	20	14	65	1

Angka persentase berdasarkan jumlah aktor utama pada setiap kategori.

Bagaimanapun, data tersebut mengindikasikan sedikit harapan bahwa aktor-aktor pro-demokrasi di tingkat lokal bekerja pada tataran isu yang lebih umum. Karena itu, tendensi fragmentasi bisa diharapkan juga akan ikut berkurang. Pada gilirannya, kita bisa berharap gejala ini menjadi titik awal penting bagi terciptanya sebuah kesepakatan gerakan untuk membanun *minimum platform*, yang dapat menjadi pijakan untuk mendorong proses demokrasi di tingkat lokal. Akan tetapi, kita masih perlu menyelidiki lebih jauh dan mendapatkan data yang lebih tepat mengenai gagasan-gagasan umum macam apa saja yang dapat dijadikan landasan gerakan para aktor pro-demokrasi di tingkat lokal itu.

Terlepas dari itu, sayangnya, para aktor pro-demokrasi di tingkat lokal belum memperlihatkan tanda-tanda yang lebih baik menyangkut pilihan terhadap pola mobilisasi dukungan bagi gerakan yang mereka lakukan. Meskipun cukup banyak aktor pro demokrasi (yang menggunakan dan mempromosikan instrumen demokrasi) sudah menjalankan mobilisasi dengan cara menyatukan berbagai organisasi rakyat (42 persen), tetapi sebagian besar dari mereka masih mengandalkan jaringan (yang sifatnya lebih longgar) dalam menggalang mobilisasi dukungan (85 persen). Aktor pro-demokrasi bahkan masih cenderung menggunakan cara mobilisasi dukungan dengan membangun kepemimpinan populer dan karismatik daripada melalui cara-cara organisasional. Data ini menyiratkan masih panjangnya waktu dan upaya yang dibutuhkan untuk melihat tumbuhnya persatuan gerakan pro-demokrasi di tingkat lokal. (Lihat Tabel 6).

Tabel 6: Metode mobilisasi aktor utama di tingkat lokal (data gabungan lima daerah)

No	Kategori aktor utama berdasarkan relasi terhadap instrumen demokrasi	Pemimpin populer dan karismatik	Hubungan klientilisme	Patronase alternatif	Jaringan	Organisasi populer yang terintegrasi
1	Menggunakan dan mendorong	59	24	49	85	42

2	Menggunakan	51	58	25	69	21
3	Menyalahgunakan	23	77	28	49	23
4	Mengabaikan	35	65	12	42	19

Angka persentase berdasarkan jumlah aktor utama pada setiap kategori. Setiap informan diperbolehkan memilih maksimum hingga tiga metode mobilisasi untuk setiap aktor utama.

2. RISET MENGENAI REKONEKSI KEGIATAN SIPIL KE TINDAKAN POLITIK (*LINK PROJECT*)

Dari situasi kompleks defisit demokrasi ...

Upaya berbagai organisasi gerakan sosial berbasis masyarakat sipil (LSM/Organisasi Rakyat-OR) untuk *go politics* dilatarbelakangi oleh situasi kompleks defisit demokrasi, termasuk di tingkat lokal. Para aktivis gerakan sipil di kalangan LSM/OR itu umumnya menyadari posisi mereka yang marginal dalam proses-proses politik formal. Mereka juga melihat kenyataan di mana instrumen tata pemerintahan yang demokratis, termasuk instrumen-instrumen representasi, untuk sebagian besar, telah dimanfaatkan oleh kalangan elite oligarkis. Sementara pada sisi lain mereka juga menyadari bahwa satu-satunya cara untuk membangun kembali kekuatan mereka secara politik adalah dengan memperkuat basis-basis representasi populer. Langkah ini sekaligus juga dimaksudkan sebagai bagian dari upaya untuk keluar dari posisi mereka yang mengambang secara sosial.

Dengan latar belakang seperti itu, rekoneksi kegiatan sipil menuju tindakan politik pada kenyataannya menjadi serangkaian eksperimen repolitisasi sipil dalam rangka membangun representasi alternatif yang lebih demokratik.

Dari berbagai pengalaman empiris yang dikerjakan oleh organisasi-organisasi sipil yang kami teliti atas sebelas kasus di 10 provinsi, terlihat ada berbagai jenis kegiatan yang bisa didefinisikan sebagai tindakan politik oleh mereka. Tabel 7 berikut ini menggambarkan kombinasi-kombinasi di antara berbagai variasi yang mungkin terjadi, dengan ilustrasi contoh-contoh.

Tabel 7: Variasi model kegiatan politik yang dikerjakan organisasi sipil

Kegiatan Politik	Berbasis Non-Partai	Berbasis Partai
Melalui kompetisi elektoral	Koalisi LSM mendukung calon anggota DPD untuk mewakili provinsi	Kerja sama LSM dan partai politik dalam pilkada
Non-elektoral	OR membangun aliansi dengan LSM untuk penguatan politik <i>civil society</i>	Partai membangun basis di kalangan organisasi petani
Melalui dan menggunakan proses-proses formal	OR melakukan <i>pressure</i> ke DPRD untuk kampanye kebijakan tertentu	Aliansi partai dan LSM melakukan desakan pada Gubernur mengenai kebijakan tertentu
Informal	LSM melakukan lobi dengan politisi lokal untuk isu tertentu	Koalisi partai dan OR dalam menggalang blok politik lokal

Repolitisasi sipil muncul dari beragam inisiatif, dengan basis lokal yang kuat

Salah satu temuan riset kami mengenai bagaimana kegiatan sipil berbasis LSM/OR membangun hubungan dengan *organised politics*, memperlihatkan bahwa

inisiatif repolitisasi muncul melalui berbagai agenda yang cukup bervariasi. Sebagian besar agenda repolitisasi itu merupakan respons gerakan-gerakan sipil di tingkat lokal terhadap problem-problem lokal yang bersifat spesifik. Sementara sebagian lainnya lagi merefleksikan respons terhadap problem umum demokratisasi yang berlangsung di tingkat general dan nasional.

Dengan melihat fakta ini, gerakan repolitisasi sipil tampaknya telah cukup punya basis lokal yang kuat. Mereka berpotensi menjadi blok-blok politik lokal yang solid. Sebagian besar mereka berbasis pada advokasi terhadap kelompok-kelompok masyarakat marginal. Meneruskan tradisi gerakan mereka sebelumnya yang mengkonsentrasikan diri di wilayah masyarakat sipil, kini mereka bergerak lebih jauh untuk penguatan kapasitas politiknya. Gerakan-gerakan mereka persis berada di tengah-tengah proses politik lokal yang masih didominasi kekuatan oligarkis. Inilah situasi umum yang dihadapi gerakan-gerakan repolitisasi itu.

Terhadap kesimpulan umum seperti itu harus segera ditambahkan dua catatan. *Pertama*, riset kami belum memberikan basis data yang cukup untuk memperlihatkan gambaran nasional tentang seberapa luas terjadinya pergeseran gerakan sipil yang mengalami evolusi menjadi gerakan politik. *Kedua*, riset kami juga tidak cukup memberikan basis data tentang konstelasi kekuatan gerakan sosial berbasis LSM/OR itu dalam hubungan-hubungan kekuasaan di setiap konteks lokal.

Walaupun demikian, beberapa pola berikut ini bisa memberikan gambaran tentang apa yang sebenarnya sedang terjadi:

(1) Rekoneksi Intra-Lokal: Konsolidasi gerakan, penguatan basis sosial, tetapi dengan pembatasan wilayah geografis

Projek repolitisasi dikerjakan oleh kelompok-kelompok masyarakat sipil di tingkat lokal baik karena inisiatif mereka sendiri maupun karena intervensi LSM atau Organisasi Masyarakat Sipil (OMS). Mereka membangun organisasi yang merepresentasikan isu dan kepentingan spesifik. Ada kecenderungan bahwa meskipun pada giliran berikutnya mereka mentransformasikan diri menjadi organisasi politik kerakyatan yang solid, dan berpotensi pula melakukan koalisi dengan partai-partai, tetapi mereka lebih membatasi gerakannya pada wilayah yang terbatas.⁶

(2) Rekoneksi Lokal-Supra Lokal: Kerjasama horisontal untuk perluasan isu dan kelompok kepentingan

Projek repolitisasi tipe kedua dikembangkan ke arah kerjasama horisontal yang lebih luas di antara sesama OMS/OR di tingkat lokal untuk menjangkau perluasan geografis pada tingkat supra lokal, misalnya dari desa ke kabupaten, bahkan ke

⁶ *Insan* (Kotabaru, Kalimantan Selatan), *Gemawan* dan POR (Pontianak, Kalimantan Barat), dan KP3R (Sulawesi Tenggara) adalah contoh dari pola pertama ini. Sedikit perkecualian terjadi dalam kasus *Forum Warga* (Jepara, Jawa Tengah) karena inisiatif berasal dari atas, dari luar komunitas lokal mereka.

tingkat provinsi, dan antar provinsi. Pada saat yang sama perluasan geografis ini juga disertai perluasan isu dan kelompok kepentingan.⁷

(3) **Rekoneksi Nasional-Lokal: Pembangunan partai berbasis kelas atau tema, kerjasama vertikal**

Gagasannya berasal dari atas, dari tingkat nasional, dengan proyek repolitisasi yang berjangkauan nasional. Pola repolitisasi semacam ini biasanya muncul dari gagasan berbagai kelompok LSM/OMS/OR yang berkonsolidasi atau berkoalisi untuk membangun blok politik atau bahkan partai politik nasional, baik dengan basis kepentingan kelas maupun yang berbasis isu tematik.⁸ Eksperimen-eksperimen mereka merupakan upaya untuk membangun blok-blok politik nasional yang berbasis pada kelompok-kelompok organisasi sipil di tingkat lokal. Dengan kata lain mereka mengembangkan sejenis koneksi vertikal untuk mengaitkan proyek-proyek politik lokal dengan proyek-proyek politik yang sama yang berlangsung di tingkat nasional.

Mengembangkan Platform: Keragaman Tema dan Agenda Repolitisasi

Meskipun gerakan repolitisasi memiliki konsentrasi pilihan agenda yang berbeda, tampaknya gerakan-gerakan mereka bisa diklasifikasikan berdasarkan beberapa tema gerakan berikut ini:

1. **Resistensi:** Dengan agenda untuk memperjuangkan isu yang langsung berhubungan dengan kepentingan konstituennya, kelompok gerakan seperti ini melakukan perlawanan politik sambil mengkonsolidasikan diri menjadi organisasi politik yang memiliki posisi tawar tinggi dalam hubungan-hubungan kekuasaan lokal. Salah satu contoh paling mencolok dari tema gerakan seperti ini adalah yang dikerjakan oleh *Insan* di Kotabaru, Kalimantan Selatan.
2. **Revitalisasi:** Berbagai agenda di bawah tema “revitalisasi” dikerjakan oleh *Jaringan Baileo* (revitalisasi komunitas adat), dan FPH (revitalisasi hak-hak sipil kelompok masyarakat kelas bawah/kasta rendah berbasis pembaruan agama). Eksperimen dari kedua jenis gerakan ini terutama merefleksikan gagasan-gagasan komunitarianisme, khususnya untuk pemberdayaan masyarakat sipil di tingkat lokal.
3. **Rekonstruksi/Reformasi:** Agenda-agenda yang dikerjakan di bawah proyek repolitisasi *KORdEM*, Forum Warga, *Gemawan*, *ABPeDSI*, dan KP3R dicirikan oleh usaha untuk melakukan rekonstruksi dan/atau reformasi kebijakan dan

⁷ Ini terbukti misalnya pada kasus *KORdEM/FPH* dan *Jaringan Baileo*, serta potensial terjadi dalam kasus POR. Dalam kasus *ABPeDSI*, perluasan jangkauan ke kerjasama supra lokal itu bahkan menjangkau sampai ke tingkat nasional, tetapi dengan pembatasan isu mengenai otonomisasi desa.

⁸ PPR dan BP3OPK merupakan contoh dari tipe ketiga ini.

kelembagaan demokratik. Proyek *Gemawan*, dan KP3R, di samping *ABPeDSI*, memberikan tekanan luas pada lembaga-lembaga pengambilan keputusan pada tingkat desa, seperti Kepala Desa dan BPD. Mereka melakukan partisipasi politik langsung untuk mempengaruhi, mengisi, dan bahkan merebut jabatan-jabatan pada tingkat kelembagaan lokal itu. *Forum Warga* dan *KORdEM*, di pihak lain mengkonsentrasikan diri pada advokasi untuk perubahan dan pembaruan kebijakan publik yang pro-kelompok marginal. Dalam kasus *ABPeDSI*, mereka bahkan bergerak lebih jauh pada konsolidasi berskala nasional untuk perubahan UU No 32/2004 yang dianggap bertentangan dengan gagasan otonomisasi pemerintahan desa. Tema rekonstruksi dan reformasi kelembagaan atau kebijakan yang dikerjakan oleh organisasi-organisasi itu tampaknya dikerjakan sebagai langkah logis dari agenda yang sudah mereka kerjakan sebelumnya dalam pemberdayaan kapasitas politik masyarakat sipil.

4. *Transformasi*: Agenda BP3OPK untuk membangun blok politik hijau berbasis isu lingkungan, atau POR yang menggagas perlunya sebuah proteksi politik bagi pemberdayaan ekonomi rakyat; dan tentu saja koalisi LSM/OR berbasis isu-isu agraria untuk membangun partai politik PPR demi membela kepentingan petani, jelas-jelas merupakan eksperimen repolitisasi lebih jauh untuk mentransformasikan gerakan sosial berbasis organisasi sipil menjadi partai politik. Tema transformasi seperti itu dikerjakan sesuai dengan agenda masing-masing gerakan.

Membangun Eksperimen Penguatan Representasi Alternatif

Sadar atau tidak, sesungguhnya berbagai eksperimen repolitisasi di atas merupakan upaya memperkuat representasi demokratik. Persisnya kegiatan ini ditujukan untuk menanggulangi problem yang secara mencolok terdapat dalam proses demokrasi Indonesia, bahwa para aktor pro-demokrasi selama ini mengambang secara sosial dan marginal secara politik. Dari temuan riset ini, kita melihat ada tiga jenis eksperimen penguatan basis sosial yang sedang dikerjakan di lapangan.

1. **Representasi Substantif**: Ini adalah bentuk pembangunan basis sosial berdasarkan tindakan untuk mewakili pandangan-pandangan, kepentingan-kepentingan, atau gagasan-gagasan. Hampir semua contoh dari gerakan repolitisasi di atas mencerminkan upaya untuk memperjuangkan pandangan/gagasan atau kepentingan tertentu dari satu atau beberapa kelompok sosial yang menjadi basisnya. Variasinya bisa dilihat pada jenis-jenis *platform* repolitisasi di atas – mulai dari kepentingan nelayan di Kotabaru, kepentingan kelompok masyarakat marginal di Bali, gagasan tentang otonomisasi desa, kepentingan ekonomi masyarakat etnis Melayu dan Dayak di Kalimantan Barat, pandangan tentang perlunya sebuah blok politik hijau, gagasan tentang basis perwakilan proletariat agraria ke dalam sebuah partai politik, dan lain-lain.
2. **Representasi Deskriptif**: Jenis pembangunan basis sosial untuk penguatan representasi deskriptif didasarkan pada tindakan untuk mewakili wilayah geografis

tertentu, suatu komunitas atau kelompok masyarakat tertentu. Eksperimen jenis ini dikerjakan untuk membela komunitas adat (*Jaringan Baileo*), kasta (FPH), komunitas Melayu pesisir (*Gemawan*), komunitas Dayak pedalaman (POR), provinsi Bali di DPD (*KORdEM*), dan lain-lain.

3. **Representasi Simbolik:** Aspirasi kultural, keyakinan, dan identitas juga menjadi sumber untuk pembangunan basis sosial melalui model representasi yang ketiga ini. Variasinya bisa dilihat pada eksperimen yang dikerjakan oleh *Jaringan Baileo* untuk menegakkan kembali norma sosial dan hukum adat, gerakan sampradaya yang dikerjakan oleh Pemuda Hindu di Bali, atau komunitarianisme Dayak atau Melayu di Kalimantan Barat.

Menuju Pergeseran Basis Sosial Baru Gerakan Politik

Ada indikasi bahwa usaha repolitisasi gerakan sipil berbasis LSM/OR untuk melakukan rekoneksi dengan kegiatan dan gerakan politik yang lebih terorganisasi (*organised*) berimplikasi pada bergesernya basis sosial dari gerakan politik. Jika politik formal selama ini diidentifikasi lebih berbasis di lingkungan kelas menengah dengan konsentrasi di tingkat sentral-nasional, maka apa yang dikerjakan melalui eksperimen-eksperimen LSM/OR itu tampaknya merupakan kebalikan penuh dari kecenderungan umum itu.

Jika fenomena ini benar terbukti sebagai gejala baru terbentuknya arah pergeseran gerakan politik, maka sesungguhnya Indonesia pasca-Orde Baru sedang menghadapi arus baru gerakan politik yang dicirikan usaha penguatan politik massa berbasis kepentingan, di kantong-kantong sosial kelas menengah dan kelas bawah.

Tabel 8: Model Empiris Gerakan-gerakan Repolitisasi untuk Pembangunan Representasi Demokratik Alternatif

No.	Organisasi Gerakan	Konteks Spesifik Repolitisasi	<i>Triangular Reconnection</i>	Platform Politisasi: Tema & Agenda	Pembaruan untuk Representasi Demokratik Alternatif		
					Simbolik	Deskriptif	Substantif
1	INSAN	Perlawanan nelayan terhadap operasi bisnis sebuah perusahaan multi nasional yang mengancam mata pencaharian	Aktivisme OR lokal dan fasilitasi LSM nasional	Resistensi menuju penguatan kapasitas politik; <i>front form below</i>			Berfungsi sebagai organisasi yang mewakili kepentingan nelayan; legislasi lokal perlindungan nelayan, juga advokasi kebijakan yang memihak nelayan
2	Jaringan Baileo	Perlawanan terhadap ilegal logging; tuntutan pengakuan atas hak-hak adat dan otonomi masyarakat adat	Koalisi LSM/OMS lokal dengan komunitas adat; juga kerjasama dengan partai	Revitalisasi komunitas adat; <i>front form below</i>	Penguatan basis identitas dan pengembangan institusi budaya/adat	Merupakan jaringan yang mewakili kepentingan masyarakat adat di seluruh Maluku	Mewakili kepentingan kelompok-kelompok masyarakat Maluku, khususnya dari kalangan komunitas adat
3	KORdEM	Konsolidasi organisasi sipil untuk advokasi kelompok masyarakat marginal	Kontrak politik antara LSM/OMS lokal dengan tokoh populer, lobi dan tekanan pada tokoh-tokoh partai, pejabat eksekutif	Rekonstruksi "demos" dan pemberdayaan politik masyarakat sipil; <i>front form below</i>		Dukungan pemberian suara pada patron untuk posisi DPD mewakili Bali	Menjadi konsorsium yang disegani untuk mewakili kepentingan kelompok marginal masyarakat Bali
4	Pemuda Hindu	Penguatan hak-hak kasta rendah; reinterpretasi doktrin kasta, reformasi keagamaan	OMS lokal dan organisasi keagamaan lokal-nasional (PHDI)	Rivitalisasi hak-hak sipil komunitas berbasis pembaruan agama; <i>reform from within</i>	Merepresentasi identifikasi subkultur kasta rendah; rekonstruksi identitas budaya Bali yang egaliter		Mewakili kepentingan, gagasan, dan pandangan-pandangan golongan jabowangsa (kelompok outcaste dalam struktur kasta)
5	ABPeDSI (dhi. FK-BPD Bantul)	<i>Partisipasi komunitas desa dalam local public-governance</i>	<i>OMS lokal, pemerintah daerah, parlemen lokal, asosiasi nasional BPD</i>	<i>Rekonstruksi pranata demokrasi desa; pembaruan perundangan dan kebijakan publik untuk otonomisasi desa</i>			Mewakili gagasan dan aspirasi dari bawah tentang otonomi pemerintahan desa

No.	Organisasi Gerakan	Konteks Spesifik Repolitisasi	<i>Triangular Reconnection</i>	Platform Politisasi: Tema & Agenda	Pembaruan untuk Representasi Demokratik Alternatif		
					Simbolik	Deskriptif	Substantif
6	Gemawan	Penguatan kapasitas dan partisipasi politik komunitas desa, juga pemberdayaan ekonomi; pencalonan BPD dan kepala desa	LSM/OMS lokal; pemerintah desa; pemerintah daerah; partai	Rekonstruksi masyarakat sipil pedesaan; penguatan partisipasi politik; perebutan peluang untuk menguasai lembaga-lembaga demokrasi	Mewakili sub-kultur Melayu dalam struktur masyarakat Kalimantan Barat	Secara khusus memberi perhatian pada pemberdayaan dan politisasi masyarakat Melayu-Pesisir, di empat kabupaten	Mewakili gagasan dan aspirasi dari bawah tentang otonomi pemerintahan desa, yang ditekankan pada optimalisasi peran dan partisipasi masyarakat
7	Forum Warga (dhi. Lakpesdam NU, Jepara)	Penguatan ruang publik di tingkat desa; pembangunan neighbourhood organisation	LSM nasional, OMS lokal	Rekonstruksi masyarakat sipil di tingkat pedesaan, menyangkut hak-hak sipil untuk partisipasi dalam kebijakan publik			Mewakili kepentingan komunitas lokal pedesaan untuk memanfaatkan ruang-ruang publik, dan proses-proses demokrasi deliberatif
8	BP3OPK-Walhi	Pembangunan blok politik yang bersifat tematis, tentang lingkungan	LSM nasional, OMS/OR lokal, membangun blok politik hijau dengan basis sosial yang diperluas	Transformasi dari LSM menjadi organisasi politik berbasis isu tematis mengenai lingkungan hidup			Mewakili aspirasi politik kelompok pro-demokrasi untuk gagasan mengenai perlunya partai yang berbasiskan pada tema lingkungan, diformulasikan secara bottom up
9	POR – Yayasan Pancur Kasih	Penguatan gerakan ekonomi melalui perlindungan politik, pembangunan blok politik, desentralisasi kepartaian	LSM lokal, kolaborasi dengan partai	Transformasi dari gerakan sosial ekonomi berbasis koperasi menjadi kekuatan politik lokal	Meskipun tidak eksklusif mendasarkan gerakannya pada basis normatif adat, tetapi lembaga ini sebenarnya berusaha mengidentifikasikan diri dengan kebudayaan Dayak	Melakukan pemberdayaan dan penyadaran politik bagi masyarakat Dayak-Pedalaman, sebagai komunitas yang terpinggirkan	Mewakili gagasan dan aspirasi dari bawah tentang otonomi pemerintahan desa, melalui perubahan sistem pemerintahan desa menjadi pemerintahan “kampung.”

No.	Organisasi Gerakan	Konteks Spesifik Repolitisasi	<i>Triangular Reconnection</i>	Platform Politisasi: Tema & Agenda	Pembaruan untuk Representasi Demokratik Alternatif		
10	PPR	Pembangunan partai berbasis proletariat	LSM/OMS/OR menjadi partai politik	Transformasi dari koalisi LSM/OMS/OR menjadi partai berbasis kelas		Melakukan preferensi pada pembelaan terhadap kelompok tertindas dalam masyarakat	Mewakili kepentingan petani dan buruh tani, kaum miskin kota, serta kelompok-kelompok marginal lainnya untuk diwadahi dalam mekanisme partai politik
11	KP3R	Penguatan kapasitas politik masyarakat desa	NGO dan CSO lokal yang berkolaborasi dengan PO lokal	Rekonstruksi lembaga-lembaga kepemimpinan desa		Mengembangkan bentuk-bentuk representasi alternatif berbasis wilayah, dari tingkat pedesaan ke provinsi	Mewakili kepentingan masyarakat sesuai dengan sektor maupun kelompok kelas

3. RISET MENGENAI PARTISIPASI AKTOR PRO-DEMOKRASI DALAM PEMILIHAN LANGSUNG KEPALA DAERAH (RISET PILKADA)

Belasan aktor pro-demokrasi telah memilih ajang pemilihan kepala daerah (pilkada) sebagai cara mengupayakan perbaikan representasi. Upaya ini juga didukung oleh berbagai gerakan sosial dengan beragam alasan seperti melahirkan pemimpin yang mengenali daerahnya, bersih dan jujur, dan sanggup memperjuangkan kepentingan rakyat pemilih. Beberapa di antaranya kalah, tetapi kebetulan dalam riset yang dilakukan oleh *Demos*, menang. Tentu, dapat dikatakan bahwa “memenangkan” kompetisi bukan tujuan utamanya – menyadari sedikitnya pengalaman untuk itu.⁹ Kemenangan pun bukan berarti memenangkan kekuasaan, mengingat kandidat terpilih tidak selalu berasal dari partai pemenang pemilu yang membawa implikasi ia harus berhadapan dengan DPRD untuk memperjuangkan kebijakan publiknya. Kedua, birokrasi masih kuat dikuasai oleh *incumbent* sehingga agenda kebijakan publik pemenang pilkada tidak selalu dapat diimplementasikan.

Meski demikian, setidaknya pengalaman ini mempunyai beberapa signifikansi. *Pertama*, adanya peluang untuk intervensi visi dan agenda dasar gerakan sosial. *Kedua*, terobosan penting di tengah politik *rent seeking* yang menciptakan sikap skeptis dan sinis terhadap demokrasi di Indonesia. *Ketiga*, adanya peluang “menyewa” perahu politik yang pada lebih dari 257 pilkada dikuasai oleh tokoh yang memiliki kekuatan dana besar.¹⁰ Seperti diketahui, pilkada merupakan instrumen elektoral yang memungkinkan adanya aktor di luar kader partai politik yang ada untuk menjadi kandidat.

Membangun link gerakan sosial dan aksi politik

Partai politik dalam pilkada merupakan satu-satunya pihak yang dapat mencalonkan kandidat kepala daerah. Prasyarat formal ini mengharuskan gerakan pro-demokrasi untuk bekerjasama dengan partai politik yang ada. Di sisi lain beberapa pemilihan kepala daerah kabupaten menunjukkan adanya potensi gerakan sosial membangun aliansi terutama untuk menentukan dukungan terhadap kandidat tertentu. Memang pilkada memiliki potensi bagi gerakan sosial berbasis massa maupun Ornop untuk menegosiasikan platform politik dengan partai politik.

Namun, dalam pilkada kekuasaan riil yang sesungguhnya bukan pada partai politik itu sendiri. Partai politik tampaknya kurang menentukan dalam akumulasi

⁹ Refleksi Organisasi Rakyat Indonesia (ORI) atas dukungan pada Soekirman misalnya menunjukkan bahwa tujuan pendidikan politik belum tercapai. Soekirman juga mengatakan bahwa ia memilih posisi Wakil Bupati persis karena menganggap dirinya tidak banyak pengalaman dalam politik formal.

¹⁰ UU tentang Pilkada memungkinkan partai politik mengajukan kandidat yang bukan kadernya.

kekuasaan. Yang justru menentukan adalah ‘tokoh’ atau elit partai di DPP daripada mekanisme partai. Hal ini bisa terjadi karena meskipun telah melewati berbagai pemerintahan sejak jatuhnya Soeharto (Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati, SBY), partai politik masih saja berbasis pada sistem patronase.¹¹ Partai politik di pilkada lebih berperan sebagai pemilik kendaraan-politik yang memungut “sewa kendaraan”.

Dari penelitian yang kami lakukan terlihat masih belum adanya upaya untuk mengembangkan strategi yang solid dan terorganisir di antara gerakan sosial berbasis massa dengan ornop dalam berhubungan dengan partai politik. Dengan realitas politik yang mengandalkan *tokoh* seperti itu, para kandidat berhaluan pro-demokrasi memegang peran kunci yang menghubungkan partai politik (kekuatan politik yang terorganisasi) dengan LSM (kekuatan informasi) dan OR (kekuatan massa). Namun, tanpa strategi yang solid di antara gerakan massa dengan ornop, aktor dapat kembali termarginalisasi secara politik.

Kalaupun ada eksperimen dari Organisasi Rakyat Indonesia (ORI) Sumatera Utara dan Himpunan Serikat Perempuan Indonesia (*Hapsari*) di Medan untuk mendorong keterlibatan organisasi-organisasi rakyat dalam proses pilkada, hal itu – sebagaimana diakui oleh yang bersangkutan – hanya dalam rangka menghitung kapasitas politik mereka. Sekretariat bersama ORI Sumatera Utara menyatakan telah menghimpun 13 organisasi rakyat di Serdang Bedagai, Simalungun, dan Labuhan Batu – yang di dalamnya bergabung Serikat Pekerja Kebun, Serikat Nelayan Merdeka, Serikat Perempuan Independen dan Solidaritas Perempuan. Tampak bahwa tidak cukup untuk hanya terlibat dalam pencalonan dan memenangkan kandidat yang diunggulkan. Organisasi-organisasi rakyat perlu memikirkan untuk membangun **kekuatan yang otonom** yang mampu berinteraksi, bernegosiasi dan mengendalikan partai politik maupun ‘tokoh’ *civil society* yang dijadikan kandidat.

Penelitian yang *Demos* lakukan mengungkap dua di antara kandidat itu memiliki basis sosial yang kuat akan tetapi sumber kekuasaan ekonomi dan non-ekonomi yang lemah. Meskipun demikian basis sosial ini cukup memberi kontribusi pada kemenangan kandidat. Strategi untuk mentransformasikan sumber kekuasaan ini menjadi suara, dilakukan dengan berbagai strategi berikut:

- (a) Membentuk tim sukses di luar tim sukses partai pendukung dengan pembagian kerja, sasaran, target dan monitoring yang jelas. Ini dilakukan karena tim sukses dari partai politik seringkali tidak efektif – dan sering mempunyai kepentingan dan target yang berbeda.
- (b) Mengembangkan model kampanye langsung dari rumah ke rumah yang dianggap lebih efektif dibandingkan kampanye melalui arak-arakan massal. Kampanye ini

¹¹ Penelitian kami menunjukkan bahwa pada awalnya para aktor pro-demokrasi yang ingin mengikuti pilkada mendekati partai-partai “besar” sebagai kendaraan politik. Akan tetapi umumnya mereka gagal memperoleh dukungan dari sana sehingga pada akhirnya perlu mencari dukungan dari partai-partai “kecil”.

dapat menghemat biaya, cocok dengan pilkada yang jumlah pemilihnya puluhan atau ratusan ribu orang, dan memungkinkan hubungan yang lebih dekat dengan konstituen. Apalagi karena pembentukannya perlu dilakukan dalam jangka waktu yang lama jauh sebelum pemilihan umum dilakukan.

- (c) Penggunaan jaringan sosial yang bisa menjangkau pemilih. Semakin jauh jangkauan pada khalayak pemilih penggunaan jaringan sosial semakin diperlukan. Pemetaan jaringan yang paling dominan – entah jaringan keagamaan (gereja, masjid), kekerabatan, atau suku – terbukti efektif. Dalam kasus pilkada di Manggarai, kandidat menggunakan jaringan kekerabatan untuk menarik dukungan pemilih. Di Serdang Bedagai kandidat pro-demokrasi menggunakan jaringan kemasyarakatan (petani, buruh) untuk meluaskan dukungan.

Sehubungan dengan hal ini, perlu diperhatikan siapa pemangku suara terbesar. Sulit ditolak, mereka kebanyakan adalah perempuan dan orang muda. Dengan mendominasi mayoritas penduduk mereka memiliki basis politik yang signifikan.

Platform dalam pilkada

Membangun agenda tata pemerintahan demokratik berdasarkan kebutuhan konkret lapangan cukup berhasil dilakukan oleh berbagai kandidat pro-demokrasi, yaitu melalui pemetaan yang baik atas kondisi sosial ekonomi masing-masing masyarakat lokal. *Platform* yang dibangun diarahkan pada pembangunan berkelanjutan, kebutuhan-kebutuhan dasar (seperti fasilitas pendidikan dan kesehatan gratis), perubahan kebijakan APBD dan reformasi pelayanan publik.

Di Kabupaten Belitang Timur, pasangan Basuki Cahaya Purnama dan Khairul Effendi mengangkat masalah tentang masa depan pertambangan timah sebagai isu penting untuk menarik perhatian pemilih. Persoalan ini sangat signifikan dan dekat dengan masyarakat setempat yang sudah puluhan tahun menggantungkan hidupnya pada sumber daya alam yang tidak bisa diperbaharui itu. Di samping itu mereka juga menawarkan program pemberian pendidikan dan kesehatan gratis yang disusun secara realistis.

Memang benar bahwa berbagai program yang dicanangkan itu juga diangkat oleh aktor-aktor yang tidak berkepentingan mendorong demokrasi. Persoalannya kemudian adalah kemauan dan kapasitas mengimplementasikannya. Sehubungan dengan hal ini perlu diperhitungkan bahwa jika menang sekalipun, kekuatan pro-demokrasi harus berhadapan dengan kekuatan partai politik dominan di parlemen dan kekuatan birokrasi. Selain itu banyak kebijakan yang diambil di luar otoritas kabupaten itu sendiri.

Jika sistem pilkada tidak berubah – yang mengandalkan pada ketokohan dan DPP partai – maka gerakan pro-demokrasi perlu membuat *platform* bersama dengan berbagai partai politik atau individu (kandidat independen).

Reformasi pilkada

- Agar kelompok-kelompok masyarakat dapat menentukan sendiri kandidat dan agenda melalui sistem politik yang ada, diperlukan adanya partai politik nasional alternatif yang memungkinkan warga dan konstituen mengontrol pengurus partai di tingkat lokal.
- Gerakan pro-demokrasi perlu membuat *platform* politik bersama untuk mendorong eksistensi partai politik lokal, yang pada gilirannya akan terlibat dalam pemilihan umum lokal (pilkada) dan nasional.
- Kandidat independen harus memiliki kemampuan untuk membangun kekuatan yang mengakar yang dapat mengimbangi kekuatan partai politik dominan di DPRD dan birokrasi.

Pengalaman khusus dari Aceh

Dalam riset *Demos* (bersama ISAI) di Aceh, setidaknya ada tiga kelompok politik penting yang menentukan dinamika politik dalam menghadapi pemilu lokal di Aceh, yaitu Gerakan Aceh Merdeka (GAM), partai politik dan kelompok warga (*civic group*). Masing-masing kelompok mengajukan kandidat dalam pilkada Aceh, yang memang memungkinkan kandidat independen. GAM merupakan aktor politik yang secara serius sedang berupaya mentransformasi dirinya menjadi sebuah partai politik formal.

Dimungkinkannya kandidat independen untuk ikut berkompetisi memberi ruang politik yang berarti bagi keterlibatan aktor dalam ranah politik. Bukan hanya GAM yang memanfaatkannya akan tetapi juga aktor-aktor pro-demokrasi lain. Dalam pilkada ini GAM maju melalui jalur tersebut, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Kapasitas GAM sebagai kekuatan elektoral tidak bisa diabaikan kendati di tingkat provinsi GAM kelihatannya pecah. Di satu sisi, GAM membangun koalisi dengan Sentra Informasi Referendum Aceh (SIRA) untuk mencalonkan pasangan Irwandi Yusuf dan Muhammad Nazar. Di sisi lain, mereka menjalin kerja sama dengan pasangan Humam Hamid dan Hasbi Abdullah (lebih dikenal sebagai H2O). Meski demikian, pasangan Irwandi dan Nazar akhirnya berhasil memenangkan pemilihan gubernur dengan perolehan hampir 40 persen suara. Di tingkat kabupaten, 7 dari 18 pasangan calon bupati yang dicalonkan pihak GAM juga memenangkan pemilihan.

Sementara itu, kelompok-kelompok warga tidak cukup berhasil dan justru menegaskan fragmentasi di antara mereka. Dalam pilkada yang lalu mereka memanfaatkan ruang demokrasi yang terbuka dengan mengajukan kandidat untuk dikompetisikan dalam pilkada di tingkat kota dan kabupaten. Mereka juga berupaya mentransformasikan gerakan mobilisasi massa yang selama ini menjadi kekuatan mereka, menjadi gerakan parlementer dengan menyiapkan partai lokal, dan menjadi tim ahli pemerintahan Aceh yang baru.

Fragmentasi di kalangan aktivis ornop itu tampak saat berbagai kekuatan kelompok masyarakat sipil menyebar menjadi tim ahli pada kandidat gubernur yang berbeda-beda tanpa kesepakatan sebelumnya. Partai Rakyat Aceh (PRA) memberikan dukungan mereka pada pasangan Ghazali Abbas-Salahuddin Alfatta, SIRA merapat ke Irwandi-Nazar, sedangkan Komite Persiapan Organisasi – Persaudaraan Aceh KPO-PA mendukung pasangan Humam Hamid-Hasbi Abdullah. Lebih dari itu tampaknya hingga kini belum tampak berkembangnya organisasi-organisasi rakyat berbasis kepentingan (organisasi tani, buruh, nelayan).

4. UPAYA PEMBAHARUAN UNDANG-UNDANG KEPARTAIAN (LEGAL REFORM)

Undang-undang yang mengatur proses politik di Indonesia sering dikritik tidak mampu mengakomodasi kepentingan demokrasi. Dalam beberapa hal, undang-undang yang ada memberi pengaruh buruk terhadap proses demokrasi karena aktor-aktor elit yang dominan masih mengontrol proses tersebut dengan memonopoli, memanfaatkan dan menyalahgunakan perangkat-perangkat demokrasi yang tersedia untuk kepentingan mereka sendiri.

Para aktivis pro-demokrasi justru masih segan untuk terlibat di dalam ranah politik. Akan tetapi, seperti sudah banyak dilansir oleh berbagai studi dan penelitian, para aktor pro-demokrasi kini mulai berupaya dan melancarkan strategi tertentu untuk melakukan konsolidasi terhadap gerakan-gerakan sosial yang mereka jalankan dan kemudian menghubungkannya dengan gerakan politik. Dengan usaha-usaha itu, mereka berharap akan dapat merebut kembali kontrol atas proses demokrasi baik di ranah sosial maupun politik, sehingga pada gilirannya dapat menentukan arah proses demokrasi.

Namun, para aktor pro-demokrasi itu menghadapi berbagai kesulitan untuk memenuhi prosedur legal formal. Undang-undang yang mengatur pemilihan kepala daerah (Pilkada) misalnya, hanya mengakomodasi para kandidat yang diajukan oleh partai politik yang 'sah'. Kerangka hukum yang ada tidak memungkinkan siapa pun yang tidak didukung oleh partai politik untuk mencalonkan diri. Sistem dan kerangka legal kita juga tidak mengakui adanya partai lokal. Persoalan-persoalan semacam inilah yang membatasi kesempatan para aktor pro-demokrasi untuk terlibat dalam ranah politik.

Dengan mengacu pada situasi di atas, studi ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut ini: seberapa jauh instrumen legal yang ada saat ini mendukung atau menghambat atau mendorong usaha membangun demokrasi dari bawah? Bagaimana seharusnya instrumen legal mengatur sistem politik untuk mendukung gerakan demokrasi?

Mengapa studi ini meletakkan fokus terbatas pada upaya memperbaiki undang-undang mengenai partai politik? Memang ada banyak studi tentang isu ini, terutama tentang aspek legal Pilkada dan Pemilu, tetapi sangat sedikit, bahkan tidak ada, yang memberi perhatian pada pentingnya peran partai politik dalam isu representasi. Sekarang ini, partai politik adalah satu-satunya institusi legal yang berkompetisi dalam pemilu, termasuk pemilihan presiden – karena kandidat yang mencalonkan diri harus didukung oleh partai politik. Situasi yang sama juga terjadi dalam pilkada, yang tidak mengakui pencalonan kandidat independen. Karena itu, menjadi jelas bahwa partai mempunyai peran yang sangat penting dalam representasi politik.

Alasan lain kenapa studi ini berfokus pada partai politik adalah adanya beberapa peraturan formal tentang partai dan perkembangan partai politik di Indonesia pada masa setelah pemerintahan Soeharto yang menarik untuk dipelajari. Di satu pihak, peraturan itu memungkinkan perkembangan partai politik, dari 3 menjadi 48 pada Pemilu 1999. Di lain pihak, hal itu tidak mengindikasikan peningkatan kualitas representasi. Tak sampai separuh dari jumlah partai-partai yang mengikuti Pemilu 1999 yang berhasil memperoleh kursi di DPR. Hanya 21 partai politik yang berhasil menempatkan kadernya di DPR, sedangkan 27 sisanya tidak mendapatkan kursi.¹² Selain itu, hanya ada dua partai politik baru yang kelahirannya dipengaruhi oleh proses reformasi politik 1998, yakni Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Amanat Nasional (PAN).

Tak kalah penting dari itu semua, studi ini memfokuskan diri pada partai politik karena belakangan ini muncul gejala memudarnya kepercayaan rakyat kepada partai politik. Sebuah jajak pendapat yang diselenggarakan Harian *Kompas* pada tahun 2001 menunjukkan hanya sekitar 8 persen responden yang percaya pada perwakilan mereka di DPR.¹³ Hal ini antara lain dipicu oleh adanya kesenjangan antara aspirasi pemilih dan sikap dan tindakan partai politik. Sebuah survei yang dilakukan Lembaga Survei Indonesia (LSI) sampai pada kesimpulan bahwa tujuh dari sepuluh orang Indonesia tidak merasa bahwa partai politik yang ada merepresentasikan ide dan kepentingan publik. Mungkin karena itu pada Pemilu 2004 ada kecenderungan penurunan perolehan suara dan kursi yang terjadi pada partai-partai besar, yang diikuti oleh peningkatan jumlah suara yang diperoleh partai-partai yang relatif kecil dan partai baru seperti Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Damai Sejahtera (PDS), dan Partai Demokrat.

Temuan-temuan awal yang dimuat di dalam laporan ini adalah rangkuman berbagai persepsi dan pandangan para aktor pro-demokrasi tentang faktor-faktor yang mempengaruhi mutu representasi. Selain itu, persepsi para aktor pro-demokrasi ini

¹² Miriam Budiardjo, "Pemilu 1999 dan Pelajaran untuk Pemilu 2004", kertas kerja yang dipresentasikan pada diskusi "Pemilu 1999: Evaluasi dan Perbaikannya" yang diselenggarakan *Cetro* pada 9 September 1999.

¹³ Seperti dikutip dari Sulisty, Hermawan, "Electoral politics in Indonesia: A Hard Way to Democracy" dalam *Electoral Politics in South East and East Asia*, hal 89-90. data penerbitannya kurang!!!

juga dihubungkan dengan modifikasi yang mungkin dilakukan untuk meningkatkan kualitas representasi. Studi ini dilakukan lewat wawancara mendalam dan diskusi kelompok (*focus group discussion*) di enam kota: Jakarta, Solo, Kupang, Manado, Banjarmasin, dan Medan. Para peserta adalah para aktor pro-demokrasi dengan berbagai latar belakang (buruh, petani, pejuang haks asasi manusia, akademisi, kelompok perempuan dan terutama para politisi dari berbagai partai politik).

Berbagai problem partai politik, baik internal maupun eksternal, yang berhasil diidentifikasi oleh penelitian *Demos* sebelumnya, rupanya masih terlihat hingga kini. Persoalan-persoalan itu antara lain dan terutama adalah buruknya kinerja independensi partai dari politik uang dan kelompok kepentingan yang kuat, tidak memadainya kemampuan partai untuk merefleksikan isu-isu dan kepentingan vital masyarakat, masih tingginya kecenderungan partai politik untuk menyalahgunakan sentimen agama dan etnis, serta tidak memadainya kemampuan partai politik untuk membentuk dan menjalankan pemerintahan.

Kondisi seperti itu diperparah lagi oleh rendahnya **kapasitas kontrol konstituen terhadap partai politik**. Banyak informan menyatakan bahwa partai politik bukan saja tidak melakukan pendidikan politik bagi rakyat, akan tetapi juga justru membangun struktur hubungan patron-klien serta mengutamakan ketokohan dalam menjalin relasi dengan para konstituennya. Bangunan struktur seperti itu terwujud dalam bentuk pendirian satuan-satuan tugas (*satgas*) partai politik yang lebih berfungsi melindungi kepentingan elit partai dan mematikan inisiatif massa untuk berpartisipasi dalam partai politik. Dengan struktur seperti ini, mekanisme lobi dan kekuasaan financial menjadi satu-satunya sistem yang terinstitusionalisasi.

Implikasi lain yang muncul karena adanya peran figur yang sangat kuat di dalam partai adalah tidak berkembangnya mekanisme sistem dan organisasi dalam memecahkan konflik internal partai. Seperti yang digambarkan oleh salah seorang informan, perumusan konsensus, pemecahan masalah, dan pertentangan kepentingan di antara sesama anggota bergantung pada keputusan figur tersebut.¹⁴ Masih ada kesempatan untuk mengomunikasikan persoalan-persoalan tersebut dengan pemimpin partai, tetapi pada praktiknya tidak ada mekanisme kelembagaan yang mengatur cara-cara penyelesaian masalah di antara sesama anggota atau para pemimpinnya, kecuali persoalan-persoalan yang berhubungan dengan pelanggaran aturan partai yang sangat substansial. Hal ini terjadi karena ada lapisan dalam atau lapisan pertama yang mempunyai akses tak terbatas untuk menentukan siapa saja yang berhak bertemu dengan ketua partai untuk membicarakan persoalan-persoalan tertentu. Hal ini berarti jika ingin menempuh jalur organisasi, lapisan ini harus ditembus terlebih dahulu. Karena itu, butuh waktu yang lebih banyak untuk menyelesaikan persoalan.

Sehubungan dengan hal ini, sejumlah informan menunjukkan bahwa sebagian besar partai politik di Indonesia tidak tumbuh dari kelompok kepentingan. Oleh

¹⁴ Wawancara dengan Eva Sundari, anggota DPR RI dari Fraksi PDIP, di Jakarta pada 22 November 2006.

karena itu tidak terbangun hubungan antara partai politik dengan organisasi-organisasi massa. Celakanya, UU No 2/1999 tentang Partai Politik yang kemudian diamandemen dengan UU No 31/2002 memang tidak pernah mensyaratkan partai politik memiliki basis anggota berdasarkan kelompok kepentingan. Menurut UU ini, keabsahan partai lebih ditentukan pada pemenuhan syarat-syarat legal administratif daripada syarat substansial. Padahal organisasi-organisasi sipil maupun organisasi rakyat bukan saja perlu meningkatkan kapasitas politiknya untuk berunding dengan partai politik, akan tetapi perlu pula mendapat jaminan legal untuk melakukan intervensi dalam pengambilan kebijakan dalam tubuh partai politik.

Di samping persoalan tersebut, ada pula persoalan menyangkut **keterwakilan perempuan**. Keterwakilan perempuan memiliki arti penting dalam dua tataran. Pertama dalam tataran riil di mana perempuan merupakan pemangku suara terbesar dan kedua berkaitan dengan pemberian ruang 'suara bagi *the voiceless*'. Karena itu, bagi sebagian informan, kehadiran fisik perempuan dengan sistem kuota sebagai anggota parlemen dianggap penting. Kehadiran mereka diharapkan menunjang representasi secara substantif terhadap isu gender dan ketidakadilan terhadap perempuan.

Dilihat dari sisi kebijakan, capaian-capaian untuk mengangkat isu perempuan sudah cukup berarti, seperti melalui UU Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, UU Perlindungan Anak, pembahasan RUU tentang Perdagangan Manusia, serta kewajiban partai politik untuk mencalonkan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen dari keseluruhan calon legislatif yang diajukan. Adanya jaminan legal adalah suatu prestasi akan tetapi operasionalisasinya jauh api dari panggang. Di samping itu hingga kini UU Partai Politik tidak mensyaratkan dengan jelas keterwakilan perempuan secara signifikan. Jika partai politik hendak menjalankan fungsinya sebagai institusi representasi maka penting undang-undang partai politik mensyaratkan keterwakilan perempuan dalam partai politik di samping dalam pencalonan.

Persoalan berikutnya menyangkut kebijakan *electoral threshold* (ET). Ketentuan ini tidak diatur dalam UU Partai Politik melainkan pada UU Pemilu. Akan tetapi sangat besar pengaruhnya terhadap kemajuan kualitas partai politik. Di dalam ketentuan peraturan ET dimaknai sebagai batas minimal suara partai politik untuk mengikuti pemilu berikutnya.¹⁵ Pengertian ini bukanlah definisi yang umum digunakan di berbagai penjuru dunia. Di Jerman misalnya, ET merupakan batas minimal suara seorang calon atau partai untuk memperoleh kursi di parlemen. Definisi yang tidak umum ini berimbas pada larangan partai politik yang tidak melewati ambang batas suara yang ditentukan untuk ikut pemilu berikutnya. Jalan keluar yang biasa digunakan adalah mengubah nama partai politik.

Asumsi para pendukung ET adalah adanya penyederhanaan partai politik, di mana partai-partai politik yang memiliki aliran yang kurang-lebih sama akan berkelompok menjadi satu. Asumsi lainnya adalah bahwa partai yang banyak akan

¹⁵ Pasal 9 UU Pemilu No 12/2003.

menimbulkan masalah bagi masyarakat dan tidak sejalan dengan sistem presidensial murni. Untuk ini prosentase ET dari pemilu ke pemilu cenderung meningkat. Misalnya, pada Pemilu 1999 hanya ditetapkan sebesar 2 persen, namun pada Pemilu 2004 naik menjadi 3 persen. Kini, kalangan politisi maupun pemerintah bahkan mulai menggagas kenaikan ambang batas menjadi 5 persen untuk Pemilu 2009.

Implikasi yang diharapkan oleh penggagas undang-undang justru tidak terjadi. Penelitian kami menunjukkan setidaknya tiga implikasi negatif berikut. *Pertama*, bukannya disiplin partai yang berjalan melainkan banyaknya politisi yang pindah ke partai politik lain karena partai politik yang mengantarnya duduk sebagai anggota parlemen atau pejabat eksekutif tidak lolos ET. *Kedua*, hilangnya perwakilan dari kelompok kepentingan. Partai Damai Sejahtera (PDS) pada Pemilu 2004 berhasil menempatkan 332 kadernya di DPR/DPRD. Namun, jumlah itu tidak cukup mencapai 3 persen untuk dapat ikut dalam pemilu berikutnya. Dengan kata lain, PDS tidak dapat lagi menjadi kendaraan untuk menempatkan kader-kadernya pada pemilu berikutnya. Hal ini dapat pula terjadi pada partai politik lain. *Ketiga*, ET menutup kemungkinan rakyat mencari partai baru untuk mewakili kepentingan mereka dan kompetitor dari partai politik besar.

Dalam hal ini memang pembicaraan ET menyangkut kewenangan mengikuti pemilu dan bukan mendirikan partai politik. Namun, ET menyangkut kewenangan partai politik merepresentasikan kepentingan vital masyarakat maupun konstituennya dalam pengambilan kebijakan publik. Konstruksi pembentukan partai politik itu sendiri sejak awal mencerminkan semangat pembatasan dengan jalan sentralisasi partai politik. Ketentuan yang berlaku mensyaratkan bahwa partai politik hanya dapat dibentuk oleh minimal 50 orang dengan kepengurusan sekurang-kurangnya 50 persen dari jumlah provinsi dan 50 persen dari jumlah kabupaten/kota pada masing-masing provinsi. Harian *Kompas* memberitakan bahwa dalam rencana perubahan UU No 31/2002 tentang Partai Politik persyaratan-persyaratan pendirian partai politik akan ditingkatkan. Bukan saja jumlah pendiri dari 50 menjadi 100 orang melainkan juga jumlah kepengurusan dari 50 menjadi 66 persen jumlah provinsi dan 75 persen kabupaten/kota.

Ketatnya persyaratan ini menyulitkan pembentukan partai politik baru. Lebih dari itu keharusan pengurus pusat partai politik berkedudukan di Jakarta bukan saja mempersulit pembentukan partai politik baru, tetapi juga tidak konsisten dengan semangat desentralisasi sebagaimana dijamin dalam UU No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu syarat ini layak dihapuskan.

Keharusan menjadi partai nasional, sebagaimana dikatakan oleh Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno, dimaksudkan untuk membatasi inisiatif masyarakat mendirikan partai politik. Ide itu bukan saja bertentangan dengan hak asasi, khususnya hak berserikat. Sistem multipartai dikhawatirkan oleh parlemen (FPP) akan memperlambat proses pemulihan situasi dan pengambilan keputusan. Ada pula kekhawatiran bahwa sistem multipartai berpotensi mengganggu stabilitas pemerintahan yang akan tergantung pada keberhasilan membentuk koalisi antar-partai.

Di banyak negara lain, partai politik tidaklah harus bersifat nasional. Partai politik lokal diakui juga keberadaannya. Kenyataannya, eksistensi partai politik lokal tidak serta-merta menghancurkan keutuhan negara, tidak pula mengganggu stabilitas pemerintahan. Penelitian kami menunjukkan ekspektasi tinggi para aktivisi pro-demokrasi agar partai politik lokal diperbolehkan dibentuk dan sah untuk menjadi peserta pemilu. Keinginan itu didasarkan atas beberapa pertimbangan: (a) partai politik lokal lebih memungkinkan kepentingan masyarakat (lokal) diwakili, (b) kinerja partai politik lokal lebih mudah dikontrol oleh masyarakat, (c) partai politik lokal dibutuhkan untuk mengimbangi dan mendorong partai nasional untuk lebih akuntabel.

Reformasi undang-undang bidang politik

1. Organisasi-organisasi sipil maupun organisasi rakyat perlu meningkatkan kerja sama dan kapasitas politiknya agar dapat melakukan intervensi dalam pengambilan kebijakan dalam tubuh partai politik. Sehubungan dengan hal ini, partai politik perlu mengembangkan sistem rekrutmen yang sehat
2. Tendensi pembatasan jumlah partai politik sehingga tinggal beberapa partai nasional yang besar tidak akan mendorong proses demokratisasi lebih mendalam dan memulihkan kepercayaan warga terhadap partai politik. Upaya ini bahkan dapat mematikan berbagai inisiatif membangun partai politik dari bawah. Karena itu keharusan bagi partai politik untuk didirikan di Jakarta dan rencana penambahan syarat minimum jumlah kepengurusan di daerah-daerah harus dicabut.
3. Sebaliknya, perlu diatur jaminan bagi pendirian partai politik lokal yang dibentuk untuk memperjuangkan kepentingan anggota dan masyarakat dan ditata secara demokratis dan akuntabel. Untuk itu kepengurusan partai politik lokal berada di ibu kota provinsi dan dapat mengikuti pemilihan tingkat provinsi ke bawah.
4. Perlu pula dijamin secara legal kewenangan partai-partai politik lokal mengikuti pemilihan umum tingkat nasional melalui gabungan atau federasi partai lokal.
5. Untuk meningkatkan partisipasi dan keterwakilan perempuan, maka sekurang-kurangnya 30 persen pengurus partai berasal dari satu gender, baik partai politik nasional maupun lokal.
6. Representasi populer akan semakin terbatas dengan rencana mewajibkan partai politik untuk mendeposit dana milyaran rupiah. Kewajiban ini melanggar hak asasi setiap warga dan masyarakat mendirikan partai politik khususnya yang tidak memiliki sumber daya finansial. Fungsi partai untuk melayani publik bukanlah ditentukan oleh besarnya jumlah dana yang dimiliki melainkan kapasitas untuk merepresentasi kepentingan vital masyarakat dalam penentuan kebijakan publik.
7. Jika partai politik tidak melakukan fungsi-fungsi utamanya dan menyalahgunakan sentimen agama dan etnis maka partai politik tersebut dapat diberi sanksi berupa larangan mendapatkan slot di media-media massa terutama media elektronik.

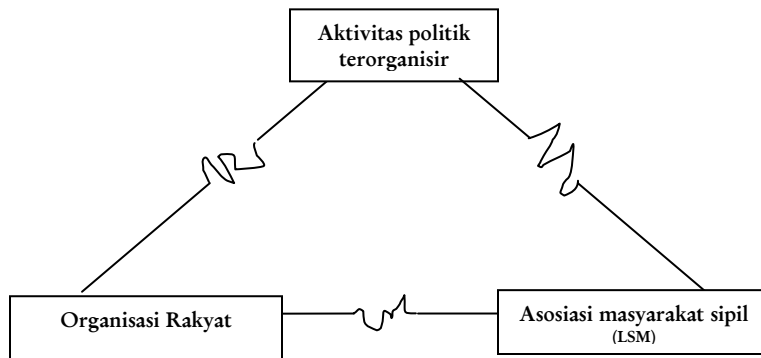
5. RISET MENGENAI MASALAH DAN PELUANG DALAM UPAYA-UPAYA UNTUK MEMPERLUAS (*SCALE-UP*) DAN MEMBANGUN REPRESENTASI YANG DEMOKRATIS

Survei nasional yang dijalankan *Demos* mengenai demokrasi di Indonesia memperlihatkan bahwa kebebasan yang baru dan perluasan masyarakat sipil (*civil society*) ternyata tidak melahirkan instrumen-instrumen yang operasional untuk memfasilitasi *rule of law*, akses yang setara terhadap keadilan, hak sosial dan ekonomi, representasi atau keterwakilan dan pemerintahan yang akuntabel. Apa sebenarnya masalah yang paling penting di sini? Kita telah berupaya untuk mengatasi tantangan-tantangan tersebut dengan cara demokratis, dan tidak bertumpu pada solusi otoritarian, dan yang terpenting adalah memperbaiki representasi isu-isu yang mendasar dan konflik dalam masyarakat. Masalahnya dilema representasi yang paling mendasar saat ini adalah lemahnya organisasi independen untuk memfasilitasi kontrol masyarakat yang setara secara politik terhadap masalah-masalah publik. Dewasa ini, keterkaitan (*linkages*) antara masalah-masalah publik dan masyarakat dimediasi oleh kontrol para aktor dominan yang basisnya, di satu sisi, komunitas-komunitas *non-civic* (yang berakar pada agama, etnisitas, hubungan keluarga dan sejenisnya), dan di sisi yang lain, bisnis dan pasar. Hal ini juga berkaitan dengan bagaimana mereka berhubungan secara erat dengan kalangan politisi dan pejabat eksekutif yang menguasai negara dan pemerintahan. Di samping itu, ada dua kekuatan yang paling vokal, kalangan neo-liberal dan kebijakan yang berbasis nilai-nilai Islam, memiliki konsep kebebasan yang berbeda. Mereka membangun suatu *unholy alliance* yang membatasi demokrasi melalui kepentingan bersama dalam menggerogoti ruang publik, di mana yang duluan memberikan dukungan pada privatisasi sumber-sumber publik, dan yang belakangan menyokong keputusan-keputusan yang berbasis pada keluarga dan komunitas keagamaan non-publik.

Meskipun demikian, ada tanda-tanda meningkatnya ketidakpuasan di antara masyarakat dan kurangnya rasa percaya diri di antara para elit. Salah satu contoh adalah dukungan luas pemilih di Aceh terhadap kekuatan-kekuatan demokratis lokal berhadapan dengan partai-partai politik elit yang berbasis di Jakarta. Contoh lainnya berdasarkan jajak pendapat yang dilakukan Lembaga Survey Indonesia (LSI) yang mengatakan bahwa tujuh dari sepuluh orang Indonesia tidak merasa partai-partai politik yang ada merepresentasikan ide dan kepentingan mereka, utamanya tidak menaruh perhatian pada konflik-konflik sosial dan ekonomi yang mendasar. Lainnya adalah kurangnya kepercayaan masyarakat dalam pembentukan partai politik, dan ini dianggap sangat serius sehingga saat ini kalangan elit politik berupaya untuk menjalankan undang-undang baru yang mendukung presidensialisme populis.

Sementara itu mereka juga memonopoli sistem kepartaian yang menyebabkan kesulitan masyarakat meningkatkan cara-cara mereka sendiri dalam mendorong representasi dari bawah.

Meskipun demikian dalam rangka untuk mengembangkan alternatif yang dapat berjalan, kalangan pro-demokrasi juga harus sampai pada faktor-faktor yang berhubungan dengan masalah-masalah mereka sendiri. Berdasarkan survei nasional *Demos*, ini bisa diilustrasikan melalui keterkaitan yang buruk (*poor link*) di satu sisi antara organisasi rakyat, asosiasi masyarakat sipil (LSM), dan antara organisasi rakyat dan LSM dengan aktivis politik yang terorganisir di sisi yang lain.



Lemahnya ketekaitan antara organisasi rakyat dan asosiasi masyarakat sipil berhubungan dengan adanya fragmentasi, baik secara organisasi maupun pilihan perhatian. Kurangnya sumber-sumber daya publik yang memungkinkan adanya berbagai kebijakan umum melahirkan organisasi-organisasi tertentu; organisasi yang didukung oleh donor dan yang memecah belah, kepentingan kekuatan tertentu dan hanya mendukung kelompok, kepentingan dan isu-isu tertentu saja. Sementara itu organisasi-organisasi rakyat (*popular organisations*) bersifat faksional, dan asosiasi masyarakat sipil seringkali merupakan “atom-atom yang mengambang” (*floating atoms*) tanpa basis sosial yang luas. Tidak ada kerangka kerja politik untuk persatuan yang lebih luas berdasarkan saling kerja sama di mana setiap isu dan kepentingan dipertimbangkan sebagai utama bagi semua. Ini juga berhubungan dengan keterkaitan (*linkages*) yang lemah antara organisasi rakyat dan kekuatan asosiasi masyarakat sipil dalam basis politik yang terorganisir. Organisasi rakyat dan asosiasi masyarakat sipil yang terfragmentasi tidak mampu untuk memilih representasi bersama mereka, dan akibatnya kondisi ini sangat rentan terhadap meningkatnya peran kalangan politisi populis dan klientelisme yang bersifat atas-bawah (*top-down*).

Memang masalah-masalah ini tidak khas hanya terjadi Indonesia, tapi persoalannya tidak ada solusi jalan keluarnya yang tersedia. Di banyak negara, kalangan pro-demokrasi berupaya mencari jalan untuk bergerak maju. Lalu, bagaimana pengalaman kalangan pro-demokrasi di Indonesia dan apa yang bisa kita pelajari dari mereka?

Untuk ini dilakukan wawancara selama berbulan-bulan (dari Aceh hingga Maluku) dengan membawa perspektif studi *Demos* terdahulu sebagai bekal. Adapun dua pertanyaan dasar yang diajukan adalah: Bagaimana mereka memperluas dan mengkaitkan upaya-upaya mereka selama ini? Bagaimana mereka membangun representasi alternatif?

Hasil-basil Awal

Apa yang menjadi kesimpulan tentatif? Pertama-tama, ada peningkatan upaya-upaya untuk menjembatani organisasi rakyat dan asosiasi masyarakat sipil. Namun, dengan beberapa pengecualian (seperti *Insan*, asosiasi rakyat nelayan di Kotabaru, Kalimantan Selatan), jembatan ini biasanya merupakan koalisi dan jaringan yang longgar menyangkut masalah-masalah tertentu dan sesaat, atau mengenai gabungan isu-isu tertentu. Seharusnya cara ini juga membangun dan mengorganisir agenda dan *platform* minimum yang terintegrasi.

Kedua, ini juga lebih masuk akal bahwa organisasi rakyat dan asosiasi masyarakat sipil berhubungan dengan politik. Ada beberapa (seperti organisasi tani di Batang, bagian utara Jawa Tengah), dari mereka yang sudah siap terlibat dalam politik lokal. Tapi umumnya kebanyakan dari mereka ragu-ragu untuk terlibat terlalu jauh karena kekuatiran ada risiko dikooptasi dan juga kenyataannya bahwa masyarakat pada umumnya tidak percaya politisi. Karenanya, banyak kelompok (termasuk mereka yang berkaitan dengan masyarakat penduduk asli) lebih memilih untuk melakukan pembaharuan adat istiadat dan gerakan keagamaan, dan mendamaikan konflik-konflik yang ada dengan menjembatani budaya dan komunitas melalui proses deliberasi. Lainnya, (seperti banyak aktivis media dan Koalisi Kaum Miskin Kota) mempromosikan representasi informan yang polisentris dalam kaitannya dengan isu dan perhatian dari berbagai kelompok dan komunitas, dan sekali-kali bergabung dalam aksi bersama di balik isu-isu utama yang terkristalisasi. Sementara itu yang lainnya lagi, (seperti *Forum Warga*) mendorong keterkaitan yang deliberatif antara komunitas dan masyarakat. Mereka menghindari 'politisi busuk' dan partai politik yang 'kotor'. Beberapa kalangan pro-demokrasi yang tidak terlalu berbasis komunitarian (seperti aktivis HAM yang bekerja di lapangan dan juga mereka yang terinspirasi oleh gagasan penyusunan anggaran secara partisipatoris) berupaya untuk membangun keterkaitan yang terinstitusional dan lebih *civic* antara kelompok kepentingan populer dan pemerintah. Meski demikian, titik kritisnya adalah kebanyakan dari upaya-upaya ini tetap berhubungan dengan isu-isu spesifik dan konflik-konflik (atau bagian darinya), menghindari pembentukan organisasi yang menyeluruh, dan melakukan jalan pintas atas pertanyaan-pertanyaan sulit tentang bagaimana mempromosikan representasi demokratis di luar keterkaitan langsung dengan lembaga atau kalangan yang duduk di eksekutif.

Ketiga, pengecualian yang utama mungkin adalah sikap dan peran *Walhi*. Mereka sudah sampai pada titik apakah akan terus melanjutkan kegiatannya hanya pada tekanan-tekanan dan lobi-lobi, atau berinisiatif mendirikan 'partai hijau' (*green*

party). Sesungguhnya mereka sangat mungkin membantu perkembangan blok politik non-partai melalui perluasan ide tentang pembangunan berkelanjutan kepada sejumlah kelompok dan masalah-masalah yang berkaitan. Kita akan kembali lagi pada hal ini, saat kita mendiskusikan kemungkinan-kemungkinan yang bisa dilakukan di masa mendatang.

Keempat, serupa tetapi kurang terorganisir, dan biasanya merupakan hubungan 'atas-bawah' (*top-down*) antara organisasi politik yang terorganisir dengan organisasi rakyat dan asosiasi masyarakat sipil, di mana yang belakangan merupakan "organisasi-sementara" di balik kelompok-kelompok di partai politik dan figur-figur populer (di semua tempat dari pemilihan kepala desa, bupati dan gubernur sampai anggota parlemen di setiap tingkatan). Partai-partai politik dan para figur ini umumnya dianggap relatif bersih atau kurang terlibat korupsi, dan berorientasi pro-demokrasi. Biasanya ada semacam kontrak politik publik yang ditandatangani oleh berbagai pihak yang terlibat mengenai prinsip-prinsip utama yang harus ditaati. Namun biasanya kontrak semacam ini tidak terlalu ditaati setelah berakhirnya pemilu karena koalisi yang sementara dan longgar ini kurang memiliki kapasitas untuk mengikat tanggung jawab dari mereka yang terpilih.

Kelima, varian dari koalisi populis yang lebih ketat. Contohnya adalah kemenangan kandidat independen - Irwandi dan M Nazar -- dalam pilkada di Aceh. Pasangan kandidat tersebut pada kenyataannya tidak benar-benar independen karena memiliki akar yang kuat di Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan mitra *civic*-nya, Sentra Informasi Referendum Aceh (SIRA). Pola ini memberikan inspirasi bagi sejumlah kalangan pro-demokrasi di wilayah Indonesia lainnya untuk memperjuangkan hak menjadi kandidat independen untuk bisa berlaga dalam pemilu, dan sementara ini berupaya mempromosikan kandidat-kandidat independen untuk dilamar partai-partai politik yang sudah mapan. Tapi penting untuk diingat agar tetap membangun gerakan yang serupa di seluruh wilayah Indonesia. Dalam kasus Aceh, GAM dan SIRA sangat memadai untuk mendulang dukungan pemilih, dan pemerintahan yang akuntabel dan berhasil harus lebih berkelanjutan serta tidak terpolusi dengan organisasi-organisasi *civic* yang berbasis kepentingan dan reaktif.

Keenam, ada upaya-upaya yang dilakukan organisasi rakyat dan masyarakat sipil untuk membentuk sendiri federasi partai-partai politik lokal. Partai Perserikatan Rakyat (PPR) misalnya, organisasi politik yang berbasis pada kepentingan utama dan nilai-nilai yang berkaitan (belum sampai menjadi ideologi) dari kelas-kelas dan kelompok-kelompok yang ter subordinasi, dan juga para sekutunya. Berlawanan dengan partai-partai politik lainnya, kandidat mereka memiliki akar yang kuat pada gerakan rakyat dibandingkan dengan partai politiknya sendiri. Meskipun upaya-upaya untuk mengeksplorasi ruang politik lokal berjalan dengan baik, dan sebagai awalnya dimulai di provinsi Bengkulu di mana tidak ada pesaing yang tampil, tapi pada kenyataannya partai ini kelihatannya masih sangat bergantung pada organisasi rakyat dan masyarakat sipil dibandingkan anggota-anggota individual yang mungkin melakukan persaingan dengan partai lainnya dalam proyek pembangunan partai, terutama berkaitan dengan dukungan terhadap organisasi partai ini. Yang terburuk,

situasi ini akan menimbulkan fragmentasi di tingkat akar rumput, dan perpecahan pada sejumlah organisasi. Kita akan kembali pada masalah rumit ini.

Ketujuh, sementara ada ide-ide yang sama penting di antara kelompok-kelompok buruh pada saat persiapan pembentukan partai politik, Perhimpunan Rakyat Pekerja (PRP). Visi serikat buruh mendorong Mochtar Pakpahan untuk membangun partai sosial demokratik yang berbasis pada serikat buruh-*'nya'* (*his union*) yang kelihatannya menghadapi masalah-masalah kepemimpinan dan kebutuhan untuk memperluas basis melampaui keberadaan serikat-serikat buruh tertentu, dan juga melampaui isu-isu perburuhan yang sempit.

Kedelapan, adanya upaya yang lebih luas untuk mentransformasikan secara parsial sebagian teori, dan ideologi yang diusung kader partai Partai Rakyat Demokratik (PRD) ke dalam front persatuan nasional, Partai Persatuan Pembebasan Nasional (Papernas). Berbeda dengan PPR yang berbasis lokal, kepentingan yang luas, dan belum terlalu ideologis, upaya-upaya Papernas ini, yang disokong sejumlah organisasi masyarakat sipil dan organisasi rakyat yang lebih politis, dicirikan melalui suatu perpaduan antara kiri klasik *'front dari atas'* (*front from above*) antara berbagai organisasi yang sudah mapan, dan taktik-taktik *'front dari bawah'* (*front from below*) antara kelompok dan masyarakat yang bersatu di balik tuntutan-tuntutan minimal yang bersifat ideologis dan teoretis. Hasil-hasil temuan *Demos* bagaimanapun mengindikasikan bahwa ranah politik di Indonesia berbeda dengan Filipina yang memperlakukan sistem daftar-partai (*party list*) nasional dan juga organisasi yang ideologis. Di Indonesia kalangan pro-demokrasi bisa jadi lebih banyak berkaitan dengan kepentingan dan isu-isu mendasar di tingkat lokal. Sebagai tambahan, PRD menghadapi masalah yang sama sebagaimana PPR, yakni risiko di mana persaingan dalam mendapatkan dukungan berbagai organisasi rakyat dan masyarakat sipil akan menyebabkan fragmentasi dan keterpecahan. Ini bahkan akan lebih serius dalam kasus Papernas yang sebagian berupaya untuk membangun front partai politik yang dihela dari atas.

Terakhir, kita harus menambahkan berbagai upaya yang dilakukan para figur populer untuk membangun *'front dari dalam'* (*front from within*) sebagaimana yang sudah dilakukan di dalam PDIP dan PKB, dan demikian juga dengan cara *'meminjam'* ijin elektoral partai-partai nasional gurem di wilayah-wilayah di mana mereka hampir tidak terdengar. Masalah klasik dari upaya-upaya seperti ini adalah karakternya yang *'atas-bawah'* (*top-down*) dan juga berisiko terkooptasi. Tapi ini mungkin bisa ditanggulangi dengan mengaitkannya (*linking up*) dengan berbagai gerakan sosial dan masyarakat sipil (sebagaimana upaya Pergerakan Indonesia). Sejauh ini, belum tampak adanya kasus di mana gerakan dan kerja sama itu dapat sungguh-sungguh menjaga figur populer tetap akuntabel secara demokratis.

6. KEMUNGKINAN-KEMUNGKINAN KE DEPAN¹⁶

Menyadari bahwa tidak ada satu pun strategi yang dibicarakan dalam bagian-bagian sebelumnya yang sempurna, kita bisa memulai suatu diskusi untuk membicarakan berbagai cara untuk melangkah maju, berdasarkan pada ringkasan tentang masalah-masalah utama yang harus ditangani.

Titik berangkat yang paling jelas adalah kebutuhan untuk membangun alternatif dari cara-cara mediasi elitis dalam menengahi masalah-masalah masyarakat, dengan memusatkan perhatian pada konflik-konflik aktual dan berbagai kepentingan di tingkat lokal. Mungkin ini bisa terjadi pada sistem politik yang relatif terbuka (kurang tertutup) dan kalangan elitnya juga tidak terlalu hegemonik sebagaimana yang ada di pusat. Tapi di arus bawah, ada kebutuhan tambahan untuk memperluas kerja, kelompok-kelompok, dan isu-isu yang terfragmentasi dalam komunitas yang berbeda-beda, dan juga melakukan pendidikan politik yang konkret. Prioritas seperti ini pada gilirannya membutuhkan keterlibatan dalam pemilu, seperti juga kebutuhan untuk memobilisasi pemilih sebagai pendorong yang tak bisa dielakkan dalam membangun persatuan yang lebih luas. Kalaulah bukan persatuan, setidaknya bisa dibangun kerja sama.

Meskipun demikian, ketika terlibat dalam pemilu, organisasi rakyat dan masyarakat sipil harus dapat pula menghadapi para elit lokal, menjadikan partai politik dan politisi bersikap akuntabel, dan mencegah pembajakan terhadap berbagai gerakan dan kelompok-kelompok untuk tujuan-tujuan politik yang sempit. Sekali lagi, ini membutuhkan persatuan yang tertata secara otonom dengan masalah-masalah dasar. Jika tidak, sebagaimana kita ketahui dalam kasus Filipina dan India terjadi peningkatan fragmentasi dan klientelisme partai politik, yang pada gilirannya akan menyebabkan tidak hanya melemahnya gerakan yang lebih luas, tapi juga menyebabkan beberapa kelompok dan gerakan menjauh dari politik. Di samping itu, kalangan perempuan akan memiliki kesempatan yang lebih baik untuk terlibat dan meningkatkan kepedulian mereka di luar; dibandingkan keterlibatan mereka 'di dalam' partai-partai politik yang sudah mapan.

Organisasi-organisasi rakyat dan masyarakat sipil sendiri membutuhkan tidak hanya menjadikan politisi tetap akuntabel, tapi juga perlu mengembangkan kerja sama yang meluas di antara mereka sendiri untuk melakukan tekanan langsung yang menentukan terhadap pemerintah (eksekutif). Mereka juga perlu mendorong politik ekstra-parlemen dalam kaitannya dengan meningkatnya banyak masalah publik yang tidak dimasukkan dalam kontrol demokrasi di bawah kekuasaan neo-liberal dan komunitarian.

¹⁶ Bagian ini merupakan hasil diskusi yang dilakukan bersama oleh *Demos* dan Kelompok Kerja Jaringan Demokrasi di Jakarta pada tanggal 11 April 2007.

Akhirnya tentu saja baik partai politik maupun gerakan masyarakat sipil dan organisasi rakyat yang berkeinginan untuk mempromosikan representasi yang lebih demokratis, memerlukan kesatuan partisan yang non-partai yang menentang upaya-upaya untuk menutup sistem politik, dan saat bersamaan mereka ikut mempromosikan berbagai undang-undang dan peraturan yang lebih bermakna. Namun di sisi yang lain, parlemen dan pemerintah yang terpilih secara politik terlalu penting untuk diabaikan, dan ini justru bisa memberikan kebebasan bagi elit untuk mendominasi. Karenanya, keterlibatan politik kepartaian memang tidak terelakkan. Meskipun demikian, partai politik akan tetap lemah jika tidak diimbangi dengan persatuan yang lebih luas dari isu-isu umum di mana politisi-politisi partai politik yang pro-demokrasi dapat diajak terlibat sebagai basis ketika menghadapi tekanan dalam 'politik kotor' (*dirty politics*). Sebagai tambahan, politisasi partai tidak boleh terlalu dalam dan intens yang akibatnya akan memprovokasi keterpecahan yang meluas di antara organisasi masyarakat sipil dan organisasi rakyat.

Jika sebagian besar atau semua ini dapat diterima, secara konkret kita bisa merumuskan kemungkinan-kemungkinan yang bisa ditempuh sebagai berikut:

1. Pembentukan blok politik menengah

Pertama, organisasi-organisasi masyarakat sipil dan organisasi rakyat yang perlu memperluas dan memperbesar kerja-kerja mereka, tapi tidak berkeinginan untuk masuk partai politik, mungkin bisa membangun blok-blok menengah non-partai politik di berbagai tingkatan. Kelompok-kelompok dalam *Walhi* yang tertarik membangun blok-blok yang serupa memiliki potensi untuk berperan secara signifikan sebagai penggagas bersama-sama dengan kelompok-kelompok buruh, tani, kaum miskin kota, aktivis HAM dan anti-korupsi, dan kelompok-kelompok pro-demokrasi pada umumnya (termasuk dengan cara melakukan analisa bersama terhadap situasi lokal berdasarkan metode *Demos* dalam melakukan pemetaan politik secara partisipatoris).

Kedua, kelompok-kelompok yang sama bisa jadi memulai membentuk blok politik di sekitarnya yakni pertama, dalam ruang-ruang fisik publik (untuk bertemu, bersosialisasi, mengembangkan budaya, dan juga pendidikan politik rakyat). Selanjutnya, membangun *platform* minimum dari tingkat lokal sampai tingkat pusat. Survei nasional yang dilakukan *Demos* mengindikasikan dengan jelas bahwa masalah-masalah utama tidak boleh diletakkan secara terpisah-pisah tapi merupakan bagian utuh dari sebuah platform minimum yang komprehensif sekalipun dengan spesifikasi-spesifikasi lokal.¹⁷ Kesulitan-kesulitan sebelumnya kelihatannya berkaitan dengan

¹⁷ Kandidat yang paling jelas termasuk dalam mempromosikan pembaruan hukum untuk representasi populer, hak asasi manusia, pembangunan yang berkelanjutan, kesetaraan gender, hak-hak sipil berbasis pluralisme, tatakelola pemerintahan termasuk transparansi dan anti-korupsi berbasis keterlibatan warga negara (*civic*), reformasi sistem pendidikan, pembaharuan agraria, regulasi demokratis untuk menentang perluasan privatisasi dan penjarahan *a la* kolonial terhadap sumber-sumber alam, hak sosial dan ekonomi (termasuk jaringan keselamatan sosial) sebagai balasan atas pembangunan ekonomi yang berorientasi produksi (dikelola dan dinegoisasi oleh organisasi rakyat,

tingkat organisasi, baik pada tingkat akar rumput dengan kepentingan dan isu yang terpisah dan khusus, atau pada manuver politik partai di tingkat atas. Karena itu blok politik di tingkat menengah dapat menjadi pilihan yang tepat.

Blok-blok politik seperti itu harus dibangun di berbagai tingkatan untuk memperluas bukan saja skala geografis, tetapi juga memperluas cakupan isu dan kepentingan. Pembentukan blok politik perlu dimulai sesegera mungkin dari ruang-ruang publik yang tersedia sebagai sarana untuk bertemu, bersosialisasi, dan mengembangkan budaya, sekaligus juga sebagai sarana untuk melangsungkan pendidikan politik yang meluas bagi rakyat. Dengan demikian blok politik bisa menjadi semacam langkah konsolidasi bagi upaya-upaya untuk membuka lebar sistem politik (sebagai perlawanan terhadap keinginan elit untuk menutup atau membatasi sistem politik), sekaligus mempromosikan perbaikan representasi populer.

2. Memperbaiki partai politik dan sistem kepartaian

Ketiga, kendati kita mungkin saja berharap bahwa blok-blok politik tersebut dapat mengampunayakan perlawanan seluas mungkin terhadap usaha-usaha untuk menutup sistem politik, dan mempromosikan perbaikan representasi populer, upaya itu tidaklah harus berjalan sendiri. Kita harus mendukung dan mendorong langkah-langkah perbaikan kinerja partai politik. Salah satu tugas utama yang perlu dipenuhi blok politik adalah justru untuk menjaga agar partai politik dan para politisinya tetap akuntabel berdasarkan *platform* minimum yang dibangun oleh blok-blok politik. Karena itu organisasi-organisasi yang terlibat di dalam blok politik harus terus-menerus bekerja melakukan pemantauan terhadap partai politik, baik ketika pemilu maupun setelah pemilu, baik di tingkat lokal maupun nasional.

Sebaliknya, *keempat*, partai politik dan politisi harus didorong untuk bersaing dalam memperoleh anggota-anggota individual dan meraih suara pemilih atas dasar kepentingan konstituen dan program yang lebih komprehensif. Dengan cara ini, partai politik dan politisi memiliki hubungan kontraktual yang lebih jelas dengan konstituennya. Partai politik harus bekerja berdasarkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas yang lebih baik, serta memungkinkan berlangsungnya kontrol yang lebih ketat dari para anggota partai.

Kelima, partai politik dan politisi harus didorong untuk meningkatkan partisipasi dan keterwakilan perempuan di dalam politik. Salah satu gagasan yang bisa diajukan untuk mendesakkan keinginan ini adalah dengan mengharuskan sekurang-kurangnya 30 persen struktur kepemimpinan partai politik berasal dari satu gender.

organisasi pekerja, dan pemerintah), dukungan publik terhadap jabatan koperasi yang ditata secara demokratis, dan produksi lokal yang menghasilkan pendapatan di sektor-sektor dan wilayah-wilayah yang tidak dipelihara, dan kerja sama internasional dengan negara-negara dan berbagai organisasi yang sependirian.

Keenam, perlu adanya upaya sungguh-sungguh untuk mengubah desain sistem kepartaian secara menyeluruh. Dalam konteks ini, kita perlu mendesak agar undang-undang membuka peluang seluas-luasnya bagi setiap warga negara untuk mendirikan partai politik tanpa harus dihalang-halangi atau dibatasi dengan persyaratan uang deposit, batas minimum jumlah pengurus daerah/wilayah, dan keharusan membentuk dan memiliki badan usaha milik partai politik.

Ketujuh, bersamaan dengan itu, untuk menghadapi upaya-upaya yang intensif dalam menghambat perbaikan representasi populer dari bawah, perlu adanya jaminan formal yang memungkinkan pembentukan partai politik lokal yang ditata secara demokratis dan akuntabel. Gagasan tentang perlunya pendirian partai lokal didasarkan atas argumen untuk mendekatkan politik kepada konstituen lokalnya; memfasilitasi perbaikan representasi populer di tingkat lokal; serta mencegah kecenderungan sentralisme partai politik nasional. Partai-partai politik lokal harus diperbolehkan mengikuti pemilihan umum tingkat nasional melalui gabungan atau federasi partai lokal.

Kedelapan, seiring dengan semangat membangun demokrasi dari "bawah" dan dibukanya keran partisipasi politik rakyat melalui pemilihan langsung kepala daerah, partai politik seharusnya tidak boleh lagi menjadi satu-satunya saluran kompetisi politik untuk memperebutkan posisi kepala daerah. Undang-undang perlu dirancang untuk membuka kemungkinan bagi para kandidat non-partai (calon independen) memiliki kesempatan yang sama untuk mengikuti pemilihan langsung kepala daerah.

□ PENUTUP

Mewujudkan hal-hal tersebut di atas, representasi populer adalah agenda paling mendesak yang harus dilakukan untuk mendorong demokratisasi ke arah yang lebih bermakna. Namun mengimplementasikannya bukan jalan yang mudah. Walaupun upaya ini sudah cukup didukung oleh eksperimen-eksperimen nyata pada tingkat lokal, namun masih banyak pula hambatan dalam perbaikan representasi populer secara nasional.

Sementara berbagai eksperimentasi untuk membangun strategi, memperluas isu dan kepentingan dalam rangka memperbaiki representasi populer dari bawah, adalah penting untuk terus menerus melakukan evaluasi terhadap berbagai eksperimen tersebut sehingga dapat menunjukkan masalah dan peluang demokratisasi Indonesia. Kami berharap agar laporan eksekutif ini dapat menjadi bahan dasar untuk evaluasi tersebut. Laporan lengkap dari masing-masing penelitian akan tersedia dalam beberapa bulan ke depan di situs *Demos*.
