

# **Menakar kedalaman pengukuran demokrasi model Indeks Demokrasi Indonesia (IDI): Beberapa catatan substantif dari Kepulauan Bangka Belitung**

## ***Analyzing the depth of democracy by Indonesian Democracy Index (IDI): Substantive notes from the Island of Bangka Belitung***

**Ibrahim**

Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Bangka Belitung  
Kampus terpadu UBB Gedung Babel I Balunijuk Merawang,  
Bangka, Kepulauan Bangka Belitung  
E-mail: iim\_babel@yahoo.com Telepon: +6281368957615

### ***Abstract***

*Indonesian Democracy Index is one of democracy gauge in Indonesia to comprehend democratic achievement and to arrange policy program in politic development. As a measuring tool, IDI faces various methodological problems related to the representation of democratic practical circumstances in the local area. This article focuses on two aspects, methodological discourses and notes of consolidation option taken to integrate IDI output as database and political development orientation. By using qualitative method through interview, observation, documentation; this article found that there are substantive methodological problems about the technique to gather the data, distribution of data resources, difference in practical concept in understanding the data, and homogenization aspect that tend to override regional diversity with its various demographic characteristic. On the other hand, IDI faces the consolidation choice of its output in the context of dissemination and integration as an instrument in developmental planning. Without intending to delegitimize the process and consolidation option chosen by IDI, this article attempts to substantively challenge the way IDI interpret democracy and its choices about the consolidation path.*

**Keywords:** *democracy, methodology, consolidation, IDI*

### **Abstrak**

Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) merupakan alat ukur demokrasi di Indonesia untuk membaca capaian dan menyusun program perencanaan dalam pembangunan politik. Sebagai alat ukur, IDI berhadapan dengan persoalan metodologis yang pada akhirnya terhubung dengan soal representasi situasi praktis demokrasi di daerah-daerah. Artikel ini fokus pada dua hal mendasar, yakni soal diskursus metodologis dimaksud dan catatan atas pilihan konsolidasi yang diambil untuk mengintegrasikan hasil IDI sebagai basis data dan orientasi pembangunan politik. Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif melalui pengumpulan data wawancara, observasi, dan dokumentasi, artikel ini menemukan bahwa ada persoalan terkait dengan substansi metodologis menyangkut soal teknik pengumpulan data, aspek sebaran sumber data, perbedaan konsep praktis dalam memahami data, sampai pada aspek homogenisasi standard yang cenderung kurang menempatkan keragaman wilayah dengan berbagai karakteristik demografinya. Pada saat yang bersamaan, IDI berhadapan dengan pilihan konsolidasi hasil IDI dalam konteks diseminasi dan integrasinya sebagai salah satu instrumen dalam perencanaan pembangunan. Tidak dimaksudkan untuk mendeligitimasi proses dan pilihan konsolidasi yang dipilih oleh IDI, artikel ini secara substantif mencoba untuk mendebat cara IDI membaca demokrasi serta pilihan atas langkah konsolidasinya.

**Kata kunci:** demokrasi, metodologi, konsolidasi, IDI

## **Pendahuluan**

Format demokrasi di Indonesia telah mengalami beberapa fase. Sejak Indonesia merdeka pada tahun 1945, demokrasi sesungguhnya sudah menjadi pilihan kolektif, tidak saja melalui diskursus yang sangat panjang dari mimbar ke mimbar, namun juga sudah menjadi komitmen kenegaraan. Pilihan ini pada dasarnya termaktub dalam ideologi negara Pancasila secara substansial. Pilihan demokrasi ini mengalami metamorfosa substansi dari waktu ke waktu. Transisi pemerintahan dari satu orde ke orde lainnya telah membawa implikasi yang luas dalam setiap rezim. Implikasi itu misalnya juga dibaca

pada dinamisnya penyelenggaraan Pemilu di Indonesia (Suswanto 2015:28). Demokrasi pada rezim Orde Lama dan Orde Baru menjadi dua babak yang relatif dramatik dalam aspek substansialnya.

Demokrasi di Indonesia kini memasuki orde reformasi yang ditandai dengan format yang jauh berbeda dibandingkan dengan demokrasi pada dua orde sebelumnya. Ketika bangsa-bangsa lain sedang memalingkan perhatian pada pilihan demokrasi terkini yang dianut di Indonesia, ada kebutuhan untuk kemudian melihat bagaimana capaian demokrasi yang telah dipilih oleh Indonesia. Era reformasi tidak bisa dihindari melahirkan sebuah era demokrasi baru yang ditandai dengan perubahan substansial. Dalam satu era bernama reformasi ini kerangka berdemokrasi mengalami berbagai penyesuaian. Reformasi yang telah berjalan lebih kurang 18 tahun telah memunculkan berbagai perubahan format berpolitik dengan varian metodologisnya.

Pertanyaannya sekarang adalah seberapa demokratiskah Indonesia saat ini setelah berbagai pilihan prosedural direformasi dan ketika 18 tahun itu berlalu? Pertanyaan ini yang kemudian menggelitik berbagai pihak, di antaranya adalah *United Nations Development Program* (UNDP) dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) yang kemudian memutuskan untuk melakukan pengukuran kemajuan demokrasi tersebut. Pengukuran ini telah dilakukan sejak tahun 2009. Model pengukuran yang dipilih adalah model Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) yang belakangan populer karena selain dilakukan setiap tahun juga digerakkan dengan energi yang terbilang masif, mulai dari diskursus, pengukuran, dan pengintegrasian hasilnya dalam perencanaan pembangunan.

Jika melihat pengelolaan pengukuran demokrasi model IDI, terlihat bahwa ada upaya untuk mengkuantifikasi demokrasi Indonesia terkini, upaya mengintervensinya dalam setiap perencanaan pembangunan, dan satu hal yang pasti bahwa tendensi model IDI sebagai program pemerintah menjadikan pengukuran demokrasi seakan fokus pada pola yang dikembangkan oleh IDI. Fenomena ini menjadi arena baru, sekurang-kurangnya untuk secara teknokratis menempatkan demokrasi sebagai sebuah agenda pemerintah yang secara substantif dijadikan sebagai haluan.

Persoalannya adalah terkait dengan dua hal utama, pertama bagaimana aspek metodologisnya sehingga menjadi kapabel untuk menjawab aspek representasi riil di lapangan dan kedua adalah pada model konsolidasi yang dibayangkan oleh IDI. Selama ini debat mengenai aspek metodologis dijawab dengan prinsip argumentasi *general check up* yang menganggap bahwa IDI sebatas mengamati fenomena pendahuluan. Sementara pada saat yang bersamaan pemerintah meniatkan untuk membangun kerangka konsolidasi yang lahir dari basis capaian IDI, baik secara nasional maupun daerah per daerah.

Artikel ini mendebat cara metodologis yang dipilih oleh IDI dalam mengukur demokrasi dan sekaligus mempertanyakan bagaimana pilihan konsolidasi yang ditawarkan. Lokasi yang dipilih sebagai basis ilustrasi adalah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dengan pertimbangan bahwa daerah ini relatif fluktuatif dalam capaian ukurannya setiap tahun, sebuah indikator bahwa ada kerentanan capaian yang mudah mendegradasi atau justru mengkonstruksi bangunan capaian IDI dari tahun ke tahun. Pertimbangan lainnya adalah corak geografis daerah ini yang berbentuk kepulauan, sehingga dapat menggambarkan kerumitan-kerumitan tertentu, walaupun jaraknya dengan poros politik nasional di Jakarta tidak terlampau jauh. Dengan meminjam konteks Provinsi Kepulauan Bangka Belitung sebagai ilustrasi, artikel ini akan memperkaya bahasan mengenai diskursus pengukuran IDI.

### **Demokrasi dan konsolidasi demokrasi**

Demokrasi pada dasarnya mengalami varian dalam praktiknya hampir semua orang sepakat bahwa kata kunci demokrasi adalah rakyat. Pengalaman panjang Indonesia menjadi negara demokrasi membuktikan bahwa klaim sebagai negara demokrasi sudah menjadi komitmen kolektif di antara elit bangsa ini, nyatanya ketika dipraktikkan menjadi berbeda dari satu rezim ke rezim lainnya. Menurut Held (2007:xxiii), demokrasi yang dimaknai sebagai pemerintahan oleh rakyat mengandung muatan utama bernama kesetaraan politik. Demokrasi tidak hanya mewakili satu dari nilai lainnya menurut

Held (2007:306), seperti kebebasan, kesetaraan, dan keadilan, tetapi juga menghubungkan dan menengahi berbagai permasalahan yang saling bertentangan. Demokrasi menurut Held tidak hanya soal bebas dan setara, tetapi bagaimana meletakkan dasar yang tepat dalam mempertahankan dialog publik, suatu kondisi di mana berbagai isu-isu substantif mendapat lebih banyak kesempatan untuk dipertimbangkan, didiskusikan, dan diselesaikan.

Dalam konteks Indonesia, model demokrasi partisipatif saat ini sedang tumbuh dan berkembang sebagai salah satu model demokrasi yang banyak dikait-kaitkan dengan tingkat partisipasi masyarakat. Demokrasi partisipatif dianggap menjadi titik balik dari rezim demokrasi pada masa Orde Baru yang melahirkan demokrasi keterpaksaan ketimbang basis kesukarelaan. Demokrasi di era kini ditandai dengan perdebatan mengenai jumlah partisipasi pemilih, akses terhadap pengambilan keputusan, sampai kepada hak-hak untuk melakukan kontrol di atas kontrol yang telah dijalankan oleh lembaga-lembaga formal.

Partisipasi publik menjadi pilar demokratisasi dalam sebuah konsep demokrasi partisipatif (*participatory democracy*). Model ini menjadi kritik terhadap demokrasi perwakilan yang melihatnya sebagai demokrasi yang elitis, semu, dan lemah, sehingga dengan demokrasi partisipatif ada tawaran baru untuk mengatasi ketidakberhasilannya (Saihu et al. 2015:14).

**Tabel 1.**  
Prinsip, ciri, dan syarat demokrasi partisipatif

Prinsip penilaian	Sebuah hak yang sama pada kebebasan dan pengembangan diri hanya dapat diperoleh dalam sebuah masyarakat partisipatif, sebuah masyarakat yang membantu perkembangan sebuah kemampuan nilai politik, memelihara sebuah urusan terhadap masalah-masalah kolektif dan menyumbangkan pada formasi warga negara yang berpengetahuan yang mampu menerima sebuah kepentingan tetap dalam proses memerintah
Ciri-Ciri Utama	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Partisipasi langsung warga negara dalam aturan institusi kunci masyarakat, termasuk tempat kerja dan komunitas lokal</li> <li>2. Reorganisasi sistem partai dengan menjadikan pejabat-pejabat yang langsung bertanggung jawab pada keanggotaan</li> <li>3. Operasi 'partai-partai partisipatif' dalam sebuah struktur</li> <li>4. Pemeliharaan sebuah sistem institusional yang terbuka untuk meyakinkan kemungkinan eksperimentasi bentuk-bentuk politik</li> </ol>
Persyaratan Umum	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perbaikan langsung dasar sumber daya yang buruk dari kelompok-kelompok sosial melalui distribusi ulang sumber daya material</li> <li>2. Minimalisasi kekuasaan birokrasi yang tidak bertanggungjawab dalam kehidupan publik atau pribadi</li> <li>3. Sebuah sistem informasi yang terbuka untuk meyakinkan keputusan-keputusan yang diambil</li> <li>4. Kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam kehidupan publik</li> </ol>

Sumber: Held (2007)

Berdasarkan rumusan pada Tabel 1 dapat disimpulkan bahwa demokrasi partisipatif melekatkan keharusan pada partisipasi masyarakat secara kuat dalam berbagai jalur. Partisipasi ini terlihat tidak hanya mengacu pada struktur formal negara, namun melalui jalur-jalur informal dan organisasi di luar negara. Nilai dasar lain yang melekat pada demokrasi partisipatif adalah kesempatan yang sama dalam berbagai ruang yang menyertakan kewajiban untuk meningkatkan transparansi kinerja.

Pertanyaannya sekarang adalah bagaimana partisipasi politik tersebut tidak sekedar terjebak dalam logika kuantitas? Ini yang nampaknya disebutkan oleh Larry Diamond sebagai urgensi untuk membangun konsolidasi demokrasi. Konsolidasi demokrasi adalah sebuah fase di mana demokrasi menjadi sebuah budaya politik yang oleh Sulistiyanto & Erb (2007:5) disebut sebagai pendalaman demokrasi. Supaya demokrasi terkonsolidasi, para elit, organisasi, dan massa harus percaya bahwa sistem politik yang dimiliki ini pantas dipatuhi dan dipertahankan (Diamond 2003:85). Konsolidasi

karenanya menurut Diamond harus berlangsung pada dimensi dengan tingkatannya yang dijelaskan dalam Tabel 2:

**Tabel 2.**  
Dimensi dan tingkatan konsolidasi demokrasi

Level	Norma dan Kepercayaan	Perilaku
Elit	Para pemimpin percaya pada legitimasi demokrasi, bahwa demokrasi dengan perangkatnya harus didukung. Keyakinan tersebut terwujud dalam retorika publik, ideologi, tulisan, dan gerak-gerik simbolis mereka.	Para pemimpin pemerintahan, lembaga-lembaga negara, partai politik, dan kelompok kepentingan saling menghargai hak satu sama lain untuk bersaing memperebutkan kekuasaan secara damai, menjauhkan diri dari kekerasan, dan mematuhi hukum, konstitusi, dan norma-norma perilaku politik yang diterima secara bersama. Para elit menghindari retorika yang dapat menghasut para pengikut mereka pada kekerasan, intoleransi, atau metode-metode ilegal. Para pemimpin politik tidak berusaha menggunakan militer demi keuntungan politik.
Organisasi	Semua partai, kelompok kepentingan, dan gerakan sosial mendukung legitimasi demokrasi, aturan-aturan, dan lembaga-lembaga konstitusional dalam anggaran dasar, tulisan, dan deklarasi-deklarasi mereka.	Tidak ada partai, kelompok kepentingan, gerakan, atau lembaga yang berusaha menggulingkan demokrasi atau menggunakan kekerasan, kecurangan, atau metode-metode inkonstitusional atau anti-demokrasi lainnya sebagai taktik yang disengaja dalam mengejar kekuasaan atau sasaran-sasaran politik lain.
Massa	Secara umum publik secara konsisten percaya bahwa demokrasi lebih baik daripada pemerintahan lainnya dan bahwa demokrasi yang ada di negerinya yang paling cocok.	Tak ada gerakan partai, atau organisasi anti-demokrasi yang mendapat pengikut massa yang signifikan, dan warga negara biasa tidak secara rutin menggunakan kekerasan, atau metode-metode lainnya untuk mengekspresikan pilihan-pilihan politik mereka atau dalam memburu kepentingan politik mereka.

Sumber: Diamond (2003)

Dalam kerangka membangun konsolidasi tersebut, Diamond (2003:93-95) mengatakan bahwa ada tiga tugas utama kelompok pro demokrasi. Tiga tugas utama tersebut adalah penguatan demokrasi, pelembagaan politik, dan kinerja rezim. Pertama, penguatan demokrasi terbentuk dengan penguatan struktur-struktur formal demokrasi menjadi lebih liberal, akuntabel, representatif, dan terjangkau. Kedua, pelembagaan politik dilakukan dengan melindungi hak-hak rakyat, pengurangan penyalahgunaan hukum, sistem peradilan yang memiliki derajat koherensi, kapasitas, dan otonomi kelembagaan yang tinggi. Ketiga, kinerja rezim bertanggung jawab untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang positif untuk membangun legitimasi politik yang kuat.

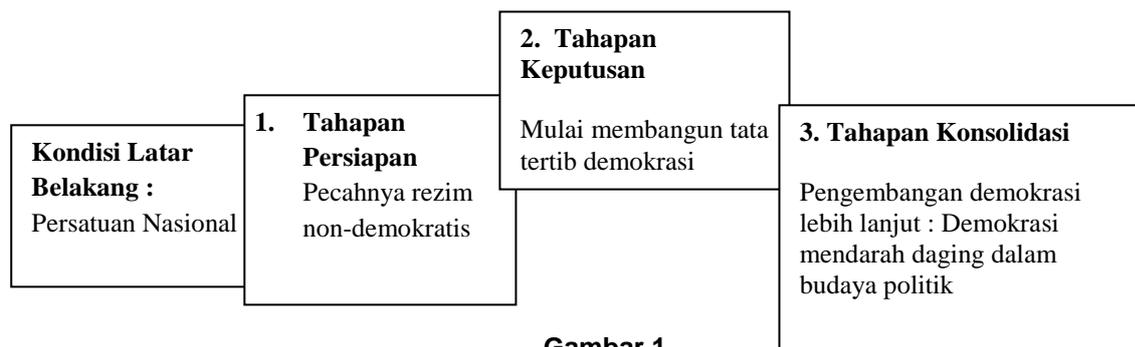
Pengembangan demokrasi menurut Sorensen (2003:19-20) bertumpu pada tiga hal utama, yakni kompetisi, partisipasi, dan kebebasan politik dan sipil. Kompetisi dikaitkan secara luas antara individu dan kelompok-kelompok organisasi dan seluruh kekuasaan pemerintah, dalam jangka waktu yang teratur, dan meniadakan penggunaan kekerasan, sedangkan partisipasi politik yang inklusif dalam suksesi kepemimpinan dan pada akhirnya pengambilan kebijakan. Adapun kebebasan politik dan sipil bertalian dengan kebebasan berpendapat, pers yang bebas, dan kehendak untuk mendirikan organisasi untuk berserikat yang bertujuan untuk menjamin integritas partisipasi dan kompetisi politik.

Sorensen (2003:41-46) mengatakan bahwa ada empat prakondisi bagi perkembangan demokrasi. Pertama, modernisasi dan kesejahteraan akan menjadi iklim kondusif bagi perkembangan demokrasi. Kedua, faktor budaya politik yang menyangkut sistem nilai dan keyakinan, yang menjelaskan konteks

makna dan tindakan. Ketiga, struktur sosial masyarakat, yakni kelas dan kelompok tertentu perlu diidentifikasi. Kecenderungan menunjukkan bahwa demokrasi membutuhkan kelas penduduk kota yang besar dan independen sebagai kunci dari pengembangan demokrasi. Keempat, faktor eksternal, yakni faktor ekonomi, politik ideologi dan elemen-elemen lain yang merupakan konteks internasional dari proses yang terjadi di suatu negara.

Artikel ini menegaskan bahwa demokrasi yang diukur disertai dengan pilihan konsolidasi yang tepat karena jika tidak, maka hanya akan melahirkan bacaan yang sekedar ‘mengkawatirkan’ ketimbang menjadi alat deteksi dini atas kondisi demokrasi. Konsolidasi demokrasi dalam konteks artikel ini dipahami sebagai sebuah pilihan lanjutan untuk menindaklanjuti arah perbaikan atas catatan demokrasi yang telah berlangsung.

Meminjam pandangan Sorensen (2003:74), konsolidasi demokrasi meliputi empat tahap berikut ini:



**Gambar 1.**  
Bagan tahapan konsolidasi demokrasi

Tahapan konsolidasi pada akhirnya akan bertumpu pada bagaimana demokrasi ditempatkan sebagai budaya politik yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari keseharian. Konsolidasi ini sebagaimana ditegaskan oleh Sorensen tidak berdiri secara murni, namun harus disertai dengan perubahan-perubahan mendasar sehingga tidak menimbulkan krisis kepercayaan dari publik luas terhadap hasil capaian demokrasi itu sendiri.

### Metode Penelitian

Artikel ini diolah dari hasil penelitian kualitatif. Pengukuran demokrasi Indonesia yang dilakukan oleh IDI dibaca melalui berbagai dokumen, baik yang secara resmi diluncurkan oleh Pokja IDI maupun berbagai hasil pengukuran IDI dari waktu ke waktu. Pembacaan melalui dokumen ini juga menyertakan teknik pengumpulan observasi partisipatif di mana penulis terlibat aktif dalam beberapa kegiatan pengukuran, diseminasi, dan upaya pengintegrasian hasil IDI di tingkatan lokal. Artikel ini juga diperkaya melalui wawancara dengan beberapa narasumber dalam yang dianggap memahami proses dan aktivitas pengukuran IDI melalui kelompok kerja (Pokja) IDI di daerah yang terdiri atas berbagai unsur *stakeholders* di tingkat lokal, seperti pemerintah daerah, media massa, akademisi, dan lembaga *civil society*.

Dengan meminjam lokasi kajian Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, artikel ini akan mendebat beberapa aspek dari pengukuran model IDI ini. Pengambilan lokasi ini tidak dimaksudkan sebagai representasi lokasi pengukuran yang sesungguhnya teramat banyak, melainkan untuk menunjukkan sisi-sisi yang nyata terjadi di daerah ketika pengukuran dan proses pengintegrasinya dilakukan.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Perihal Indeks Demokrasi Indonesia (IDI)

Indeks Demokrasi Indonesia atau yang lazim dikenal dengan istilah IDI adalah sebuah alat ukur yang oleh penyusun program ini disebut sebagai *country specific*, yakni sebuah model pengukuran yang dibangun berdasarkan latar belakang perkembangan sosial politik Indonesia (Rauf et al. 2014:5). IDI dimaksudkan untuk mengukur realitas empirik demokrasi Indonesia dan pada saat yang bersamaan dijadikan sebagai salah satu instrumen dalam perencanaan pembangunan politik di Indonesia.

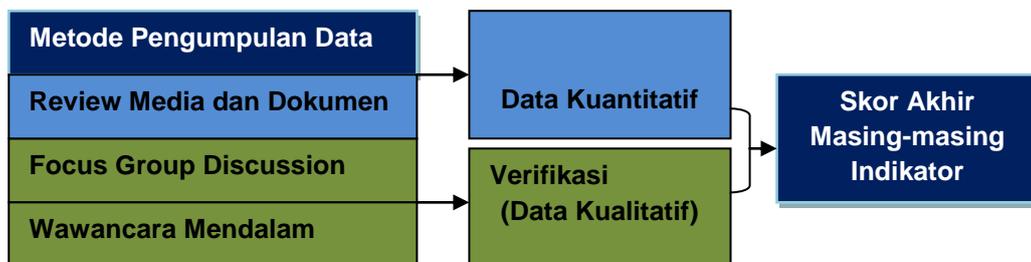
IDI mengkuantifikasi semua aspek pengukuran dan menerjemahkannya dalam bentuk presentase. Ada tiga aspek yang diukur oleh IDI, yakni aspek kebebasan sipil, aspek hak-hak politik, dan aspek kelembagaan demokrasi. Tiga aspek ini dijabarkan dalam 11 variabel dan diterjemahkan lebih detail pada 28 indikator.

**Tabel 3.**  
Aspek, variabel, dan indikator IDI

No	Aspek, Variabel, Indikator
<b>I. Kebebasan Sipil</b>	
<b><i>Kebebasan Berkumpul dan Berserikat</i></b>	
1	Jumlah ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh aparat pemerintah yang menghambat kebebasan berkumpul dan berserikat
2	Jumlah ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh masyarakat yang menghambat kebebasan berkumpul dan berserikat
<b><i>Kebebasan Berpendapat</i></b>	
3	Jumlah ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh aparat pemerintah yang menghambat kebebasan berpendapat
4	Jumlah ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh masyarakat yang menghambat kebebasan berpendapat
<b><i>Kebebasan Berkeyakinan</i></b>	
5	Jumlah aturan tertulis yang membatasi kebebasan atau mengharuskan masyarakat dalam menjalankan agamanya
6	Jumlah tindakan atau pernyataan pejabat Pemerintah yang membatasi kebebasan atau mengharuskan masyarakat menjalankan ajaran agamanya
7	Jumlah ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan dari satu kelompok masyarakat terhadap kelompok masyarakat lain terkait dengan ajaran agama
<b><i>Kebebasan dari Diskriminasi</i></b>	
8	Jumlah aturan tertulis yang diskriminatif dalam hal gender, etnis atau terhadap kelompok rentan lainnya
9	Jumlah tindakan atau pernyataan pejabat pemerintah daerah yang diskriminatif dalam hal gender, etnis atau terhadap kelompok rentan lainnya
10	Jumlah ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh masyarakat karena alasan gender, etnis atau terhadap kelompok rentan lainnya
<b>II. Hak-Hak Politik</b>	
<b><i>Hak Memilih dan Dipilih</i></b>	
11	Jumlah kejadian di mana hak memilih atau dipilih masyarakat terhambat
12	Jumlah kejadian yang menunjukkan ketiadaan/kekurangan fasilitas sehingga kelompok penyandang cacat tidak dapat menggunakan hak memilih
13	Kualitas daftar pemilih tetap (DPT)
14	Persentase penduduk yang menggunakan hak pilih dibandingkan dengan yang memiliki hak untuk memilih dalam pemilu (voters turnout)
15	Persentase anggota perempuan terhadap total anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota

<b>Partisipasi Politik dalam Pengambilan Keputusan dan Pengawasan</b>	
16	Jumlah demonstrasi/mogok yang bersifat kekerasan
17	Jumlah pengaduan masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintahan
<b>III. Lembaga Demokrasi</b>	
<b>Pemilu yang Bebas dan Adil</b>	
18	Jumlah kejadian yang menunjukkan keberpihakan KPUD dalam penyelenggaraan pemilu
19	Jumlah kejadian atau pelaporan tentang kecurangan dalam penghitungan suara
<b>Peran DPRD</b>	
20	Persentase alokasi anggaran pendidikan terhadap total APBD Persentase alokasi anggaran kesehatan terhadap total APBD
21	Persentase jumlah perda yang berasal dari hak inisiatif DPRD terhadap jumlah total perda yang dihasilkan
22	Jumlah rekomendasi DPRD kepada eksekutif
<b>Peran Partai Politik</b>	
23	Jumlah kegiatan kaderisasi yang dilakukan parpol peserta pemilu
24	Persentase perempuan dalam kepengurusan parpol tingkat provinsi
<b>Peran Birokrasi Pemerintah Daerah</b>	
25	Jumlah laporan dan berita penggunaan fasilitas pemerintah untuk kepentingan calon/parpol tertentu dalam pemilu legislatif
26	Jumlah laporan dan berita keterlibatan PNS dalam kegiatan politik parpol pada pemilu legislatif
<b>Peran Peradilan yang Independen</b>	
27	Jumlah keputusan hakim yang kontroversial
28	Jumlah penghentian penyidikan yang kontroversial oleh jaksa atau polisi

Adapun metode yang digunakan oleh IDI dalam pengumpulan data dan pengukuran adalah sebagai berikut:



**Gambar 2.**  
Metode pengumpulan data dan pengukuran IDI

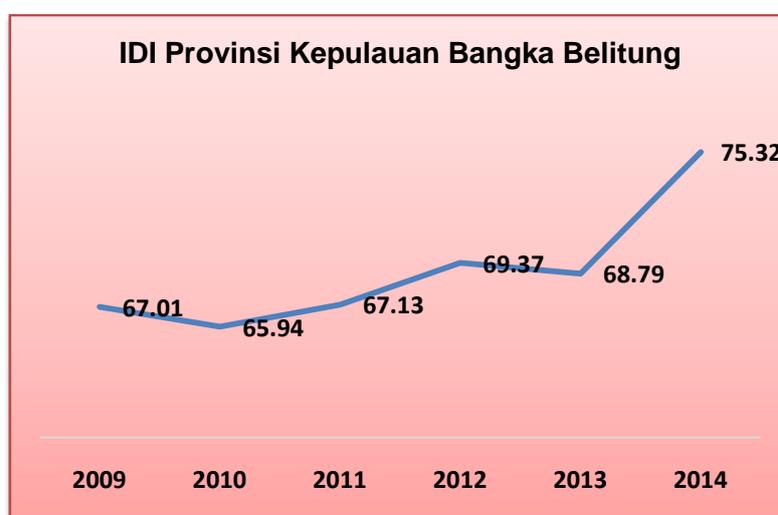
## Ibrahim: "Menakar kedalaman pengukuran demokrasi model Indeks Demokrasi Indonesia"

Grafik 1. menunjukkan capaian IDI nasional selama pengukuran IDI terhitung mulai tahun 2009. Grafik dimaksud memperlihatkan capaian pengukuran yang relatif naik-turun dari tahun ke tahun.



**Grafik 1.**  
Capaian IDI nasional

Hasil IDI Provinsi Kepulauan Bangka Belitung ditunjukkan pada grafik 2. Capaian IDI Provinsi Kepulauan Bangka Belitung menunjukkan situasi yang relatif fluktuatif walaupun capaian terakhir terbilang signifikan meningkat. Capaian dimaksud menunjukkan bahwa demokrasi di daerah ini, melalui pengukuran model IDI, terbilang relatif tidak stabil.



**Grafik 2.**  
Capaian IDI Provinsi Kepulauan Bangka Belitung

### Menyoal metodologi IDI

Cara IDI mengukur demokrasi dipandang sebagai pengukuran yang relatif representatif pada konteks kewilayahan, karena selain melalui perangkat penyusunan yang terbilang sistematis, IDI juga diintegrasikan secara teknokratis yang melibatkan banyak elemen, utamanya melalui perangkat pemerintahan. Menurut penulis, pilihan metodologi yang diterapkan oleh IDI pada dasarnya memiliki beberapa problem mendasar. Hal ini terkait dengan persoalan metodologi yang digunakan dan beberapa pilihan yang berkenaan dengan teknis di lapangan ketika pengukuran dilakukan. Beberapa hal ini kemudian berhubungan dengan hasil pengukuran yang tidak signifikan, namun relatif memberikan dampak terhadap hasil capaian.

### ***Peserta pengukuran yang cenderung elitis***

Sebagaimana telah diputuskan oleh IDI, bahwa salah satu metode pengukurannya adalah melalui *Focus Group Discussion (FGD)* dan wawancara mendalam. Di dua teknik pengumpulan data tersebut, IDI memilih orang-orang yang dianggap mewakili elemen masyarakat, seperti unsur pemerintah daerah, wartawan, lembaga swadaya masyarakat, dan unsur organisasi keagamaan. Dalam beberapa kali observasi partisipatif yang penulis lakukan, terlihat bahwa peserta yang dipilih cenderung merupakan elemen elit, sehingga kurang merepresentasi hal yang terjadi dilapangan.

Pada kenyataannya, orang-orang yang diundang untuk memberikan konfirmasi dan klarifikasi, cenderung berbicara data makro, bukan dalam konteks orang yang terhubung langsung sesuai dengan hasil koding berita di media. Tidak mengherankan jika dalam beberapa kali sesi diskusi yang dihadiri, terlihat bahwa peserta saling menukar informasi untuk memastikan akurasi data mengingat mereka yang dihadirkan cenderung tidak sama dengan mereka yang dijadikan sebagai objek dalam koding berita media. Informasi yang diberikan satu sama lain oleh peserta pada akhirnya tidak terlampaui akurat mengingat kejadian yang dijadikan sebagai fokus adalah kejadian pada tahun sebelumnya.

### ***FGD sebagai pilihan yang terbatas***

*Focus Group Discussion* yang dipilih sebagai cara untuk mendalami informasi memiliki kelemahan, di antaranya menyangkut substansi diskusi dan siapa yang harus memastikan kebenaran informasi. FGD yang diselenggarakan oleh IDI dalam rangka untuk mendapatkan data secara mendalam pada dasarnya lebih mirip sebagai agenda konfirmasi dibandingkan pendalaman. Para peserta akan disuguhkan data hasil review dokumen dan koding berita, kelemahan mendasar hal ini yakni pada keterbatasan fokus karena hanya memuat substansi konfirmasi. Perluasan data lebih kepada poin-poin yang sudah ditemukan, sehingga hal ini berhubungan dengan pendalaman yang terbatas daripada sebagai cara untuk mendapatkan data baru.

FGD juga menyimpan keterbatasan karena membatasi peserta berdasarkan ketersediaan anggaran. Asas pemerataan elemen peserta juga menyebabkan data yang hendak digali saling diperiksa oleh orang-orang yang sebenarnya berbeda. Asal daerah peserta FGD juga patut diperhatikan karena cenderung hanya mengelompok di daerah di mana FGD dilaksanakan. Representasi daerah sangat terbatas di tengah keluasan wilayah provinsi.

### ***Representasi media massa***

Media massa yang dipilih hanya terbatas pada satu media yang dianggap paling representatif. Pemilihan media massa (koran) untuk dikoding yang sangat menentukan keterjangkauan informasi. Media massa berbentuk koran masing-masing memiliki kelemahan, di antaranya menyangkut soal keluasan wilayah pemberitaan dan akses masyarakat terhadap media massa yang dipilih.

Sebagai contoh, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung adalah sebuah provinsi kepulauan di mana jangkauan media massa akan terbatas, dan juga dengan akses masyarakat terhadap media. Penulis meragukan bahwa pilihan atas media massa tertentu akan merepresentasi berita yang dimuat di media. Pada akhirnya, ketika keterjangkauan berita terbatas, maka ada masalah di sana menyangkut apakah semua kejadian dapat diberitakan dan akhirnya sampai ke meja koding oleh tim pengukur. Masalah mendasar atas pilihan metodologis berupa pemilihan media massa. Dalam konteks lokal, ada kebutuhan yang lebih luas untuk mendapatkan berita, sehingga ketika dilakukan koding, informasi akan menjadi representatif. Jika lemah dalam pemilihan media massa, bisa dipastikan bahwa ada masalah dengan akurasi hasil pengukuran IDI.

### ***Wawancara dengan informasi samar-samar***

Salah satu teknik pengumpulan data yang dipilih oleh IDI adalah wawancara mendalam dengan orang-orang yang dianggap mengetahui banyak persoalan yang terjadi. Pemilihan ini sendiri tidak ada

bedanya dengan pemilihan peserta dalam FGD dan pemilihan media. Selama ini, ada kecenderungan bahwa informan yang dipilih adalah mereka yang beraktivitas di pusat kota, sehingga tidak mengherankan jika sering ada pengulangan informasi yang didapatkan di FGD dengan yang didapatkan saat wawancara mendalam, jika tidak dengan orang yang sama. Aspek asal informan juga menjadi catatan penting, karena selama ini informan yang dipilih adalah mereka yang beraktivitas di pusat kota, sehingga terlihat bahwa IDI sebuah provinsi merupakan IDI ibukota provinsi, kurang dapat disebut sebagai IDI provinsi secara keseluruhan.

Persoalan berikutnya adalah mengenai informasi yang digali pada saat wawancara mendalam juga adalah pengulangan dari FGD, yakni menuntut adanya konfirmasi dari koding berita dengan kesempatan untuk menambahkan jika dirasa perlu. Informan harus mengingat berbagai hal yang berkenaan dengan berita yang terjadi pada tahun sebelumnya. Interval waktu menjangkau 6 bulan setelah kejadian. Artinya, ada potensi kaburnya informasi yang didapatkan mengingat para informan yang diwawancarai tidak secara langsung bersentuhan dengan kejadian yang dialami sebagaimana dikoding dalam berita yang dimuat di media massa.

### **Perbedaan ukuran data**

Data yang dipergunakan oleh IDI cenderung berbeda dari sisi ukuran capaiannya dengan pihak di daerah. Perbedaan ukuran ini terjadi pada beberapa aspek, salah satunya yang dipersoalkan oleh daerah adalah mengenai anggaran pendidikan yang standard ketercapaiannya berbeda. Dalam pengukuran yang dilakukan oleh IDI, anggaran pendidikan dijadikan sebagai salah satu indikator yang dinilai, yakni menyangkut soal besaran anggaran di sektor pendidikan dalam satu tahun APBD. Dalam pengukurannya, sumber data yang digunakan adalah dokumen APBD. Anggaran pendidikan dimasukkan dalam aspek Lembaga Demokrasi dengan variabel Peran DPRD. Hal ini dimaksudkan sebagai sebuah cara untuk mengukur peran lembaga legislatif dalam memutuskan anggaran yang bertalian dengan substansi perjuangan besaran anggaran untuk publik.

Persoalannya adalah besaran anggaran dana pendidikan yang berasal dari berbagai sumber menyebabkan anggaran pendidikan yang dikelola dari hasil murni usulan lembaga Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dengan persetujuan DPRD terlihat kecil. Pengelolaan pendidikan bersumber dari daerah dan pusat. Daerah mendapatkan alokasi khusus pendidikan dari pusat karena memang pengelolaannya mendapatkan dukungan jauh lebih besar dari pemerintah pusat melalui skema hibah, DABA, dan atau dekonsentrasi. Sebagai contoh, indikator besaran anggaran pendidikan untuk Provinsi Kepulauan Bangka Belitung lebih kurang 1,7% dari total APBD provinsi sebesar lebih kurang 2 trilyun. Kondisi ini menimbulkan perbedaan pandangan dari perangkat daerah karena sebagaimana dituturkan oleh Yan Megawandi, sebagai unsur pemerintah daerah yang berpartisipasi dalam kegiatan IDI:

"Indikator persentase alokasi untuk pendidikan kita akan selalu kecil jika ukurannya adalah APBD murni yang dihasilkan melalui persetujuan DPRD yang hanya sebesar lebih kurang 41 milyar, padahal anggaran kita untuk sektor pendidikan mencapai lebih kurang 400 milyar. Sumber anggaran pendidikan kita sebagian besar dalam bentuk hibah, DABA, dekonsentrasi. Jadi ya kalau maksimal, indikatornya harus dicek kembali, kalau tidak akan selalu seperti itu".

Hal yang sama menjadi keluhan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Yan Megawandi, dalam sebuah kesempatan "sekarang lagi ribut bahwa alokasi anggaran kita untuk pendidikan sangat rendah, katanya hanya lebih kurang 1,7 persen, padahal cek dulu total alokasinya". Informasi tersebut menunjukkan bahwa indikator ini sebaiknya diperbaiki mengingat ada perbedaan konteks pemahaman yang berbeda karena sektor pendidikan memang mendapatkan dukungan pendanaan yang lebih besar di tingkat pusat.

Data perbandingan untuk indikator persentase anggaran untuk pendidikan di tiga provinsi, yakni Bangka Belitung, Jawa Tengah, dan Nusa Tenggara Timur menunjukkan bahwa capaian untuk

indikator ini hampir selalu tidak memuaskan dari waktu ke waktu. Artinya, ada kebutuhan untuk kembali melihat skala ukuran yang digunakan, sehingga daerah tidak dirugikan dari sisi aspek kelembagaan demokrasi.

### ***Homogenisasi standard***

Standard pengukuran yang sama untuk semua kawasan di Indonesia nampaknya adalah hal yang perlu dicermati. Sebagai negara kepulauan dengan tingkat keragaman yang tinggi, Indonesia berhadapan dengan kondisi yang beragam dan ada penjas yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Homogenisasi standard demokrasi ini akan menyisakan pertanyaan besar menyangkut dua hal.

Pertama, seberapa besar penjas di setiap daerah menentukan kondisi yang tercapai. Sebagai salah satu pertimbangan, terdapat banyak daerah pemekaran baru yang turut diukur, ternyata kemampuan sistem berbeda antara daerah yang baru dengan daerah yang lebih tua. Persoalan ini juga menyangkut pada aspek kemampuan lembaga politik, mentalitas masyarakat, dan budaya politik yang berkembang.

Kedua, seberapa besar keunikan lokal yang terjadi di daerah-daerah diakomodir sebagai salah satu pertimbangan untuk menilai keragaman demokrasi lokal. Setiap daerah memiliki corak demokrasi sendiri-sendiri yang sering tidak bisa disandingkan dengan indikator demokrasi yang lazim dikenal. Pengukuran demokrasi yang homogen dengan tidak memberikan kondisi demokrasi di daerah diterjemahkan menyebabkan demokrasi di Indonesia akan bias demokrasi murni seperti 'barat'. Akomodasi terhadap nilai-nilai demokrasi lokal perlu diberi ruang supaya dapat memberikan situasi perbandingan di setiap daerah. Demokrasi juga perlu memberi ruang bagi praktik-praktik demokratis yang tidak selalu berbicara mengenai urusan Pemilu dan kelembagaan formal, namun secara substantif memberikan implikasi pada meluasnya kesempatan, keseragaman, toleransi, dan solidaritas. Sebagai contoh, di Bangka Belitung terdapat budaya *nganggung*, yakni budaya berkumpul bersama dengan membawa makanan dalam dulang dan dipertukarkan sambil membicarakan isu-isu lokalitas di kampung masing-masing (Ibrahim 2011). Budaya ini melekatkan makna kebersamaan, toleransi, diskusi, dan solidaritas. Praktik ini perlu dimasukkan sebagai praktik demokrasi lokal yang menjadi pranata khusus dalam menjembatani relasi sosial di tingkat lokal. Setiap daerah akan memiliki keragaman praktik yang berbeda satu sama lain yang diyakini sangat kaya variatif. Artinya, sekurang-kurangnya harus ada instrumen indikatif menyangkut soal kekhasan praktik demokrasi lokal dengan bobot penilaian yang dapat diperbincangkan kemudian.

Hal lain yang tidak dipertimbangkan dalam konteks kewilayahan adalah tidak dibedakannya IDI, antara satu provinsi dengan provinsi lain mengingat secara kewilayahan terdapat perbedaan yang mencolok antara satu daerah dengan daerah lain. Seharusnya dilakukan kategorisasi, misalnya provinsi dengan jumlah kabupaten/kota dan provinsi dengan karakter geografis kepulauan dan daratan. Pertimbangan ini menjadi penting mengingat bahwa IDI mengukur fenomena umum yang nampak di permukaan, sehingga bisa saja hasil IDI berbeda lantaran perbedaan pada aspek keluasan wilayah dan karakter geografis. Hal ini dianggap penting karena ada situasi yang berbeda antar daerah pengukuran.

### ***Sentralisasi lokasi pengukuran***

Pengukuran IDI dilakukan di setiap provinsi sehingga IDI Indonesia pada dasarnya adalah IDI yang lahir dari kondisi-kondisi IDI di setiap provinsi. Hal yang sama diharapkan bahwa IDI provinsi adalah akumulasi dari kondisi yang terjadi di setiap kabupaten/kota, sehingga relevan untuk disebut sebagai IDI provinsi. Pengalaman di lapangan menunjukkan bahwa IDI sebuah provinsi pada dasarnya adalah IDI yang direkam dari sumber informasi yang cenderung terpusat di ibukota provinsi.

Melalui metode review dokumen, koding berita, FGD, dan wawancara mendalam, IDI digali secara sentralistik di pusaran informasi provinsi. Akibatnya, data yang didapatkan adalah kecenderungan data ibukota ketimbang menjangkau daerah-daerah yang jauh dari akses media informasi, peserta, dan

informan. Itu sebabnya, IDI sekarang-kurangnya memiliki persoalan mengenai keterwakilan sumber informasi. Kelompok Kerja (Pokja) IDI seharusnya memperluas kawasan informasi untuk mengumpulkan data karena jika tidak maka dikhawatirkan IDI provinsi lebih terasa IDI Ibukota Provinsi. Pengukuran ini sebaiknya merepresentasi kondisi yang terjadi di semua kawasan, sehingga mengandaikan perlu perbaikan lokus pengambilan data, informan, dan wilayah secara geografis.

### Catatan atas pilihan konsolidasi

Sebagai sebuah program yang menjadi bagian dari program pemerintah, IDI mendapatkan tempat istimewa lantaran mendapatkan akomodasi optimal dalam pelaksanaannya. Jika merujuk pada pendapat Diamond (2003) bahwa demokrasi adalah sesuatu yang harus diperjuangkan dan karenanya konsolidasi demokrasi menjadi bagian penting dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi. IDI sepertinya menempatkan konsolidasi demokrasi sebagai salah satu agenda lanjutan yang diproses melalui pemanfaatan hasil IDI sebagai basis pijakan dalam menyusun kebijakan di bidang politik. Model konsolidasi yang dipilih oleh IDI pada dasarnya adalah model integrasi. Dalam analisis penulis, model ini tidak lepas dari berbagai catatan lantaran prosesnya yang belum optimal. Catatan atas pilihan konsolidasi tersebut diuraikan sebagai berikut:

### *Integrasi setengah hati*

Pengukuran demokrasi model IDI pada dasarnya adalah pengukuran yang melibatkan pemerintah secara teknis. Melalui Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), IDI dikerjakan sebagai sebuah program pengukuran yang melibatkan BAPPENAS, pemerintah daerah, UNDP sebagai mitra, dan Pokja IDI. Pengukuran dalam beberapa tahun terakhir ini melibatkan IDI sebagai lembaga pengukur data di daerah. Terlihat desain bahwa program ini terintegrasi sebagai agenda pemerintah, sehingga diharapkan hasil IDI juga dapat dimanfaatkan oleh pemerintah.

Sebagaimana ditegaskan oleh Dewan Pakar IDI, Syarif Hasan :

"IDI ini kita maksudkan sebagai alat general *check up*, sekedar untuk mendiagnosis, tidak dimaksudkan untuk memecahkan masalah. Dengan hasil general *check up* ini, kita ingin tahu bagaimana kondisi yang terjadi, lalu jika ingin mengetahui lebih lanjut, maka bawa ke ahlinya. Makanya kita berharap hasil IDI dapat dimanfaatkan untuk melihat kondisi yang terjadi dan pemerintah kemudian menerjemahkan pada sektor mana yang harus digarap".

Berdasarkan informasi di atas, dapat diketahui bahwa IDI memang dimaksudkan untuk menjadi bahan bagi pemerintah daerah dalam memutuskan apa saja yang harus diintegrasikan dalam program pemerintah untuk memperbaiki sektor-sektor yang lemah. IDI memang didesain untuk menjadi alat *general check up*, sehingga dengan hasil pemerintah didorong untuk memperbaikinya melalui program dan kegiatan. Masalahnya adalah pada aspek integrasinya.

Integrasi IDI, dalam amatan penulis lebih bersifat pada himbauan dan tidak bersifat mengikat. Pelibatan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) lebih banyak sebagai peserta dalam berbagai kegiatan IDI di tingkat lokal. Model integrasinya masih terkesan tidak sungguh-sungguh karena tidak mengikat, misalnya belum adanya koordinasi yang terarah untuk menaruh perhatian pada indikator-indikator yang capaiannya rendah dalam kebijakan program dan kegiatan pemerintah daerah. *Political will* pemerintah sebatas pada fasilitasi dan diseminasi hasil IDI, sementara sinergi untuk mendorong keharusan memasukkan agenda tertentu dalam rangka mengawal peningkatan IDI masih tidak tersusun dalam program kerja pemerintah secara terpadu.

Integrasinya juga cenderung masih bersifat umum di tingkat provinsi karena sosialisasi hasilnya tidak menjangkau wilayah-wilayah kabupaten/kota. Sebagai IDI provinsi, idealnya proses perbaikannya harus dilakukan secara komprehensif di semua kawasan, sehingga perbaikannya juga dapat menjangkau kawasan-kawasan aktual di mana demokrasi dipraktikkan sehari-hari.

Persoalan lain yang diakui oleh Mar yang merupakan salah satu anggota tim Kelompok Kerja (Pokja) IDI, adalah dipengaruhi oleh kurang kreatifnya birokrasi dalam membuat kegiatan. Birokrasi menurutnya lemah dalam membangun *logical framework* untuk sebuah kegiatan, sehingga terkesan seperti pemborosan anggaran, apalagi diakuinya bahwa pembangunan di bidang politik memang kurang cocok karena dampaknya bersifat jangka panjang.

### ***Diseminasi yang elitis***

Diseminasi hasil IDI yang selama ini berlangsung kurang dianggap sebagai kelanjutan dari metode pengukurannya, hal ini misalnya terlihat pada keragaman peserta diseminasi. Ada kecenderungan bahwa diseminasi IDI melibatkan organ-organ yang sama pada pengukurannya. Pemerintah daerah dalam konteks keterkaitannya dengan IDI menjadi peserta pasif dan seakan-akan berjarak dengan data capaian IDI. Desain integrasinya yang kurang jelas menyebabkan diseminasi IDI tidak dimaknai sebagai sebuah proses mengikat dan karenanya kurang menunjukkan keseriusan dalam upaya merekam hasilnya dan menjadikannya sebagai basis penyusunan program dan kegiatan di setiap satuan kerja pemerintah daerah yang relevan.

Mengelompoknya diseminasi IDI ini menyebabkan variasi sebarannya juga terbatas, apalagi untuk para aktor-aktor yang berada di lapangan dan secara langsung berhadapan dengan kondisi riil praktik demokrasi. Pilihan untuk memperluas sebaran elemen dan demografi diseminasi ke depannya patut dipertimbangkan mengingat diseminasi hasil IDI setiap tahunnya cenderung terbatas dilakukan. Selama ini yang terasa adalah bahwa kegiatan diseminasi lebih bersifat elitis, dilakukan dari hotel ke hotel, dan kurang bisa keluar dari kerangka berpikir yang birokratik. Seperti dituturkan oleh Ren, salah seorang akademisi yang aktif terlibat dalam kegiatan-kegiatan Pokja IDI, bahwa kecenderungan peserta yang diundang yang nyaris selalu orang yang sama, seharusnya peserta diseminasi diperluas di berbagai aras dan kesempatan.

### ***Lemahnya keterjangkauan akar rumput***

Kebutuhan untuk menjangkau elemen-elemen penting dari demokrasi di akar rumput nampaknya harus dipertimbangkan ke depan oleh Pokja IDI. Sebagai produk penilaian yang lahir dari praktik sehari-hari, IDI sudah selayaknya menjadi konsumsi masyarakat luas tanpa tersekat oleh batas-batas geografis dan profesi. Hasil IDI yang didapatkan selama ini disampaikan, disosialisasikan, dan didiseminasikan di tingkatan yang sangat formal, sehingga terjadi pembatas yang relatif besar antara konsumen dari hasil IDI dengan mereka yang mempraktikkannya dalam keseharian.

Jika pilihan konsolidasinya adalah bagaimana melibatkan masyarakat untuk sama-sama memperbaiki aspek kebebasan sipil, hak-hak politik, dan kelembagaan demokrasi, maka partisipasi masyarakat luas dalam praktiknya menjadi bagian yang tidak terpisahkan. Seperti dikatakan oleh Madjid (2001:54) bahwa membangun negara harus melibatkan inisiatif seluruh warga negara (dari bawah), sebuah masyarakat madani, *civil society* (Tornquist 2009:22). Dalam rangka itu, maka hasil IDI harus menjadi agenda bersama semua masyarakat. Keterjangkauan hasil IDI selama ini relatif terbatas, tidak hanya bicara soal pembatas akses bagi keterjangkauan di daerah, namun juga mereka yang berada di lapangan.

Keluasan diseminasi dan sosialisasi hasil IDI kurang melibatkan elemen *civil society*, utamanya kalangan media. Dalam berbagai kegiatan, pelibatan para jurnalis masih terbatas pada media-media tertentu, keterlibatan mereka yang lebih intensif dan luas akan membantu secara signifikan tingkat akseptabilitas publik terhadap hasil IDI.

Penuturan Ron, salah satu jurnalis lokal.

“Saya tidak pernah diundang, bahkan saya tidak tahu siapa saja anggota Pokja itu. Selama ini wartawan, khususnya yang berkenaan dengan berita politik sangat jarang dilibatkan, padahal saya ini wartawan khusus berita politik”.

Artinya, ada keterbatasan jangkauan IDI selama ini sebagai salah satu catatan penting. Demokrasi pada hakikatnya mewajibkan proses deliberasi berlangsung seluas mungkin, termasuk pelibatan media massa dalam berbagai kegiatannya (Meyer & Hinchman 2002:25). Tidak mengherankan jika kemudian tingkat pemahaman terhadap hasil IDI relatif terbatas pada kalangan elit.

Kerentanan atas fluktuasi capaian IDI setiap tahun pada dasarnya dipengaruhi oleh aspek mendasar menyangkut kasus yang mencuat, setiap lokasi berbeda yang tidak terkena dari jangkauan sosialisasi IDI menyebabkan upaya daerah untuk berbenah sangat mungkin tidak berarti karena kejadian genting bisa saja terjadi di indikator lain. Oleh karena itu, komprehensivitas atas keterjangkauan sosialisasi akan memudahkan konsolidasi demokrasi yang lebih teratur.

### ***Birokratisasi hasil***

IDI menyangkut berbagai elemen lantaran yang diukur teramat luas. Desain integrasinya memang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui program dan kegiatan, namun tidak berarti bahwa IDI menjadi milik kaum birokrat. Upaya untuk melekatkan IDI sebagai proyek pemerintah tidak berarti bahwa hasil IDI sebaiknya dikuasai oleh birokrasi. Ada kebutuhan untuk memperluas hasil IDI ini menjadi konsumsi publik.

Pengalaman di lapangan menunjukkan bahwa IDI masih terbatas menjadi konsumsi kalangan birokrasi karena dianggap merepresentasi kinerja yang terkait, sebagai pengukuran praktik keseharian, monopoli ini dapat di atasi dengan memperluas sosialisasinya. Kesan birokratisasi hasil IDI tidak terhindarkan sebagaimana dituturkan oleh salah satu peserta diseminasi hasil, Ren, salah seorang akademisi, bahwa peserta dalam acara diseminasi terbatas pada pemerintah atau kalangan terbatas. Menurutnya, terkadang peserta yang datang orang yang sama atau yang datang berbeda, namun dengan tingkat rasionalitas dan komitmen yang beragam sehingga tidak ada garansi untuk menindaklanjuti hasil temuan IDI tersebut.

Pada saat yang bersamaan, pemerintah daerah melalui perangkat birokrasinya harus mendorong lembaga-lembaga yang terhubung langsung dengan indikator IDI untuk bergerak bersama. Jadi, kira-kira pemerintah daerah tidak hanya fokus bagaimana mengadakan kegiatan, namun mendorong lembaga-lembaga lokal juga untuk memperkuat IDI. Memampukan sektor-sektor tertentu menjadi pekerjaan penting untuk tidak menjadikan IDI sebatas milik birokrasi. Sebagai contoh, kinerja DPRD dalam menghasilkan produk inisiatif Peraturan Daerah harus dilakukan dengan penguatan peran DPRD. Komunikasi dengan unsur legislatif menjadi penting dengan mendorong mereka untuk turut secara aktif memperkuat hasil IDI melalui peningkatan kinerja lembaga mereka.

### ***Tidak optimalnya Kelompok Kerja (Pokja) IDI***

Dalam rangka memanfaatkan hasil IDI, pada dasarnya di setiap provinsi sudah dibentuk Kelompok Kerja (Pokja) IDI. Lembaga ini beranggotakan unsur pemerintah dari berbagai instansi, unsur akademisi, tokoh masyarakat, dan organisasi sosial kemasyarakatan. Sebagai lembaga yang bertugas untuk mendiskusikan dan memfasilitasi pemanfaatan IDI, kecenderungan menunjukkan bahwa Pokja kesulitan dengan persoalan koordinasi internal dan penganggaran.

Pada satu sisi, Pokja dilibatkan dalam proses penyusunan, diseminasi, dan agenda pemanfaatannya, namun Pokja berhadapan dengan fakta bahwa kepengurusan Pokja berbenturan dengan tim yang lintas batas, sehingga kesulitan koordinasi tidak bisa dihindari. Hal lain yang menyulitkan adalah delegasi dalam tim yang mewakili organisasi tidak permanen dan cenderung berganti-ganti dari satu acara ke acara, sehingga alih-alih membangun komitmen dalam melaksanakan program, Pokja berhadapan dengan manajemen keanggotaan yang tidak solid. Pada saat yang bersamaan, keberadaan Pokja IDI yang berada di bawah Badan Kesatuan Bangsa dan Politik tidak didukung oleh anggaran yang memadai, sehingga hampir tidak ada agenda utilisasi hasil IDI yang optimal dikerjakan.

Seperti dituturkan oleh Mar, salah satu anggota Pokja:

“Secara umum anggota Pokja IDI belum merasa memiliki Pokja ini dan seolah-olah bahwa Pokja ini hanya untuk Kesbangpol atau Bappeda. Anggota Pokja yang berisikan petinggi di Babel ini belum pernah secara utuh bertemu (Sekda, Sekwan, Kepala Bappeda, Kepala Kesbang) untuk membicarakan isu strategis yang harus dikawal Pokja IDI untuk pembangunan bidang politik. *So far* kalo mendengar cerita teman-teman dari provinsi lain, Pokja IDI Babel jauh lebih baik dibanding degan daerah lain. Sekarang ini Pokja sudah pada level pengen ‘bekerja’ memanfaatkan hasil IDI, bahkan kita sudah punya rencana aksi yang sangat bagus”.

Informasi di atas menunjukkan bahwa Pokja IDI menghadapi persoalan yang relatif rumit, tidak hanya menyangkut soal bagaimana memanfaatkan hasil IDI, namun juga menyangkut dukungan personal. Ke depan, perlu dipertimbangkan untuk menjadikan Pokja IDI provinsi sebagai *leading sector* bagi pemanfaatan IDI secara teknis dan strategis. Dukungan anggaran dan manajemen tim perlu mendapatkan perhatian dari Bappenas dan dewan pakar IDI di pusat, sehingga IDI tidak sekedar lembaga formal tempat berkumpulnya *stakeholders* lintas batas organisasi, namun dapat benar-benar membantu proses perencanaan pembangunan politik di daerah-daerah.

### **Urgensi pembudayaan demokrasi**

Menilik pendapat Diamond (2003) maupun Sorensen (2003) mengenai pembudayaan demokrasi, terlihat bahwa kecenderungan pembudayaan demokrasi sebagai pilihan akhir dari konsolidasi demokrasi belum terlihat jelas. IDI belum secara jelas menempatkan pembudayaan demokrasi dalam praktik keseharian untuk memperbaiki kinerja demokrasi di Indonesia. Alih-alih berusaha untuk menciptakan budaya, IDI masih memiliki persoalan pada penetrasi hasil IDI di tataran pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Pilihan untuk mengkoordinasikan hasil IDI masih berjalan tidak sungguh-sungguh, sehingga terlihat adanya konsolidasi kuantitatif yang menjebak mereka di daerah untuk fokus mengejar angka ketimbang pembudayaannya.

Pelebagaan demokrasi mensyaratkan adanya pelembagaan politik di mana konsolidasi demokrasi mengalami penguatan pada tiga hal, yakni birokrasi, lembaga perwakilan, dan struktur-struktur politik yang menjamin akuntabilitas, partisipasi, dan penegakkan hukum (Diamond 2003:113). IDI, pada tataran lokal di Bangka Belitung menunjukkan bahwa upaya konsolidasinya masih tersekat pada penguatan fungsi tiga lembaga politik dimaksud. Birokrasi masih sebatas bekerja dengan logika rutin dan kurang menempatkan pemanfaatan IDI untuk membangun terobosan dalam meningkatkan konsolidasi. Hal yang sama terjadi pada level lembaga-lembaga perwakilan, seperti partai politik dan legislatif, yang keterlibatannya dalam pemanfaatan hasil IDI masih relatif terbatas. Mar, salah satu anggota Pokja IDI mengatakan bahwa ada kecenderungan legislatif kurang membangun kemitraan yang baik ditandai dengan kehadiran mereka yang minim dalam berbagai kegiatan IDI. Aspek penegakkan hukum dan transparansi juga masih ditempatkan dalam kerangka koordinasi kelembagaan yang terbatas dalam upaya meningkatkan performa IDI.

Pembudayaan demokrasi seharusnya menjadi pilihan yang diperluas dengan menempatkan agen-agen demokrasi di berbagai elemen masyarakat. Karena itu, tugas Pokja IDI seharusnya tidak hanya berhenti pada tataran elit, namun bagaimana menciptakan agen-agen untuk tumbuh dan menjalankan fungsinya. Pilihan konsolidasi menjadi semakin luas dengan tugas pada pembudayaan demokrasi secara massif. Ubaedillah & Rozak (2003:69) menjelaskan bahwa demokrasi adalah proses panjang melalui pembiasaan, pembelajaran, dan penghayatan (Santoso 2004:63, Nasikun 2004:328-329). Dengan cara ini, konsolidasi akan lebih efektif dan intensif. Supaya konsolidasi yang terjadi lebih berfokus pada elit (Kariadi 2009:117), unsur birokrasi, dan kawasan sentral, sehingga demokrasi Indonesia modern lebih bersifat demokrasi elitis dengan konsolidasi yang juga elitis.

## Simpulan

Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) adalah satu-satunya alat ukur demokrasi Indonesia yang saat ini berlaku secara programatis karena selain berlangsung di bawah koordinasi Badan Perencanaan Nasional dan perangkat daerah dibawahnya, IDI juga melibatkan berbagai pihak di daerah dan mengusahakan integrasinya dalam perencanaan pembangunan nasional. Setelah berlangsung dalam beberapa tahun, IDI patut diapresiasi sebagai alat *general check up* bagi praktik demokrasi Indonesia. Di tengah menguatnya semangat untuk meningkatkan hasil capaian IDI dari tahun ke tahun di daerah-daerah, pilihan atas metodologi dan konsolidasi masih menimbulkan catatan.

Berdasarkan pengalaman Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, penulis menemukan tujuh catatan metodologis dan lima catatan atas pilihan konsolidasi. Secara metodologis, ada problem mengenai (1) elitisasi peserta pengukuran IDI, (2) FGD sebagai pilihan pengumpulan data yang cenderung terbatas pada aspek keluasan substansi dan peserta, (3) aspek representasi media yang terbatas, (4) wawancara pada informan dengan ketersambungan atas informasi pada tahun sebelumnya yang relatif samar-samar, (5) perbedaan ukuran data yang digunakan, khususnya untuk data besaran APBD untuk sektor pendidikan, (6) homogenisasi standard pengukuran yang cenderung tidak memberikan ruang khusus bagi praktik demokrasi berbasis kearifan lokal, dan (7) tersentralisasi lokasi pengukuran pada level ibukota provinsi. Sementara itu, atas pilihan konsolidasi demokrasi yang ditempuh, penulis sekurang-kurangnya mengidentifikasi bahwa (1) model integrasi cenderung berjalan setengah hati, (2) diseminasi hasil IDI yang cenderung elitis, (3) lemahnya aspek keterjangkauan akar rumput, (4) kecenderungan birokratisasi atas hasil IDI, dan (5) belum optimalnya Kelompok Kerja (Pokja) IDI.

Beberapa catatan di atas tidak dimaksudkan untuk mendelegitimasi hasil IDI, apalagi sebagai representasi atas semua daerah. Catatan metodologis dan pilihan atas konsolidasi yang ditempuh secara programatis pada akhirnya membatasi diri pada aspek lokal Bangka Belitung. Ada kebutuhan untuk mempertimbangkan praktik pengukuran demokrasi Indonesia ini supaya lebih optimal. Penulis mengkhawatirkan bahwa IDI jika tidak mengalami modernisasi metode dan pilihan konsolidasi, hanya akan menjebak praktik demokrasi menjadi sangat kuantitatif dan justifikatif atas kinerja rezim dan masyarakatnya.

## Daftar Pustaka

- Held D (2007) *Models of Democracy*, Edisi Ketiga, Diterjemahkan oleh The Akbar Tanjung Institute. Jakarta: Akbar Tanjung Institute.
- Diamond L (2003) *Developing Democracy Toward Consolidation*, diterjemahkan oleh Tim IRE Yogyakarta. Yogyakarta: IRE Press.
- Ibrahim (2011) *Nganggung di Pulau Bangka Dalam Perspektif Aksiologis dalam Sepotong Tradisi Seuntai Makna, Sebuah Usaha Menggali Filsafat Nusantara*. Yogyakarta: Khomza.
- Kariadi S (2009) *Jalan-pintas Populis Untuk Perbaikan Representasi dalam Demokrasi di Atas Pasir*. Jakarta: Demos.
- Madjid N (2001) *Kebebasan dan Supremasi Hukum, Dua Asas Masyarakat Madani dalam Masyarakat Warga dan Pergulatan Demokrasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Meyer T & Hinchman L (2002) *Media Democracy, How the Media Colonize Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Nasikun (2004) *Reformasi Politik, Demokrasi, dan Integrasi Nasional dalam Politik Transisi Pasca Suharto*. Yogyakarta: FISIPOL UGM.
- Rauf M, Hidayat S, Gismar AM, & Mulia M (2014) *Tantangan Konsolidasi Demokrasi: Peningkatan Kapasitas Kelembagaan dan Adab Berdemokrasi, Indeks Demokrasi Indonesia 2013*. Jakarta: Kementerian Politik, Hukum, dan Keamanan bekerjasama dengan BPS.
- Saihu M, Suha AM, Yasin R, Nugroho TA, Yanuar F, Budiman A, & Sarwani A (2015) *Penyelenggara Pemilu di Dunia, Sejarah, Kelembagaan dan Praktik Pemilu di Negara Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Semi-presidensial, dan Parlementer*. Jakarta: DKPP RI.

- Santoso P (2004) *Demokratisasi: Suatu Telaah Politico-Cultural dalam Politik Transisi Pasca Suharto*. Yogyakarta: FISIPOL UGM.
- Sorensen G (2003) *Demokrasi dan Demokratisasi (Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah)*, dialihbahasakan oleh I. Made Krisna. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suswantoro G (2015) *Pengawasan Pemilu Partisipatif, Gerakan Masyarakat Sipil untuk Demokrasi Indonesia*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Sulistiyanto P & Erb M (2007) *Indonesia and the Quest for "Democracy" dalam Deepening Democracy in Indonesia, Direct Election for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Tornquist O (2009) *Kemandegan Demokrasi Indonesia, Pengantar dan Executive Briefing: Kemajuan, Kemunduran dan Pilihan-Pilihan 2003-2007 dalam Demokrasi di Atas Pasir*. Jakarta: Demos.
- Ubaedillah A & Rozak A (2003) *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenada Media.