

Statistik Politik dan Keamanan Provinsi Maluku 2014



**BADAN PUSAT STATISTIK
PROVINSI MALUKU**



Statistik Politik dan Keamanan Provinsi Maluku 2014

Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku
2015

Statistik Politik dan Keamanan Provinsi Maluku 2014

Pengarah

Ir. Diah Utami, M.Sc.

Penanggungjawab

Maritje Pattiwaellapia, S.E., M.Si.

Editor dan Penyusun

Ketut Krisna, SST.

Analisis dan Pengolah Data

Ketut Krisna, SST.

Herlin V Johannes, SST.

Penyiapan Data

Meitha D Maulany, S.E.

ISBN : 978-602-1117-30-9
Nomor Publikasi : 81520.1516
Katalog BPS : 4601003.81
Ukuran Buku : 17 cm x 23,5 cm
Jumlah Halaman : halaman
Naskah : Bidang Statistik Sosial
Gambar Kulit : Bidang Statistik Sosial
Diterbitkan Oleh : Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku
Dicetak Oleh : -

Boleh dikutip dengan menyebut sumbernya.

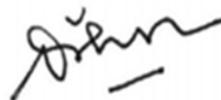
KATA PENGANTAR

Pembangunan tidak dapat berjalan dengan baik tanpa dipengaruhi faktor lain yang terjadi dan berkembang di masyarakat. Agar pembangunan dapat berjalan dan memberikan manfaat bagi masyarakat, pembangunan harus didukung pula oleh factor-faktor lain seperti kepastian keamanan dan politik. Kepastian keamanan akan mendorong investor dan masyarakat untuk berusaha sehingga menghasilkan nilai tambah yang mendorong perekonomian, sementara di bidang politik, kemampuan birokrasi maupun para pembuat undang-undang sangat berperan karena di sanalah pembangunan direncanakan dan dieksekusi.

Badan Pusat Statistik setiap tahunnya mengumpulkan data sekunder Statistik Politik dan Kemananan. Publikasi ini disusun dalam rangka mengompilasi data dan informasi yang telah dikumpulkan BPS sehingga lebih bermanfaat bagi siapa saja yang tertarik melihat dan mengetahui statistik terkait politik dan keamanan di Provinsi Maluku.

Semoga publikasi ini dapat memberikan informasi yang memadai mengenai statistic politik dan keamanan di Maluku dan dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya. Terima kasih kepada seluruh pihak yang telah berkontribusi dalam penyelesaian publikasi ini. Kritik dan saran yang membangun kami harapkan untuk perbaikan dalam publikasi yang akan datang.

Ambon, September 2015
Kepala BPS Provinsi Maluku



DIAH UTAMI

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	Aspek, Variabel, dan Indikator IDI—37
Bab 1	Metode Pengumpulan Data—40
Pendahuluan—1	Pengolahan Data—52
Latar Belakang—3	Teknik Penyusunan Indeks—57
Arti Penting dan Manfaat IDI—6	Skala Kinerja Demokrasi—61
	Keterbatasan Metodologi—61
Bab 2	Bab 4
Konsepsi Demokrasi dalam	Indeks Demokrasi Indonesia
Indeks Demokrasi Indonesia—9	Provinsi Maluku, 2011—2012—63
Konsep Dasar Demokrasi—11	Gambaran Umum IDI 2011—
Operasionalisasi Konsep dalam IDI:	2012—63
Aspek, Variabel, dan Indikator—22	Indeks Demokrasi Menurut
	Aspek—67
Bab 3	Bab 5
Metodologi—35	Kesimpulan—77
Permasalahan yang Hendak Dijawab dalam IDI—36	

Bab 1

Pendahuluan

Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) adalah angka-angka yang menunjukkan tingkat perkembangan demokrasi di seluruh provinsi di Indonesia berdasarkan beberapa aspek tertentu dari demokrasi. Tingkat perkembangan demokrasi tersebut diukur berdasarkan pelaksanaan dan perkembangan sejumlah aspek demokrasi di semua provinsi di Indonesia. Yang dijadikan aspek demokrasi dalam penyusunan IDI ini adalah Kebebasan Sipil (Civil Liberties), Hak-Hak Politik (Political Rights), dan Lembaga-Lembaga Demokrasi (Democratic Institution). Ketiga aspek demokrasi ini kemudian dijabarkan menjadi sejumlah variabel dan indikator.

IDI bertujuan untuk mengkuantifikasikan perkembangan demokrasi pada tingkat provinsi di Indonesia. Dari indeks tersebut akan terlihat perkembangan demokrasi di setiap provinsi sesuai dengan ketiga aspek yang dipelajari. Di samping itu, indeks perkembangan demokrasi di satu daerah daerah juga dapat dibandingkan dengan daerah lainnya untuk memperoleh gambaran perkembangan demokrasi di provinsi-provinsi di seluruh Indonesia.

Mengukur perkembangan demokrasi bukanlah pekerjaan yang mudah karena luasnya pengertian demokrasi

yang mencakup sejumlah besar objek. Oleh karena itu perlu dilakukan penentuan komponen-komponen demokrasi apa saja yang datanya akan dikumpulkan sehingga komponen yang lain tidak diperhatikan. Dalam rangka menyusun IDI untuk tahun 2009 ditetapkan tiga aspek seperti yang telah disebutkan di atas dengan 11 variabel dan 28 indikator.

Penentuan semua ini dilakukan berdasarkan signifikansi semua komponen tersebut dalam menentukan perkembangan demokrasi. Karena yang dikumpulkan adalah data-data pada tingkat provinsi, maka IDI yang disusun ini adalah IDI pada tingkat provinsi, bukan pada tingkat nasional. Oleh karena itu kata “Indonesia” dalam IDI mengacu pada kumpulan semua provinsi di Indonesia. Tentu saja perkembangan demokrasi pada tingkat provinsi berbeda dari perkembangan demokrasi pada tingkat nasional. IDI pada tingkat nasional harus menggunakan pemerintah pusat di Jakarta dan rakyat Indonesia secara keseluruhan sebagai sumber data, sedangkan IDI yang disusun pada tahap ini menggunakan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota yang ada di provinsi tersebut serta rakyat di provinsi bersangkutan sebagai sumber data.

1.1. Latar Belakang

Setelah Orde Baru tumbang yang ditandai oleh turunnya Soeharto dari kursi kepresidenan pada bulan Mei 1998 terbuka kesempatan bagi bangsa Indonesia untuk kembali menggunakan demokrasi. Demokrasi merupakan pilihan satu-satunya bagi bangsa Indonesia karena memang tidak ada bentuk pemerintahan atau sistem politik lainnya yang lebih baik yang dapat dipakai untuk menggantikan sistem politik Orde Baru yang otoriter. Oleh karena itu ada konsensus nasional tentang perlunya digunakan demokrasi setelah Orde Baru tumbang.

Gerakan demokratisasi setelah Orde Baru dimulai dengan gerakan yang dilakukan oleh massa rakyat secara spontan. Segera setelah Soeharto menyatakan pengunduran dirinya, para tokoh masyarakat membentuk sejumlah partai politik dan melaksanakan kebebasan berbicara dan berserikat/berkumpul sesuai dengan nilai-nilai demokrasi tanpa mendapat halangan dari pemerintah. Pemerintah tidak melarang demokratisasi tersebut meskipun peraturan perundangan yang berlaku bisa digunakan untuk itu. Pemerintah bisa saja, umpamanya, melarang pembentukan partai politik karena bertentangan dengan UU Partai Politik dan Golongan Karya yang hanya mengakui dua partai politik dan satu Golongan Karya. Tentu saja pemerintah tidak mau mengambil resiko bertentangan dengan rakyat

sehingga pemerintah membiarkan demokratisasi bergerak sesuai dengan keinginan rakyat. Pemerintah kemudian membuka peluang yang lebih luas untuk melakukan demokratisasi dengan mengeluarkan tiga UU politik baru yang lebih demokratis pada awal 1999. Langkah selanjutnya adalah amandemen UUD 1945 yang bertujuan untuk menegaskan demokrasi secara nyata dalam sistem politik Indonesia. Demokratisasi pada tingkat pemerintah pusat dilakukan bersamaan dengan demokratisasi pada tingkat pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan kota). Tidak lama setelah UU Politik dikeluarkan, diterbitkan pula UU Pemerintahan Daerah yang memberikan otonomi yang luas kepada daerah-daerah. Suasana kebebasan dan keterbukaan yang terbentuk pada tingkat pusat dengan segera diikuti oleh daerah-daerah. Oleh karena itu beralasan untuk mengatakan, demokratisasi di Indonesia semenjak 1998 juga telah menghasilkan demokratisasi pada tingkat pemerintah daerah. Sesuai dengan perkembangan demokratisasi di tingkat pusat, ditingkat provinsi (juga di tingkat kabupaten dan kota) dilakukan penguatan kedudukan dan fungsi DPRD sehingga lembaga wakil rakyat tersebut mempunyai kedudukan yang sama dengan gubernur. Gubernur tidak lagi merupakan “penguasa tunggal” seperti yang disebutkan dalam UU Pemda yang dihasilkan selama masa Orde Baru. DPRD telah mendapatkan perannya sebagai lembaga legislatif daerah yang bersama-sama dengan gubernur sebagai kepala eksekutif membuat

peraturan daerah (perda). DPRD Provinsi menjadi lebih mandiri karena dipilih melalui pemilihan umum (pemilu) yang demokratis. Melalui pemilu tersebut, para pemilih mempunyai kesempatan menggunakan hak politik mereka untuk menentukan partai politik yang akan duduk di DPRD. Suasana kebebasan yang tercipta di tingkat pusat sebagai akibat dari demokratisasi juga tercipta di daerah. Partisipasi masyarakat dalam memperjuangkan tuntutan mereka dan mengawasi jalannya pemerintahan telah menjadi gejala umum di seluruh provinsi di Indonesia. Berbagai demonstrasi dilakukan oleh kelompok-kelompok masyarakat, tidak hanya di kota-kota besar, tetapi juga di pelosok-pelosok desa di Indonesia. Rakyat semakin menyadari hak-hak mereka sehingga mereka semakin peka terhadap praktek-praktek penyelenggaraan pemerintahan yang tidak benar dan merugikan rakyat. Hal ini mengharuskan pemerintah bersikap lebih peka terhadap aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat. Demokratisasi telah membawa perubahan-perubahan politik baik di tingkat pusat maupun daerah. Apa yang terjadi di tingkat pusat dengan cepat ditiru oleh daerah-daerah. Demokratisasi merupakan sarana untuk membentuk sistem politik demokratis yang memberikan hak-hak yang luas kepada rakyat sehingga pemerintah dapat diawasi untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

1.2. Arti Penting dan Manfaat IDI

Setelah lebih dari sepuluh tahun Indonesia berusaha menegakkan demokrasi, sangat menarik untuk mengetahui secara nyata perkembangan demokrasi pada tingkat provinsi di Indonesia. Selama ini perkembangan demokrasi di Indonesia hanya diukur secara kualitatif yakni berdasarkan perkiraan yang bersifat subjektif tanpa tolok ukur yang jelas. Sudah saatnya perkembangan demokrasi yang sangat beragam di berbagai provinsi di Indonesia diukur secara kuantitatif dengan menggunakan angka-angka yang menunjukkan tingkat perkembangan demokrasi secara nyata. Pengukuran secara kuantitatif akan menghasilkan gambaran yang jelas dari tingkat perkembangan demokrasi. Di samping itu tingkat perkembangan demokrasi di setiap provinsi akan menghasilkan perbandingan perkembangan demokrasi antar provinsi yang dapat mengungkapkan provinsi dengan tingkat perkembangan demokrasi yang paling baik dan yang paling buruk. Gambaran yang diperoleh dari IDI mempunyai berbagai manfaat. Pertama, secara akademis, dapat ditunjukkan tingkat perkembangan demokrasi di setiap provinsi di Indonesia. Hal ini memberikan data penting bagi studi mengenai perkembangan demokrasi di Indonesia karena tingkat perkembangan tersebut didasarkan atas data-data yang jelas dengan tolok ukur yang jelas pula. Data-data yang diperoleh dari IDI dapat membantu mereka yang mempelajari

perkembangan demokrasi dan demokratisasi di Indonesia, seperti para mahasiswa, ilmuwan, dan wartawan. Adanya IDI merupakan kemajuan dalam studi perkembangan demokrasi di Indonesia karena untuk pertama kalinya perkembangan demokrasi di berbagai provinsi di Indonesia dapat diketahui dengan pasti. Manfaat kedua adalah bagi perencanaan pembangunan politik pada tingkat provinsi. Data-data yang disampaikan oleh IDI mampu menunjukkan aspek atau variabel atau indikator mana saja yang tidak atau kurang berkembang di sebuah provinsi sehingga dapat diketahui hal-hal apa saja yang perlu dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait untuk meningkatkan perkembangan demokrasi di provinsi bersangkutan. Selama ini pembangunan ekonomilah memiliki tolok ukur yang jelas dan kuantitatif bagi perkembangan ekonomi yang sangat bermanfaat bagi perencanaan pembangunan ekonomi. IDI dapat memberikan tolok ukur yang jelas dalam menilai tingkat perkembangan demokrasi di provinsi-provinsi di Indonesia. Manfaat ketiga adalah bagi pemerintah dan masyarakat provinsi. Provinsi yang tingkat perkembangan demokrasinya kurang baik dapat menarik pelajaran dari data-data tersebut dengan memperhatikan indikator-indikator demokrasi yang mendapat nilai rendah. Pemerintah daerah dan masyarakat di provinsi bersangkutan secara bersama-sama dapat mengambil langkah-langkah tertentu yang dapat memperbaiki angka bagi indikator tersebut sehingga indeks bagi indikator itu bisa

meningkat di masa yang akan datang. Data-data yang disampaikan oleh IDI berguna bagi pemerintah daerah provinsi dan masyarakatnya untuk mengevaluasi diri sendiri dalam melaksanakan demokrasi dan melakukan perbaikan-perbaikan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan demokrasi. Indonesia sekarang dinilai oleh dunia sebagai sebuah Negara demokrasi. Sejak dua tahun lalu, sebuah lembaga pemeringkat demokrasi atau kebebasan negara-negara di dunia, Freedom House (2008), memasukan Indonesia kedalam kelompok negara-negara "bebas secara penuh" di dunia seperti Amerika, Inggris, Jepang, Korea, dan lain-lain. Pemeringkatan ini untuk membantu memonitor perkembangan demokrasi di dunia, dan untuk mencari sebab-sebab yang dapat memperkuat atau memperlemah demokrasi di sebuah negara.

Bab 2

Konsep Demokrasi dalam Indeks Demokrasi Indonesia

Indonesia sekarang dinilai oleh dunia sebagai sebuah Negara demokrasi. Sejak dua tahun lalu, sebuah lembaga pemeringkat demokrasi atau kebebasan Negara-negara di dunia, Freedom House (2008), memasukan Indonesia ke dalam kelompok negara-negara ‘bebas secara penuh’ di dunia seperti Amerika, Inggris, Jepang, Korea, dan lain-lain. Pemeringkatan ini untuk membantu memonitor perkembangan demokrasi di dunia, dan untuk mencari sebab-sebab yang dapat memperkuat atau memperlemah demokrasi di sebuah negara.

Pemeringkatan demokrasi oleh Freedom House¹ itu didasarkan atas “indeks kebebasan” yang dikonstruksi dari sejumlah variabel dan indikator demokrasi. Indeks demokrasi membantu untuk menunjukkan secara jelas dan sederhana seberapa demokratis atau seberapa tidak demokratis sebuah negara. Indeks ini membantu untuk evaluasi perkembangan demokrasi dan kaitannya dengan faktor-faktor lain yang terakit secara teoretis dengan tingkat

¹ Freedom House adalah sebuah organisasi nonpemerintah yang berpusat di Washington D.C. Organisasi ini memfokuskan diri pada aktivitas riset dan advokasi dalam bidang demokrasi, kebebasan politik dan hak asasi manusia. Setiap tahun, organisasi ini menerbitkan laporan yang menggambarkan kondisi demokrasi Negara-negara.

demokrasi sebuah negara, seperti tingkat pembangunan manusia, pembangunan ekonomi, tingkat keragaman etnik dan kedaerahan, dan lain-lain. Indeks untuk dua faktor yang disebut pertama sudah maju dikembangkan, termasuk di Indonesia, di tingkat nasional maupun provinsi. Indonesia adalah sebuah Negara besar dengan tingkat keragaman yang besar pula, apakah itu dalam pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan masyarakat, tingkat ketimpangan pendapatan, penegakan hukum, konflik komunal, dan lain-lain. Karena itu, menjadi sangat relevan untuk berpikir tentang keragaman capaian demokrasi antar provinsi di Indonesia dari waktu ke waktu, dan kemudian dikaitkan dengan faktor-faktor tersebut untuk pembuatan rencana pembangunan politik dan demokrasi di semua provinsi dan juga kabupaten/kota di Indonesia. Dalam konteks itulah Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) menjadi krusial, sebagai alat ukur empirik dan sederhana untuk menilai kemajuan atau kemunduran demokrasi di provinsi-provinsi di tanah air. Untuk tujuan itu, menjadi sangat fundamental memahami apa yang dimaksud dengan "demokrasi" itu sendiri. Dari pengertian atau definisi ini, kemudian dapat diturunkan dimensi-dimensinya, dan kemudian variabel-variabel dan indikator-indikatornya. Dengan teknik pembuatan indeks dari indikator-indikator itu akan terbentuk IDI yang dapat diturunkan hingga tingkat provinsi di tanah air.

2.1. Konsep Dasar Demokrasi

Sulit mencari kesepakatan dari semua pihak tentang pengertian atau definisi demokrasi. Ketika ada yang mendefinisikan demokrasi secara ideal atau juga disebut sebagai definisi populistik tentang demokrasi, yakni sebuah sistem pemerintahan "dari, oleh, dan untuk rakyat" maka pengertian demokrasi demikian tidak pernah ada dalam sejarah umat manusia. Tidak pernah ada pemerintahan dijalankan secara langsung oleh semua rakyat; dan tidak pernah ada pemerintahan sepenuhnya untuk semua rakyat (Dahl 1971; Coppedge dan Reinicke 1993). Dalam praktiknya, yang menjalankan pemerintahan bukan rakyat, tapi elite yang jumlahnya jauh lebih sedikit. Juga tidak pernah ada hasil dari pemerintahan itu untuk rakyat semuanya secara merata, tapi selalu ada perbedaan antara yang mendapat jauh lebih banyak dan yang mendapat jauh lebih sedikit. Karena itu, ketika pengertian "demokrasi populistik" hendak tetap dipertahankan, Dahl mengusulkan konsep "poliarki" sebagai pengganti dari konsep "demokrasi populistik" tersebut. Poliarki dinilai lebih realistis untuk menggambarkan tentang sebuah fenomena politik tertentu dalam sejarah peradaban manusia sebab poliarki mengacu pada sebuah sistem pemerintahan oleh "banyak rakyat" bukan oleh "semua rakyat", oleh "banyak orang" bukan oleh "semua orang."

Demokrasi, dalam pengertian poliarki ini, adalah

sebuah sistem pemerintahan dengan ciri-ciri berikut ini: adanya kebebasan warga negara dalam sistem tersebut untuk

- (1) membentuk dan ikut serta dalam organisasi,
- (2) berekspresi atau berpendapat,
- (3) menjadi pejabat publik,
- (4) melakukan persaingan atau kontestasi di antara warga untuk mendapatkan dukungan dalam rangka memperebutkan jabatan-jabatan publik penting,
- (5) memberikan suara dalam pemilihan umum,
- (6) ada pemilihan umum yang jujur,
- (7) adanya sumber-sumber informasi alternatif di luar yang diberikan pemerintah, dan
- (8) adanya jaminan kelembagaan bahwa setiap kebijakan pemerintah tergantung pada dukungan suara dan bentuk-bentuk ekspresi keinginan lainnya, dan karena itu harus ada jaminan pemilihan umum secara periodik sehingga setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah terbuka untuk dievaluasi dan dipertanggung jawabkan dalam pemilihan umum tersebut (Dahl 1971: 3).

Akhirnya, dengan mempertimbangkan serangkaian ulasan teoritis di atas, definisi demokrasi, bila disederhanakan, tidak lain adalah sistem pemerintahan yang ditandai antara lain oleh adanya kebebasan yang diatur dalam

undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan publik. Mengingat kebebasan sipil merupakan salah satu inti dari konsepsi demokrasi, maka Gastil, intelektual di balik Freedom House, menggunakan "kebebasan", bukan "demokrasi" untuk menggambarkan tingkat demokrasi di negara-negara di dunia (Gastil 1993: 22). Pada bagian lain, dengan merujuk pada ciri-ciri pokok sistem demokrasi dari Dahl (1971), Gastil (1993) dan juga Bollen (1993) kemudian membedakan konsep demokrasi, poliarki, atau kebebasan itu ke dalam dua dimensi atau aspek: Hak-hak Politik (*Political Rights*) dan Kebebasan Sipil (*Civil Liberties*).

Pada bagian lain, William Case (2002) membedakan dua kategori utama demokrasi ketika dikaitkan dengan konsepsi ideal dari demokrasi itu sendiri. Dua model demokrasi yang dimaksud adalah *Substantive Democracy* dan *Procedural Democracy*. Karakteristik dari model yang pertama (*Substantive Democracy*), antara lain ditandai oleh adanya persamaan antarkelas, etnik, gender, dan bentuk-bentuk lain dari identitas atau afiliasi dalam masyarakat. Model yang disebut pertama ini, secara esensial, banyak merujuk pada model "demokrasi ideal" atau konsep demokrasi populis. Sedangkan karakteristik model yang kedua (*Procedural Democracy*), antara lain ditunjukkan oleh adanya kebebasan sipil dan dilaksanakannya pemilihan umum secara reguler. *Procedural Democracy* itu sendiri, tulis Case, memiliki dua varian, yaitu: *Semi-Democracy* dan *Pseudo-*

Democracy.

Secara umum, *Semi-Democracy* dicirikan oleh antara lain dilaksanakannya pemilihan umum secara reguler, tetapi pada sisi lain, kebebasan sipil sangat dibatasi. Oleh karenanya, pada praktik *Semi-Democracy*, biasanya partai oposisi tetap diberi kesempatan untuk eksis, namun sangat dibatasi oleh regim yang berkuasa untuk menjangkau konstituen yang lebih luas. Lebih spesifiknya, Case (2002: 6-7) menulis sebagai berikut:

In a semi-democracy practice, government regularly hold elections, thus offering a snapshot of propriety on voting day. But they have limited civil liberties beforehand, thereby hindering opposition parties in contesting effectively. More specifically, opposition parties are permitted to organize, operate head-quarters, solicit contributions, select their own leaders and candidates, then recruit cadres and core constituencies. On the other hand, they are prevented from reaching wider audiences by the government's owning most media outlets, they are restricted in circulating their own party publications, and they are barred from organizing mass rallies, even daring campaign periods.

Sementara, karakteristik dari *Pseudo-Democracy*, antara lain, juga ditunjukkan oleh dilaksanakannya pemilihan umum secara reguler, namun proses pemilihan umum itu sendiri banyak diwarnai oleh kecurangan, dan kebebasan

sipil nyaris dimatikan. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebebasan untuk mengemukakan pendapat, dan peran parlemen sebagai lembaga perwakilan, sangat ketat dikontrol oleh pihak pemerintah. Pada sisi lain, keberadaan partai oposisi juga hampir sama sekali tidak memiliki otonomi, karena dominannya intervensi pemerintah, baik pada pembentukan struktur kelembagaan partai, penunjukan personil pengurus, rekrutmen kader, maupun dalam hal keuangan partai. Dalam narasi yang lebih elaboratif, Case (2002: 8), mendeskripsikan karakteristik dari *Pseudo-Democracy* sebagai berikut:

Beyond semi-democracies, one find pseudo-democracies, a category in which elections are also held regularly. However, these elections are rigged, while civil liberties are nearly extinguished, with rights of expression, information, and assembly all rigidly controlled. But the most striking qualitative difference between semi and pseudo-democracies appears in the respective approaches taken toward opposition parties. Put simply, in pseudo-democracies, opposition parties are permitted no autonomy, with governments interfering deeply in their formation, organizational structure, selection of officers and candidates, fundraising, and campaigning. Thus, while opposition parties may win legislative seats, they are barred from performing even limited accountability functions.

Realitas demokrasi di Indonesia tidak bisa dipisahkan dari dinamika pegeseran relasi negara dan masyarakat yang

terjadi pada periode pasca-Soeharto. Diantara karakteristik utama dari pergeseran pola *state-society relation* (relasi antara negara dan masyarakat) pada periode transisi menuju demokrasi pasca- Soeharto adalah adanya perluasan peran *society*. Namun demikian, perluasan partisipasi masyarakat tersebut berimplikasi pada semakin transparannya kompetisi kepentingan antar elit massa. Kecenderungan ini tentunya mudah untuk dipahami karena *society* dalam arti *civil society* itu sendiri belum sepenuhnya siap untuk berperan. Konsekuensinya, peluang partisipasi masyarakat pada periode transisi menuju demokrasi telah lebih banyak ditangkap dan dimanfaatkan oleh para elit massa. Mereka inilah yang telah berperan mewakili masyarakat, atau *mengklaim diri* mewakili masyarakat, dalam berhadapan dengan pihak negara. Dengan demikian, pola interaksi antara *state* dan *society* pada periode transisi menuju demokrasi lebih merupakan interaksi antara elit penguasa (*state actors*) dan elit masyarakat (*society actors*). Oleh karenanya, sulit dihindari bila kemudian kompetisi kepentingan antar-elit penguasa di (pada satu sisi) dan antar-elit masyarakat (pada sisi lain) telah mendominasi proses politik, baik dalam pengambilan keputusan maupun pada tahap implementasi kebijakan.

Secara umum dapat dikatakan dalam rezim demokrasi pola interaksi antara *state* dan *society* sangat dinamis. Atau dengan kata lain, terjadi suatu interaksi dua arah antara *state* dan *society*, baik pada pr oses

pengambilan keputusan (*policy making*) maupun pada tahap implementasi kebijakan (*policy implementation*).

Dengan demikian, berbagai keputusan yang diambil negara, secara prinsip merupakan persenyawaan antara tuntutan masyarakat (*society*) dan kepentingan dari pihak state itu sendiri. Tegasnya, walaupun negara secara legal formal memiliki otoritas untuk mengetok “palu” akhir atas berbagai keputusan yang diambil, namun perannya dalam proses pengambilan keputusan itu sendiri lebih sebagai mediator atas kompleksitas dan perbedaan kepentingan dari kalangan masyarakat.²

² Secara teoritis, argumentasi tentang pola interaksi state-society dalam rezim demokrasi tersebut dibangun berdasarkan konsepsi state (negara) menurut perspektif Pluralism. Seperti dikemukakan oleh Martin Smith (1995: 209-210): The key feature of pluralism is difference or diversity. The complexity of the modern liberal state means that no single group, class or organisation can dominate society. Hence, the role of the state is to regulate conflicts in society rather than to dominate society in pursuit of particular interests. Lebih jauh, David Marsh and Gerry Stoker (1995: 230) mengemukakan: Within the pluralist paradigm, the polity is comprised of a multiplicity of competing groups, all of which seek to influence the decision-making process. Rule purports to be in the interest of all and not that of any one section or alliance of sections. The duty of government is to harmonise and co-ordinate. Adalah penting untuk dikemukakan di sini, bahwa didalam perspektif Pluralism itu sendiri terdapat beberapa varian. Martin Smith (1995: 210) mencatat sedikitnya ada 4 (empat) varian dari perspektif Pluralism, yaitu: Classical Pluralism, Reformed Pluralism, Plural Elitism, dan Neo-Pluralism. Namun demikian, konsepsi dasar dari keempat varian perspektif Pluralism ini, seluruhnya menekankan bahwa state, atau lebih kongkritnya pemerintah, harus responsif terhadap tuntutan dari masyarakat.

Selanjutnya, dalam studi state-society relation, konsepsi negara menurut perspektif Pluralism tersebut banyak digunakan sebagai landasan teori dalam mengkaji dan menjelaskan karakteristik dari pola interaksi state-society dalam rezim demokrasi, yang kemudian secara metodologis lazim dikenal sebagai Society-Centred Approach. Diantara para akademisi yang telah mengaplikasikan perspektif Pluralism dalam studi State-Society Relation adalah Grindle and Thomas (1989). Dua penulis ini, secara tegas menyebutkan: "...the causes of decisions made to adopt, pursue, and change public policies lie in understanding relationship of power and competition among individuals, groups, or classes in society or in international extensions of class-based or interest-based societies" (hal. 216). Lebih jauh, dikatakan: "In pluralist approaches to political analysis, public policy results from the conflict, bargaining, and

Kecenderungan sebaliknya terjadi pada rezim otoriter yang ditandai oleh dominasi state, baik pada proses pengambilan keputusan (*policy making*) maupun pada tahap implementasi kebijakan (*policy implementation*). Peran *society* dalam proses pengambilan keputusan, pada khususnya, sangat dibatasi (untuk tidak menyebut disingkirkan). Dengan karakteristik seperti ini dapat dimengerti bila kemudian pola interaksi antara *state* dan *society* dalam rezim otoriter lebih bersifat satu arah. Kalaupun terdapat dinamika dalam proses pengambilan keputusan, misalnya, hal tersebut lebih banyak diwarnai oleh kompetisi kepentingan, koalisi, kompromi, atau bahkan “perselingkuhan” antar-segelintir elit di dalam negara (*state actors*).³

coalition formation among a potentially large number of societal groups, organised to protect or advance particular interests common to their members”

³ Secara teoritis, argumentasi tentang pola interaksi state-society dalam rezim otoriter tersebut dibangun berdasarkan konsepsi state (negara) menurut perspektif Elitism (lihat Marks Evans, 1995), dan pada tingkat tertentu juga dipengaruhi oleh perspektif Maxism (lihat Gramsci, 1971; Poulantzas, 1976; Jessop, 1990; dan Skocpol, 1985). Seperti ditulis oleh Mark Evans (1995: 228) bahwa sedikitnya ada tiga tokoh utama yang banyak berperan dalam melahirkan “bibil” awal dari perspektif Elitism, yaitu: Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, dan Robert Michels. Oleh karena itu, dapat dimengerti, bila dalam perkembangannya, perspektif Elitism sangat dipengaruhi oleh dasar-dasar pemikiran dari tiga tokoh tersebut. Mosca (1939:30), misalnya, secara eksplisit menyebutkan: In all societies—from societies that are very meagrely developed and have barely attained the dawning of civilisation, down to the most advanced and powerful societies—two classes of people appear—a class that rules and a class that is ruled. The first class, always the less numerous, performs all political functions, monopolises power and enjoys the advantages that power brings, whereas the second, the more numerous class, is directed and controlled by the first. Sementara, Pareto (1966) berargumen bahwa: “...historical experience provide testimony to the perpetual circulation of elites and oligarchy”. Premis yang hampir sama juga dikemukakan oleh Michels (1962: 364): the practical ideal of democracy consisted in the self-government of the masses in conformity with the decision-making of popular assemblies. However, while this system placed limits on the extension of the principle of delegation, it fails, to provide any guarantee against the formation of an oligarchical camerilla

Seperti telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, dalam rezim otoriter, pola interaksi antara *state* dan *society* cenderung satu arah. Artinya, *state* selalu mendominasi proses pengambilan keputusan nasional, maupun dalam implementasi kebijakan. Sementara, *society* dikondisikan pada posisi yang pasif, dan perannya nyaris terpinggirkan. Dinamika di dalam proses pengambilan keputusan lebih merupakan refleksi dari kompetisi kepentingan antar sejumlah *state actors* (para elit pemerintah pusat).

Pada periode transisi menuju demokrasi, sifat dasar dari rezim otoriter belum secara total dapat dihilangkan. Kendati salah satu tuntutan reformasi politik itu sendiri

[political structure]. In short, direct government by the masses was impossible.

Selanjutnya, dalam studi *state-society relation*, konsepsi negara menurut perspektif Elitism tersebut banyak digunakan sebagai landasan teori dalam mengkaji dan menjelaskan karakteristik dari pola interaksi *state-society* dalam rezim otoriter, yang kemudian secara metodologis lazim dikenal sebagai *State-Centred Approach*. Diantara para akademisi yang telah mengaplikasikan perspektif Elitism dalam analisa *State-Society Relation* adalah Grindle and Thomas (1989). Menurut dua penulis ini, karakteristik utama dari pola interaksi antara *state* dan *society* dalam proses pengambilan keputusan (*decision making*) pada rezim otoriter, adalah sebagai berikut: "...the perception and interactions of policy elites and the broad orientations of the state more generally account for policy choices and their subsequent pursuit" (hal. 216). Lebih jauh, dengan mengutip argumen dasar dari *Rational Actor Model*, Grindle and Thomas (1989), menulis: "...because of the complexity of perfectly rational choice, and its costs in terms of time and attention, decision makers (whether individuals or organisations) do not usually attempt to achieve optimal solutions to problems, but only to find ones that satisfy their basic criteria for an acceptable alternative or ones that meet satisfactory standards" (hal. 220). Nuansa dominasi dari negara (*state*) atas masyarakat (*society*) semakin kentara, ketika Grindle and Thomas (1989) menjelaskan argumen dasar dari *State Interest Approach*. Secara singkat disebutkan: "...state are analytically separable from society and considered to have interests that they pursue or attempt to pursue. Among the interests of the state are the achievement and maintenance of its own hegemony vis-à-vis societal actors, the maintenance of social peace, the pursuit of national development as defined by policy elites representing particular regimes, and the particular interests of regime incumbents in retaining power"

mengharuskan perluasan peran *society*, dalam banyak hal, *state relative* masih mendominasi proses pengambilan keputusan nasional. Bahkan, dalam kasus-kasus tertentu *state* dapat memaksakan kehendaknya. Pada sisi lain, “perselingkuhan” antar *state actors* dalam rangka perjuangan kepentingan pribadi dan kelompok masih tetap berlangsung.

Terbukanya peluang partisipasi masyarakat sebagai bagian dari tuntutan reformasi politik, harus diakui, telah memberi nuansa baru bagi pola interaksi antara *state* dan *society* pada periode transisi menuju demokrasi.

Bila sebelumnya (pada periode rezim otoriter) pola interaksi antara *state* dan *society* cenderung satu arah, maka pada periode transisi menuju demokrasi mulai bergeser ke pola interaksi yang bersifat dua arah. Walaupun praktik dari pola interaksi dua arah tersebut cenderung tidak seimbang karena dalam banyak hal *state* masih dapat memaksakan kehendaknya atas *society*.⁴

⁴ Dalam membangun premis tentang pola interaksi *state-society* pada periode transisi menuju demokrasi tersebut, landasan teoritis yang penulis gunakan, antara lain: konsep *corporatism* (Philippe Schmitter, 1974), *Restricted Pluralism Model* (Liddle, 1985, 1987), dan preposisi yang dikemukakan oleh MacIntyre (1992) dari hasil studinya tentang *Business and Politics in Indonesia*. Secara singkat dapat dikemukakan bahwa, konsep dasar dari *corporatism* menurut Schmitter (1974: 93) adalah sebagai berikut: *Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organised into a limited number of singular, compulsory, non-competitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognised or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports*. Schmitter, selanjutnya membedakan bentuk dari *corporatism* itu sendiri dalam dua kategori utama, yaitu: *State*

Selain itu, salah satu implikasi dari perluasan partisipasi masyarakat pada periode transisi menuju demokrasi adalah semakin transparannya kompetisi kepentingan antarelit masyarakat. Kecenderungan ini tentunya mudah untuk dipahami karena *society* dalam arti *civil society* itu sendiri belum siap untuk berperan. Sebab itu, dapat dimengerti bila kemudian peluang partisipasi masyarakat pada periode transisi menuju demokrasi lebih banyak ditangkap dan dimanfaatkan oleh para elit massa. Mereka inilah yang berperan mewakili masyarakat, atau mengklaim diri mewakili masyarakat, dalam berhadapan dengan pihak negara.

Argumentasi yang hendak ditegaskan di sini adalah,

Corporatism (yang lazimnya dijumpai pada rezim otoriter), dan Societal Corporatism (yang biasanya banyak dipraktik pada rezim demokrasi). Dengan merujuk pada kategorisasi korporasi menurut Schmitter ini, Alfred Stepan (1978), selanjutnya, membedakan dua bentuk korporasi negara (State Corporatism), yaitu apa yang ia sebut sebagai: Inclusionary Pole dan Exclusionary Pole. Spesifiknya, seperti ditulis oleh MacIntyre (1992: 246): The exclusionary end of the spectrum is characterised by a more repressive approach and a heavy reliance by the state on coercion. At the Inclusionary end, while the state remain dominant, there is much greater scope for societal participation. Pada bagian lain, kendati Liddle (1985, 1987) tidak secara eksplisit memosisikan dirinya mendukung konsep Inclusionary Corporatism yang dikemukakan oleh Stepan di atas, argumentasinya menyebutkan: "kalaupun state actors di Indonesia (pada periode Orde Baru) tetap memainkan peran utama dalam proses pengambilan keputusan nasional, namun pada tingkat tertentu, masih didapat ruangan bagi extra state actors untuk mempengaruhi proses tersebut. Berdeda dengan Liddle, MacIntyre (1992) terlihat lebih eksplisit dalam memosisikan dirinya, sekaligus dalam membangun spekulasi teoritis tentang pola interaksi state-society berdasarkan perspektif corporatism tersebut. Secara singkat, dikemukakan oleh MacIntyre: Indonesia seems to be in the proses of evolving from an exclusionary to a inclusionary style of corporatism (hal. 246-247).

Dengan asumsi bahwa periode transisi menuju demokrasi merupakan masa antara, dimana terjadi pergeseran dari sistem politik yang bercorak otoriter menuju sistem politik demokrasi, terlalu dini untuk berharap bahwa pola interaksi antara state dan society akan berada pada apa yang Schmitter (1974) sebut sebagai: Societal Corporatism. Kemungkinan yang paling besar terjadi adalah pergeseran dari pola Exclusionary Corporatism ke Inclusionary Corporatism, seperti dikemukakan oleh MacIntyre (1992).

pola interaksi antara *state* dan *society* pada periode transisi menuju demokrasi sejatinya lebih merupakan interaksi antara elit penguasa (*state actors*) dan elit masyarakat (*society actors*). Sebab itu, sulit untuk dihindari bila kemudian kompetisi kepentingan antar elit penguasa (pada satu sisi) dan antarelit masyarakat (pada sisi lain) telah mendominasi proses politik baik dalam pengambilan keputusan maupun pada tahap implementasi kebijakan. Sementara, kolusi dan persekongkolan politik antara dua kubu elit tersebut (elit masa dan elit penguasa) dalam rangka perjuangan kepentingan masing-masing, telah menjadi karakteristik utama dari pola interaksi antara *state* dan *society*.

2.2. Operasionalisasi Konsep dalam IDI: Aspek, Variabel, dan Indikator

Demokrasi adalah konsep yang besar dan oleh karena itu upaya untuk mengukur demokrasi pasti akan dihadapkan pada perdebatan mengenai aspek-aspek mana yang paling penting dari demokrasi yang harus diukur. Kebebasan Sipil, misalnya, merupakan aspek yang disepakati oleh banyak ahli sebagai aspek paling dasar dari demokrasi. Suatu rejim politik baru dianggap sebagai suatu rejim yang demokratis ketika kebebasan sipil dijadikan salah satu pilar dari tatanegara dan pelaksanaannya. Bahkan dalam tradisi demokrasi liberal, Kebebasan Sipil merupakan pilar utama. Betapa pentingnya

kebebasan ini dalam tradisi demokrasi liberal sangat terasa misalnya dalam penilaian Freedom House yang mengategorikan negara-negara di dunia ini hanya dalam kategori bebas atau tidak bebas. Dalam hal ini seluruh prosedur demokrasi bermuara pada satu hal, yaitu menjamin adanya kebebasan. Indeks Demokrasi Indonesia menyadari betapa pentingnya kebebasan sipil dalam konstruksi demokrasi di Indonesia. Oleh karena itu Kebebasan Sipil merupakan aspek yang diukur dalam IDI. Namun ia bukan satu-satunya. IDI juga melihat pengalaman transisi demokrasi Indonesia dan menyadari bahwa Hak Politik dan Lembaga Demokrasi juga merupakan aspek yang sangat penting yang harus diletakkan setara dengan dan bukan berada di bawah Kebebasan Sipil. Oleh karena itu keduanya juga menjadi aspek yang diukur dalam IDI.

Dengan mempertimbangkan dimensi teoritis dan empiris tentang demokrasi sebagaimana dikemukakan di atas, pada konteks penyusunan Indeks Demokrasi Indonesia (IDI), disepakati 3 (tiga) aspek yang dijadikan sebagai objek kajian. Tiga aspek yang dimaksud adalah: Kebebasan Sipil (*Civil Liberty*), Hak Politik (*Political Rights*), dan Lembaga-lembaga Demokrasi (*Institutions of Democracy*). Ketiga aspek ini juga digunakan pada IDI 2007.⁵

⁵ IDI 2007 adakah uji coba penyusunan Indeks Demokrasi Indonesia. Oleh karena itu, konsep maupun operasionalisasinya masih belum mapan. Dalam perkembangannya menuju IDI 2009 baik konsep maupun operasionalisasinya mengalami perbaikan antara lain berupa penghapusan maupun penambahan variabel dan indikator.

Aspek pertama dan kedua merefleksikan esensi konsep demokrasi. Namun demikian, mengingat dua esensi dasar dari demokrasi tersebut tidak mungkin akan dapat bekerja secara maksimal tanpa adanya “wadah”, struktur, dan prosedur pendukung, maka cukup beralasan bila kemudian lembaga-lembaga demokrasi juga harus diartikulasi sebagai bagian dari aspek penting demokrasi. Atas dasar pertimbangan inilah, dalam penyusunan IDI lembaga-lembaga demokrasi didudukkan sebagai aspek ketiga.

2.2.1. Aspek Kebebasan Sipil (*Civil Liberties*)

Secara teoritis, konsep *civil liberties* berkaitan dengan apa yang disebut dengan *free self-expression, free movement and freedom from arbitrary arrest* (Frank Bealey, 2000: 56). Kebebasan merupakan kondisi yang sangat penting bagi demokrasi karena tanpa kebebasan maka masyarakat tak dapat menuntut akuntabilitas pemerintah. Namun, kebebasan mempunyai berbagai makna. Menurut Isaiah Berlin (1969) kebebasan dapat difenisikan secara negatif maupun positif. Secara negatif (*negative freedom*) adalah kebebasan dari *interference* (ancaman, gangguan, pembatasan, dsb) dari luar. Dalam bahasa sehari-hari, *negative freedom* ini dapat diekspresikan sebagai “*freedom from*” atau “kebebasan

dari”.

Sementara itu kebebasan positif (*positive freedom*) adalah kebebasan untuk mengaktualisasikan atau merealisasikan potensi yang dikaitkan dengan jaminan-jaminan pendidikan, kesehatan, dan lain-lainnya. Kebebasan positif ini dalam bahasa sehari-hari secara baik diekspresikan sebagai “*freedom to*” atau “kebebasan untuk”.

Dalam teori maupun praktik demokrasi liberal di negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat, kebebasan negatif tidak atau jarang mendapat perhatian dan dianggap sebagai suatu hal yang pasti ada (*taken for granted*). Tekanan dalam diskursus mengenai kebebasan lebih pada kebebasan positif. Di negara-negara transisi demokrasi seperti Indonesia, persoalan kebebasan yang dominan seringkali adalah persoalan kebebasan negatif: kebebasan dari ancaman atau tekanan pihak lain oleh karena berbagai macam alasan. Kemungkinan datangnya ancaman terhadap kebebasan individu ataupun suatu kelompok masyarakat tidak saja datang dari negara atau pejabat-pejabatnya, namun bisa juga datang dari individu atau kelompok lain. Menyadari hal ini, IDI memberi fokus yang cukup besar kepada kebebasan negatif. Hal ini tercermin dalam indikator-indikator pada Aspek Kebebasan Sipil.

Hingga saat ini belum ada kesepakatan yang baku tentang elemen dari *civil liberties*. Namun berdasarkan kaidah-kaidah yang berlaku umum, kebebasan sipil meliputi antara lain,

kebebasan untuk mengemukakan pendapat (*freedom of expression*), kebebasan press (*freedom of press*), kebebasan untuk berserikat (*freedom of assembly*), dan kebebasan untuk berkeyakinan/beribadah (*freedom of worship*) (Bealey, 2000: 56).

Ancaman bagi kebebasan sipil umumnya berasal dari dua sumber utama. Pertama, ancaman yang bersumber dari para pemegang otoritas negara, atau dikenal dengan sebutan *supreme coercive authority*. Pemerintah pada umumnya kurang menyukai adanya kebebasan sipil, terutama dalam hal mengemukakan pendapat dan berserikat, karena akan mengganggu hegemoni politik yang dimiliki. Ancaman yang kedua, berasal dari apa yang John Stuart Mill sebut sebagai "*tyranny of the majority*". Ancaman yang disebut terakhir ini, bisa saja tidak berasal dari negara, dan/atau pemerintah, tetapi bersumber dari sesama masyarakat sipil (Bealey, 2000: 57).

Dengan menyimak secara seksama ulasan teoritis di atas, secara sederhana kebebasan sipil dapat didefinisikan sebagai kebebasan individu/warga negara dan kelompok individu untuk berkumpul dan berserikat, berpendapat, berkeyakinan, serta kebebasan dari diskriminasi dan pengekangan yang berasal dari individu warga negara lainnya, kekuasaan negara, dan kelompok masyarakat tertentu. Namun demikian, pada konteks IDI, kebebasan sipil yang akan dilihat dibatasi hanya pada kebebasan individu dan kelompok

yang berkaitan erat dengan kekuasaan negara dan atau kelompok masyarakat tertentu. Atau dengan kata lain, IDI tidak melihat kebebasan individu/warganegara dari individu/warganegara lainnya. Alasan yang mendasarinya antara lain karena (a) aspek isu strategis yang sering muncul di negara-negara di seluruh dunia terkait dengan kebebasan sipil adalah persoalan kebebasan dari intervensi negara dan atau kelompok masyarakat lainnya, khususnya bagi negara yang relatif belia menerapkan demokrasi; (b) secara metodologis, pengumpulan data untuk mengukur kebebasan individu dari individu lainnya, sulit untuk dilakukan.

Perlu juga dikemukakan, definisi negara yang dimaksud di sini antara lain meliputi: pemerintah daerah, birokrasi pemerintah daerah, anggota DPRD, anggota DPRD dan MRP (khusus Papua), KPUD, Kepolisian Daerah (Polda). Sedangkan definisi kelompok masyarakat adalah organisasi kemasyarakatan berdasarkan, antara lain, kesamaan agama, etnis, suku, ras, ruang lingkup pekerjaan, dan kesamaan tujuan berkelompok.

Untuk mendapatkan data dan informasi dalam penyusunan IDI, maka aspek Kebebasan Sipil tersebut telah diturunkan ke dalam sejumlah variabel sebagai berikut:

1) Kebebasan Berkumpul dan Berserikat. Berkumpul adalah aktivitas kemasyarakatan dalam bentuk pertemuan yang melibatkan lebih dari 2 orang. Sedangkan berserikat adalah mendirikan atau membentuk organisasi, baik terdaftar

atau tidak terdaftar di lembaga pemerintah.

2) Kebebasan Berpendapat; yakni kebebasan individu dan kelompok untuk mengeluarkan pendapat, pandangan, kehendak, dan perasaan, tanpa adanya rintangan berupa tekanan fisik, psikis dan pembatasan.

3) Kebebasan Berkeyakinan; yakni kebebasan individu untuk untuk meyakini kepercayaan atau agama di luar kepercayaan atau agama yang ditetapkan pemerintah, serta tidak adanya tindakan represi dari satu kelompok masyarakat terhadap kelompok masyarakat lain yang menolak kebijakan pemerintah terkait dengan salah satu keyakinan.

4) Kebebasan dari Diskriminasi; yakni kebebasan dari perlakuan yang membedakan individu warga negara dalam hak dan kewajiban yang dia miliki dimana perbedaan tersebut didasarkan pada alasan gender, agama, afiliasi politik, suku/ras, umur, ODHA, dan hambatan fisik.

Sementara pada tingkat indikator, terdapat 10 (sepuluh) indikator dalam aspek Kebebasan Sipil ini, yang terdiri dari 2 (dua) indikator pada variabel 1 dan 2, serta masing- masing 3 (tiga) indikator pada variabel 3 dan 4. Hal ini berbeda dengan indikator-indikator yang digunakan pada IDI 2007 yang memuat 20 (dua puluh) indikator dengan rincian 8 (delapan) indikator pada variabel 1, 4 (empat) indikator pada variabel 2, 5 (lima) indikator pada variabel 3, dan 3 (tiga) indikator pada variabel 4 (lihat Lampiran 1: Aspek, Variabel dan Indikator IDI 2007). Perubahan ini disebabkan adanya

pertimbangan konseptual dan metodologis.

2.2.2. Aspek Hak-Hak Politik (*Political Rights*)

Bollen (1993) menulis, *political rights exist to the extent that the national government is accountable to the general population and each individual is entitled to participate in the government directly or through representatives*. Pernyataan ini secara implisit mengindikasikan bahwa *political rights* merupakan indikator demokrasi politik yang cukup lengkap, mencakup partisipasi dan kompetisi. Mengingat pentingnya aspek hak politik (*political rights*) ini, Robert Dahl (1971) memberikan lima indikator untuk dimensi hak politik yakni: hak untuk memberikan suara, hak untuk memperebutkan jabatan publik, hak berkompetisi dalam merebut suara, pemilihan yang bebas dan adil, dan pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan suara atau pilihan publik.

Dalam konteks IDI, hak-hak politik diturunkan ke dalam dua variabel yakni:

- 1) Hak Memilih dan Dipilih; yaitu hak setiap individu untuk secara bebas memberikan suara dalam pemilihan pejabat publik. Sedangkan hak dipilih adalah hak setiap individu untuk berkompetisi memperebutkan suara secara bebas dalam suatu pemilihan sebagai pejabat publik.

2) Partisipasi Politik dalam Pengambilan Keputusan dan Pengawasan. Secara harfiah partisipasi berarti keikutsertaan. Dalam konteks politik, hal ini mengacu pada keikutsertaan warga dalam berbagai proses politik. Salah satu bentuk partisipasi politik adalah menggunakan hak pilih dalam pemilu. Bentuk lain dari partisipasi adalah keterlibatan warga dalam segala tahapan kebijakan, mulai sejak pembuatan keputusan sampai dengan penilaian keputusan, termasuk juga peluang untuk ikut serta dalam pelaksanaan maupun pengawasan keputusan. Keterlibatan masyarakat dapat dilihat dari jumlah (frekuensi) keterlibatan baik secara individual maupun kelompok dalam berbagai kegiatan seperti *hearing*, demonstrasi, mogok, dan sebagainya. Sementara pengawasan oleh masyarakat dapat dilakukan dalam bentuk pelaporan/pengaduan terhadap penyelenggaraan pemerintahan melalui press statement, pengaduan kepada kepolisian, dan prakarsa media memuat berita terkait dengan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan. Dua variabel di atas merupakan bentuk penyederhanaan dari tiga variabel yang sebelumnya digunakan dalam IDI 2007, dimana selain variabel tentang Hak Memilih dan Dipilih juga terdapat dua variabel lain yakni Partisipasi Masyarakat dalam Politik dan Partisipasi Masyarakat

dalam Pengawasan Pemerintahan. Sementara pada tingkat indikator, Aspek Hak-Hak Politik memiliki tujuh indikator yang terdiri dari: lima indikator pada variabel 1, dan dua indikator pada variabel 2. Hal ini berbeda dengan IDI 2007 dimana Aspek Hak-Hak Politik memiliki sepuluh indikator (lihat Lampiran 1: Aspek, Variabel dan Indikator IDI 2007). Perubahan ini juga disebabkan adanya pertimbangan konseptual dan metodologis.

2.3.3. Aspek Lembaga Demokrasi (*Institutions of Democracy*)

Seperti dikemukakan pada ulasan teoritis sebelumnya, *civil liberties* dan *political rights* sebagai pilar dari konsep demokrasi tidak mungkin akan dapat teraktualisasikan secara maksimal tanpa didukung oleh lembaga-lembaga demokrasi. Atas dasar pertimbangan ini, cukup beralasan bila beberapa akademisi telah mengartikulasi lembaga demokrasi sebagai aspek yang tidak terpisahkan dari *civil liberties* dan *political rights*.

Mengingat begitu krusialnya peran dari lembaga demokrasi tersebut, maka bagi mereka yang berafiliasi dengan perspektif ini, acapkali mengatakan bahwa satu di antara yang membedakan antara "demokrasi" dan "anarki" adalah, karena kebebasan sipil dalam praktik demokrasi dilakukan secara institusional, atau dengan kata lain di

dasarkan pada aturan, norma, prosedur dan kelembagaan yang telah disepakati secara bersama.

Kendati kata lembaga atau "institusi" itu sendiri sering memiliki arti yang berbeda antara disiplin ilmu satu dengan lainnya, namun pada konteks ilmu politik, institusi telah didefinisikan sebagai lembaga publik yang dibentuk dan difungsikan untuk mengatur dan melaksanakan aktivitas negara, dan/atau pemerintah (Bealye, 2000: 166). Bila definisi ini dikaitkan dengan konsep demokrasi, maka institusi yang dimaksud tidak lain adalah institusi-institusi Negara yang dibentuk dan difungsikan untuk menopang terbentuk dan bekerjanya sistem politik yang demokratis. Ini berarti, dalam wujud lembaga, maka institusi demokrasi dapat berada pada tataran "suprastruktur" —meliputi antara lain, lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, maupun pada tataran "infrastruktur"—seperti misalnya, pemilihan umum (Pemilu), partai politik, pers, dan kelompok kepentingan.

Dengan merujuk sejumlah elemen dari institusi demokrasi di atas, untuk tujuan pengukuran IDI, aspek Lembaga Demokrasi pun telah dioperasionalkan ke dalam sejumlah variabel berikut:

1) Pemilihan Umum (Pemilu) yang Bebas dan Adil; adalah pemilu yang memenuhi standar demokratis, yang dicerminkan oleh, antara lain: adanya kesempatan yang sama dalam kampanye, tidak adanya manipulasi dalam penghitungan suara, tidak adanya intimidasi dan kekerasan

fisik dalam memberikan suara.

2) Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); adalah efektivitas pelaksanaan fungsi parlemen/DPRD dalam rangka konsolidasi demokrasi. Hal ini penting untuk dilihat, karena parlemen merupakan representasi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan supremasi kekuasaan sipil. Parlemen yang efektif, yakni yang memprioritaskan kepentingan masyarakat, diindikasikan oleh antara lain: adanya tingkat partisipasi dan kontestasi politik yang tinggi; berjalannya mekanisme *check and balance*; akuntabilitas politik yang tinggi; dan adanya hubungan yang kuat antara politisi dengan konstituen.

3) Peran Partai Politik. Partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan dan kedudukan politik—dengan cara konstitusional—untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka (Miriam Budiardjo, 1983: 160).

Terdapat sejumlah fungsi dari partai politik, diantaranya adalah: fungsi penyerapan aspirasi masyarakat; fungsi komunikasi politik (antara konstituen dengan para penyelenggara negara); fungsi pengkaderan dan rekrutment calon-calon pemimpin politik; serta fungsi sosialisasi politik (La Palombara and Weiner, 1966: 3).

4) Peran Birokrasi Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini

dibatasi pada peran birokrasi dalam konsolidasi demokrasi, yaitu: keterbukaan dan kesungguhan pemerintah daerah dalam menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan keterbukaan (transparansi) dalam penentuan pejabat birokrasi.

5) Peradilan yang Independen (*independent judiciary*) adalah pelaksanaan rule of law yang bebas intervensi, penegakan hukum (*law enforcement*) yang konsisten dan kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*). Hal ini penting untuk dilihat, karena supremasi hukum merupakan landasan demokrasi. Peradilan yang bebas dari intervensi birokrasi dan politik (dan cabang kekuasaan yang lainnya), serta penegakan hukum yang konsisten mengindikasikan bahwa supremasi hukum dijunjung tinggi.

Pada tingkat indikator, aspek Lembaga Demokrasi diturunkan ke dalam sembilan indikator, dengan rincian dua indikator pada variabel 1, 3, 4 dan 5; serta tiga indikator pada variabel 2. Hal ini berbeda dengan IDI 2007 yang memiliki tiga belas indikator pada Aspek Lembaga Demokrasi (lihat Lampiran 1: Aspek, Variabel dan Indikator IDI 2007). Perubahan ini juga dikarenakan pertimbangan konseptual dan metodologis. Dengan demikian, secara keseluruhan, komponen yang membentuk IDI terdiri atas 3 Aspek, 11 Variabel dan 28 Indikator. Informasi secara lebih rinci tentang indikator dari masing-masing variabel dapat dilihat pada Lampiran 2: Aspek, Variabel dan Indikator IDI.

Bab 3

Metodologi

“The challenge of the research is to relate theory and research in such a way that questions are answered. Both theory and data are required. Data cannot be collected without some idea (theory) about the answer to the questions. Theories alone are unsatisfactory because they are only ideas which is much more sounding at abstract level.”(Bouma, 1993: 17)

Kutipan di atas secara implisit mengindikasikan, sejatinya aktivitas penelitian merupakan “persenyawaan” dari dua unsur utama, yaitu: **disiplin** dan **proses**. Sebagai sebuah disiplin, penelitian harus merujuk pada sejumlah kaidah, sehingga dapat dipertanggung jawabkan secara akademis. Kaidah-kaidah akademis yang dimaksud, antara lain, memiliki pertanyaan empiris dan fokus kajian yang spesifik; memiliki landasan konsep dan teori yang jelas, harus memiliki kejujuran dan akurasi dan harus mengakui adanya keterbatasan-keterbatasan (limitasi) dari penelitian yang dilakukan (Vredenburg, 1978: 1-20).

Sementara, sebagai sebuah proses, suatu penelitian harus melalui tahapan-tahapan yang berisikan serangkaian aktivitas dari awal hingga akhir. Tahap-tahap aktivitas penelitian ini, tentunya, bukan merupakan suatu

kekakuan yang bersifat absolut. Semua penelitian memiliki tahap yang sama. Metode dan prosedur penelitian dapat berbeda dari satu penelitian ke penelitian yang lain sesuai tujuan dan fenomena yang diteliti. Namun yang harus selalu ada adalah kejelasan metode dan prosedur yang akan diambil untuk menjamin data dan hasil penelitian memiliki integritas dan kredibilitas. Tapi bila tahapan-tahapan tersebut tidak dilakukan secara benar, maka hasil penelitian pun akan dipertanyakan keabsahannya. Di antara langkah-langkah penelitian yang dimaksud adalah: perumusan masalah penelitian, merumuskan variable dan indikator penelitian, menyusun desain penelitian, mengumpulkan dan mengolah data serta melakukan analisis atau interpretasi atas data yang telah dikumpulkan (Bouma, 1993: 8-9).

3.1. Permasalahan yang hendak dijawab dengan IDI

Secara umum IDI dibangun untuk menjawab pertanyaan tentang bagaimana kondisi atau status perkembangan demokrasi di provinsi-provinsi di Indonesia. Kondisi demokrasi ini hendak direkam melalui tiga aspek pentingnya yaitu Kebebasan Sipil, Hak-hak Politik, dan Lembaga-lembaga Demokrasi.

Pada tingkat yang paling kongkret, IDI melalui indikator-indikator dari ke tiga aspek penting demokrasi tadi, menilai apakah ada aturan, situasi, atau kejadian yang

mencerminkan ada atau tidak adanya; berkembang atau terhambatnya demokrasi di suatu provinsi. Dengan demikian unit analisis dari IDI adalah provinsi. Dengan kata lain, IDI mencerminkan kondisi demokrasi di provinsi.

3.2. Aspek, Variabel dan Indikator IDI

Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) adalah suatu indeks komposit yang dibangun berdasarkan tiga aspek yang terdiri dari 11 variabel dan 28 indikator. Tiga aspek komponen IDI terdiri atas Kebebasan Sipil, Hak-hak Politik dan Lembaga-lembaga Demokrasi. Seluruh aspek, variabel, dan indikator yang membentuk IDI ditampilkan dalam Tabel 3.1.

Tabel 3.1. Aspek, Variabel, dan Indikator IDI

Indikator
A. KEBEBASAN SIPIL (CIVIL LIBERTIES)
I. Kebebasan berkumpul dan berserikat
1. Ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh aparat pemerintah yang menghambat kebebasan berkumpul dan berserikat
2. Ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh masyarakat yang menghambat kebebasan berkumpul dan berserikat
II. Kebebasan berpendapat
3. Ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh aparat pemerintah yang menghambat kebebasan berpendapat
4. Ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh

masyarakat yang menghambat kebebasan berpendapat

III. Kebebasan berkeyakinan

5. Aturan tertulis yang membatasi kebebasan atau mengharuskan masyarakat dalam menjalankan agamanya
6. Tindakan atau pernyataan pejabat pemerintah yang membatasi kebebasan atau mengharuskan masyarakat untuk menjalankan ajaran agamanya
7. Ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan dari satu kelompok masyarakat terhadap kelompok masyarakat lain terkait dengan ajaran agama

IV. Kebebasan dari diskriminasi

8. Aturan tertulis yang diskriminatif dalam hal gender, etnis atau terhadap kelompok rentan lainnya
9. Tindakan atau pernyataan pejabat pemerintah daerah yang diskriminatif dalam hal gender, etnis atau terhadap kelompok rentan lainnya
10. Ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh masyarakat karena alasan gender, etnis atau terhadap kelompok rentan lainnya

B. HAK-HAK POLITIK (POLITICAL RIGHTS)

V. Hak memilih dan dipilih

11. Kejadian di mana hak memilih atau dipilih masyarakat terhambat
 12. 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 ketiadaan/kekurangan fasilitas sehingga kelompok
-

penyandang cacat tidak dapat menggunakan hak pilih

15. Persentase perempuan terpilih terhadap total anggota DPRD

VI. Partisipasi politik dalam pengambilan keputusan dan pengawasan

16. Persentase demonstrasi/mogok yang bersifat kekerasan terhadap total demonstrasi/mogok

17. Pengaduan masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintahan

C. LEMBAGA-LEMBAGA DEMOKRASI (INSTITUTIONS OF DEMOCRACY)

VII. Pemilu yang bebas dan adil

18. Kejadian yang menunjukkan keberpihakan KPUD dalam penyelenggaraan pemilu

19. Kejadian atau pelaporan tentang kecurangan dalam penghitungan suara

VIII. Peran DPRD

20. Besaran alokasi anggaran pendidikan dan kesehatan per kapita

21. Persentase jumlah perda yang berasal dari hak inisiatif DPRD terhadap jumlah total perda yang dihasilkan

22. Rekomendasi DPRD kepada eksekutif

IX. Peran partai politik

23. Kegiatan kaderisasi yang dilakukan parpol peserta pemilu

24. Persentase perempuan dalam kepengurusan parpol tingkat provinsi

X. Peran birokrasi pemerintah daerah

25. Laporan dan berita penggunaan fasilitas pemerintah untuk

kepentingan calon/parpol tertentu dalam pemilu legislative

26. Laporan dan berita keterlibatan PNS dalam kegiatan politik parpol pada pemilu legislatif

XI. Peran peradilan yang independen

27. Keputusan hakim yang kontroversial

28. Penghentian penyidikan yang kontroversial oleh jaksa atau polisi

Metode Pengumpulan Data

Dalam literatur, metode pengumpulan data sangat beragam mulai dari observasi, *review* dokumen, hingga penyebaran kuesioner dan wawancara langsung dengan para narasumber. Lawrence Neuman (2000: 33), mengelompokkan teknik pengumpulan data ke dalam dua kategori utama. Pertama, apa yang ia sebut sebagai teknik pengumpulan data *kuantitatif* dalam pengertian pengumpulan data dalam bentuk angka yang meliputi metode-metode, antara lain: *Experiment, Survey, Content Analysis, dan Existing Statistics Analysis*. Kedua, adalah teknik pengumpulan data *kualitatif* dalam pengertian pengumpulan data dalam bentuk “kata-kata/kalimat” dan “gambar” yang meliputi metode-metode, antara lain, *Direct and Indirect Observations, Interview, Focus Group Discussion dan Historical-Comparative Data Collection*. Pada bagian lain, Nawawi (1983: 94-133)

membedakan sedikitnya ada lima teknik dalam pengumpulan data. Kelima metode pengumpulan data yang dimaksud adalah: a) Teknik Observasi Langsung, b) Teknik Observasi Tidak Langsung, c) Teknik Komunikasi Langsung (wawancara terstruktur dan wawancara mendalam *indepth interview*), d) Komunikasi Tidak Langsung (penyebaran kuisioner), dan e) Teknik Studi Dokumenter/Bibliografi. Pilihan atas teknik-teknik pengumpulan data sangat ditentukan oleh sifat penelitian yang dilakukan dan jenis data yang diperlukan. Atas pertimbangan ini, dalam konteks penyusunan IDI, disepakati teknik pengumpulan datanya menerapkan metode *triangulation* (Denzin, 1978), yakni mengkombinasikan antara metode *kuantitatif* dan *kualitatif* dengan rancangan tertentu sehingga data yang didapat dari metode yang satu akan memvalidasi (*cross validate*) data yang didapat dengan metode yang lain. Untuk lebih spesifiknya, ada empat metode utama yang digunakan dalam pengumpulan data untuk penyusunan IDI, yaitu: *Review Media* (analisis isi berita surat kabar), *Review Dokumen* (analisis isi dokumen resmi yang dikeluarkan pemerintah), *Focus Group Discussion* (FGD), dan Wawancara Mendalam (*in-depth Interview*).

3.3.1. Review Media dan Review Dokumen

Bila merujuk pada kategori metode pengumpulan data dikemukakan Neuman (2000) di atas, *review* media dan dokumen termasuk dalam kelompok teknik *kuantitatif*. Metode ini umumnya digunakan untuk mendapatkan data dan informasi berkaitan dengan variabel dan indikator penelitian melalui analisis (*content analysis*) bahan-bahan tertulis maupun simbolik (*written and symbolic material*), misalnya surat kabar, foto, lirik lagu, film, peraturan perundang-undangan, dan sebagainya. Dalam khasanah penelitian ilmiah, *review* media, pada khususnya, banyak digunakan baik dalam penelitian *exploratory* maupun penelitian *explanatory* (Neuman, 2000: 34). *Review* media dan dokumen dipilih sebagai salah satu teknik pengumpulan data, karena baik media maupun dokumen dianggap sebagai sumber informasi paling realistis untuk mendapatkan data *kuantitatif* (dalam kurun waktu pengamatan selama satu tahun) berkaitan dengan 3 aspek, 11 variabel, dan 28 indikator IDI. Penggunaan dokumen sebagai sumber data IDI tidak menuntut banyak penjelasan. Karena pada dasarnya, dokumen resmi merupakan sumber data yang layak dan biasa dipakai dalam banyak penelitian. Penggunaan media khususnya koran, sebagai sumber data untuk mengukur demokrasi barangkali tidak lazim digunakan, sebab itu perlu mendapatkan penjelasan khusus. IDI berpendapat,

koranlah yang merekam kehidupan daerah termasuk di dalamnya denyut demokrasi atau proses demokratisasi, selama satu tahun secara terus menerus dari hari ke hari. Ini bukan berarti koran tidak memiliki kelemahan. IDI sepenuhnya menyadari keterbatasan koran seperti kemungkinan bias-bias editorial dan wartawan, keterbatasanjangkauan liputan, keterbatasanruang, dan keterbatasan keahlian wartawan.

Namun, di samping keterbatasan-keterbatasan ini dan dengan asumsi koran di Indonesia adalah koran yang bebas, koran merupakan sumber data mengenai demokrasi provinsi yang cukup baik. Terlebih lagi, dalam hal-hal yang berkaitan dengan gairah spontan dari masyarakat untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik di daerahnya, barangkali tidak ada yang konsisten hadir sepanjang tahun seperti koran. Untuk mengurangi bias yang muncul karena kelemahan-kelemahan yang inheren ada dalam metode *review* koran inilah maka FGD dan wawancara mendalam juga dilakukan. Untuk menerapkan metode *review* media dan dokument, tulis Neuman (2000: 34), sedikitnya harus dipenuhi empat persyaratan pokok. Pertama, merumuskan secara spesifik isu yang akan dicari (dalam konteks IDI berarti mulai dari aspek, variabel, hingga indikator penelitian). Kedua, menetapkan jenis media dan dokumen yang akan di-*review*. Ketiga, menyusun alat atau sistem untuk “merekam” data dan informasi yang diperlukan. Keempat, mengukur data dan informasi yang telah terkumpul untuk selanjutnya disajikan

dalam bentuk angka atau persentase. Dalam konteks penyusunan IDI, persyaratan yang pertama merujuk pada 3 aspek, 11 variabel, dan 28 indikator IDI. Sedangkan untuk memenuhi syarat yang kedua, ditetapkan media yang dimaksud adalah surat kabar, dan untuk ini telah dipilih satu surat kabar terkemuka di masing-masing provinsi. (Daftar nama surat kabar yang dijadikan sampel sumber data dapat dilihat pada Lampiran 3). Sementara untuk jenis dokumen, yang digunakan adalah dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dan DPRD seperti Peraturan Daerah (Perda), Surat Keputusan Gubernur, Surat Keputusan DPRD serta dokumen-dokumen resmi lainnya seperti data demonstrasi dari Kepolisian, dan data pemilih yang dikeluarkan oleh KPUD.

3.3.2. Focus Group Discussion (FGD)

Dari kata yang digunakan, *Focus Group Discussion* (Diskusi Kelompok Terfokus), sangat jelas memperlihatkan adanya 3 (tiga) kata kunci: diskusi (bukan wawancara), kelompok (bukan individu), dan terfokus (bukan bebas). Dengan demikian, secara harfiah, metode *Focus Group Discussion* (FGD) dapat didefinisikan sebagai suatu proses pengumpulan data dan informasi mengenai suatu permasalahan tertentu yang sangat spesifik melalui diskusi kelompok (Irwanto, 1998: 1). Pada bagian lain, Powell (1996:499) menulis, *focus group discussionis a group of*

individuals selected and assembled by researchers to discuss and comment on, from personal experience, the topic that is the subject of the research. Sementara, Barnett

(2008:1) mengatakan, *focus groups are comprised of individuals assembled to discuss a particular subject, and differ from.* Definisi yang dibangun oleh Powell (1996) dan Barnett (2008) ini secara implisit mengindikasikan, FGD hampir serupa dengan teknik wawancara kelompok. Namun demikian, FGD memiliki perbedaan mendasar bila dibandingkan dengan wawancara kelompok. Perbedaan yang dimaksud terletak pada kedalaman data dan informasi yang dihasilkan dari interaksi di antara para partisipan FGD. Lebih khusus, dalam wawancara kelompok, proses penggalan informasi lebih ditekankan pada pertanyaan dan dialog antara peneliti dan narasumber; sementara pada FGD, proses penggalan informasi lebih didasarkan pada interaksi di antara para partisipan dengan merujuk pada isu yang dikemukakan oleh peneliti atau fasilitator FGD (Gibbs, 1997: 2). Melalui FGD, peneliti/fasilitator dapat dengan leluasa melakukan eksplorasi atas sistem nilai dan orientasi para partisipan terhadap isu-isu yang sedang diteliti. Sementara, pada sisi lain, diantara para partisipan sendiri juga dapat saling bertanya serta saling mengevaluasi pemahaman mereka masing-masing atas isu-isu yang sedang didiskusikan (Kitzinger, 1995). Mengapa FGD acap kali dipilih sebagai metode pengumpulan data? Dua di antara sejumlah alasan adalah:

pertama, FGD merupakan teknik yang lebih handal untuk mendapatkan keragaman informasi tentang pandangan, penilaian, pengalaman, dan reaksi para nara sumber atas isu-isu penelitian melalui dialog kelompok. Kedua, FGD memungkinkan peneliti untuk mendapatkan informasi yang cukup komprehensif dalam waktu yang relatif singkat (Gibbs, 1997: 2). Namun demikian, penting dicatat teknik pengumpulan data melalui FGD memiliki sejumlah keterbatasan. Salah satunya, data dan informasi yang diperoleh dari FGD tidak cukup kuat dijadikan sebagai "landas-pijak" untuk melakukan generalisasi pada konteks yang lebih luas karena data dan informasi yang diperoleh tersebut hanya merefleksikan pandangan dan pendapat para partisipan dalam jumlah yang sangat terbatas (Hoppe, 1995). Dalam kaidah penelitian ilmiah, FGD termasuk dalam kategori teknik pengumpulan data kualitatif. Sebagai salah satu dari teknik pengumpulan data, FGD dapat berperan sebagai metode utama, atau bila mengaplikasikan lebih dari satu teknik pengumpulan data, FGD dapat berperan sebagai komplementer terhadap metode-metode lainnya. Pilihan atas peran ini apakah sebagai metode utama ataukah komplementer, sangat ditentukan oleh tujuan FGD itu sendiri. Bila tujuan utamanya untuk melakukan investigasi dan eksplorasi terhadap orientasi, pengalaman, dan sistem nilai dari para partisipan berkaitan dengan isu-isu penelitian, dalam hal ini FGD berfungsi sebagai metode utama. Namun, jika FGD bertujuan untuk melakukan

verifikasi atas informasi yang telah dikoleksi melalui metode-metode pengumpulan data lainnya, peran FGD hanya sebagai komplementer (Bernett, 2008: 1-2).

Mengingat proses pengumpulan data dalam penyusunan IDI menggunakan lebih dari satu metode dan di antara metode-metode tersebut *review* media dan dokumen merupakan basis untuk menjangkau data *kuantitatif*, peran FGD lebih berfungsi sebagai komplementer terhadap metode pengumpulan data melalui *review* media dan dokumen.

Secara umum, tujuan utama dari penggunaan FGD adalah untuk men- jaring data *kualitatif* berkaitan dengan aspek, variabel, dan indikator IDI. Secara khusus, tujuan FGD dalam pengumpulan data IDI adalah, pertama, untuk mendapatkan informasi tentang pendapat dan penilaian partisipan (verifikasi, konfirmasi, dis- konfirmasi) atas data-data *kuantitatif* berkaitan dengan indikator-indikator IDI yang telah berhasil dikumpulkan melalui *review* media dan dokumen. Kedua, melakukan eksplorasi ataskasus-kasus yang memiliki tingkat relevansi tinggi terhadap indikator IDI. Ketiga, menggali informasi (data *kualitatif*) berkaitan dengan indikator-indikator IDI yang belum didapatkan melalui *review* media dan *review* dokumen.

3.3.3. Wawancara Mendalam

Sama halnya FGD, wawancara mendalam (*in-depth interview*) dalam kaidah penelitian ilmiah, juga termasuk kategori teknik pengumpulan data kualitatif. Teknik wawancara mendalam bias anya dilakukan antara lain untuk: (1) mengkonstruksi kejadian, perasaan, dan motivasi, (2) merekonstruksi kejadian yang dialami pada masa lalu; (3) memproyeksi hal-hal yang diharapkan ke depan; dan (4) memverifikasi data dan informasi yang telah diperoleh dari sumber-sumber lain (Moleong, 2005: 186). Teknik *in-depth interview* umumnya juga digunakan untuk mendapatkan informasi yang lebih mendalam –atau melakukan eksplorasi atas pandangan/perspektif narasumber, berkaitan dengan isu-isu yang sedang diteliti (Guion, 2006; Berry, 1999). Karena tujuan yang sangat spesifik inilah, wawancara mendalam memiliki perbedaan mendasar dibandingkan dengan teknik wawancara terstruktur atau wawancara reguler. Perbedaan tersebut antara lain: (1) format pertanyaan berbentuk terbuka (*open-ended*); (2) moda wawancara lebih berbentuk percakapan (*conversational*); dan (3) pewawancara (*interviewers*) harus memiliki kemampuan menginterpretasi jawaban narasumber, untuk selanjutnya melakukan klarifikasi dan pendalaman-pendalaman (*seek understanding and interpretation*). Dalam formulasi yang lebih konkrit, Berry (1999: 1-2) menegaskan, *in-depth interview involves asking*

informants open-ended question, and probing wherever necessary to obtain data deemed useful by the researcher. Penggunaan metode *in-depth interview* tidak saja membutuhkan keterampilan khusus bagi parapewawancara (*interviewers*), tetapi juga harus memenuhi sedikitnya 7 (tujuh) tahapan Guion (2006: 2-4). Pertama, *thematizing*, yaitu menetapkan tujuan dari melakukan wawancara mendalam, dan merumuskan isu-isu yang akan digali. Kedua, *designing* atau merancang alat yang akan digunakan untuk menggali data dan informasi (*interview guide*). Ketiga, *interviewing*, yakni, melakukan wawancara dengan para narasumber. Keempat, *transcribing*, menurunkan atau menarasikan hasil wawancara dalam bentuk teks tertulis. Kelima, *analysing*, yakni menilai dan meng-artikulasi informasi yang diperoleh dari hasil wawancara dalam kaitannya dengan tema dan masalah yang sedang diteliti. Keenam, *verifying*, melakukan verifikasi atas validitas data dan informasi yang telah diperoleh. *Ketujuh, reporting*, yakni menyusun laporan hasil wawancara.

Tanpa bermaksud menisbikan ketujuh persyaratan teknis yang harus dipenuhi tersebut, satu di antaranya yang menarik digarisbawahi adalah, pentingnya menetapkan tujuan mengapa mengaplikasikan metode *in-depth interview*, atau apa yang disebut oleh Guion (2006) sebagai *thematizing*. Dikatakan demikian, karena penjelasan tentang tujuan diaplikasikannya *in-depth interview* secara tidak langsung menjelaskan status dan peran dari metode ini

pada penelitian yang sedang dilakukan apakah sebagai metode utama atau hanya sebagai komplementer, atas metoda-metode pengumpulan data lainnya.

Pada konteks penyusunan IDI, *in-depth interview* digunakan untuk melakukan verifikasi dan pendalaman informasi yang telah diperoleh melalui *review* media dan dokumen serta FGD. Karena itu, cukup beralasan jika *in-depth interview* diperankan bukan sebagai metode utama dalam proses pengumpulan data, tetapi lebih bersifat komplementer karena melengkapi ketiga metode lainnya.

Dengan peran seperti ini, *in-depth interview* baru dilakukan setelah FGD berlangsung guna mendalami berbagai informasi terkait kasus-kasus yang belum terungkap secara maksimal dalam FGD. Dengan demikian, kendati *in-depth interview* bersifat komplementer terhadap metode pengumpulan data lainnya, namun memiliki peran yang tidak kalah penting karena berperan sebagai “pos” terakhir dalam penjaringan data kualitatif. Lebih dari itu, *in-depth interview* juga berperan sebagai “filter” dalam mengurangi bias informasi berkaitan dengan aspek, variabel dan indikator IDI.

Bagaimana keterkaitan antara empat metode pengumpulan data yang digunakan dalam penyusunan IDI sebagaimana dikemukakan di atas? Secara singkat, keterkaitan empat metode tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut. Dua metode pertama (*review* media dan dokumen) berperan sebagai basis utama dalam penjaringan

data kuantitatif berkaitan dengan aspek, variabel, dan indikator IDI. Selanjutnya, data-data *kuantitatif* yang telah terekam melalui review media dan dokumen diverifikasi dan dielaborasi dengan data kualitatif yang dijaring melalui dua metode berikutnya (FGD dan *in-depth interview*).

Dengan demikian, penghitungan indeks untuk masing-masing indikator IDI ditetapkan dengan bertumpu pada data *kuantitatif* yang diperoleh melalui dua metode yang pertama (*review* media dan *review* dokumen) serta data *kualitatif* yang diperoleh melalui dua metode berikutnya (FGD dan *in-depth interview*). Indeks masing-masing indikator IDI (28 indikator) di setiap provinsi memberikan kontribusi dalam penghitungan indeks 11 variabel IDI, selanjutnya indeks 11 variabel memberikan kontribusi terhadap penghitungan indeks tiga aspek IDI. Pada akhirnya, komposit indeks ketiga aspek IDI inilah yang merefleksikan indeks demokrasi di masing-masing provinsi. Secara singkat, operasionalisasi dari empat metode pengumpulan data dalam penyusunan IDI, dapat digambarkan pada Diagram 3.1. Berdasarkan metode pengumpulan data yang digambarkan di atas, disusun sejumlah instrumen pengumpulan data berupa: Format Koding Dokumen, Format Koding Isi Surat Kabar, Panduan FGD dan Kelompok Peserta FGD, Format Pencatatan FGD, Format Tabulasi Ekstraksi Hasil FGD, Panduan Wawancara Mendalam, dan Format Transkripsi Hasil Wawancara.

3.4. Pengolahan Data

Berdasarkan sumbernya, terdapat empat macam data yang digunakan untuk membangun indeks. Dua set data pertama adalah data *kuantitatif* yang berasal dari *review* dokumen dan *review* media, dua set data berikutnya bersifat *kualitatif* yang berasal dari FGD dan wawancara mendalam. Data FGD dan wawancara mendalam bersifat komplementer terhadap data *review* media dan *review* dokumen, dan digunakan sebagai informasi untuk memberikan penilaian (*qualifying information*) apakah kondisi demokrasi sebagaimana tercermin dari hasil *review* media dan *review* dokumen itu memang benar adanya, dan apakah itu mencerminkan kondisi demokrasi yang baik atau buruk. Selain itu, data FGD dan wawancara mendalam juga digunakan untuk indikator-indikator tertentu yang memang tidak mungkin didapat dari *review* dokumen dan media.

Sumber data utama setiap indikator berbeda-beda. Dari 28 indikator yang diukur dalam IDI, 10 indikator menggunakan sumber data koding surat kabar, 9 indikator menggunakan sumber data koding dokumen dan 7 indikator menggunakan sumber data koding surat kabar dan koding dokumen. Tabel 3.2. menyajikan indikator berdasarkan sumber data dan perlakuan dalam pengolahan data. Perlakuan pengolahan terhadap indikator yang menggunakan dua sumber data, berprinsip pada penggunaan

data yang memiliki jumlah kejadian terbesar. Hal ini didasari pada pertimbangan, pertama, berdasarkan data yang terkumpul, kedua sumber data sama-sama menghasilkan data rinci setiap kejadian. Kedua, jumlah kejadian yang sedikit merupakan bagian dari jumlah yang besar, sehingga jumlah semua kejadian telah tercakup dalam jumlah yang besar.

Dalam pengolahan data ini, penting dikemukakan adanya perlakuan yang berbeda untuk indikator 13 dan indikator 12. Keduanya ditetapkan berdasarkan penilaian Panel Ahli IDI.⁶ Pada indikator 13 –Kualitas Daftar Pemilih Tetap (DPT), panel ahli memberikan penilaian 30 poin indeks indikator. Penilaian tersebut berdasarkan pada kenyataan pada waktu pelaksanaan Pemilu Legislatif 2009 tidak ditemukan DPT yang benar-benar terbebas dari kesalahan. Di antara berbagai masalah dalam DPT tersebut adalah: (1) cakupan, yaitu hampir tidak ditemukan DPT yang tidak memiliki kesalahan dalam hal kurang cakupan nama-nama yang secara undang-undang telah berhak memiliki hak memilih tetapi tidak terdaftar dalam DPT. DPT masih memuat daftar nama orang yang sudah tidak tinggal di lingkungan TPS, baik karena perpindahan atau karena nama yang tercantum telah meninggal dunia, mencatat nama yang belum berhak memiliki hak memilih, dan nama yang terdaftar ganda; (2)

⁶ Tim Panel Ahli IDI terdiri atas lima orang, yaitu: Prof. Dr. Maswadi Rauf (FISIP Universitas Indonesia), Prof. Dr. Siti Musdah Mulia (ICRP—Indonesian Conference on Religion and Peace), Dr. Syarief Hidayat (LIPI), Dr. Abdul Malik Gismar (Kemitraan), dan August Parengkuan (Kompas).

akurasi penulisan nama daftar pemilih; dan (3) ketidaksesuaian nama daftar pemilih dengan alamat tempat tinggal.

<https://maluku.bps.go.id>
<http://maluku.bps.go.id>

Penilaian panel juga diperlakukan terhadap indikator 12 yaitu Indikator Jumlah Kejadian yang Menunjukkan Ketiadaan/Kekurangan Fasilitas sehingga kelompok penyandang cacat tidak dapat Menggunakan Hak Memilih. Tim Panel memberikan penilaian sebesar 50 poin indeks indikator, mengingat (1) tidak adanya fasilitas dalam TPS yang menjamin penyandang cacat dapat menggunakan hak memilih pada pelaksanaan pemilu legislatif 2009; dan (2) DPT tidak mencantumkan kecacatan dan bantuan yang dibutuhkan bagi orang cacat yang memiliki hak memilih. Meskipun demikian, Tim Panel menyadari, tidak semua TPS memiliki pemilih orang cacat. Karena pertimbangan tersebut maka diberikan penilaian skor 50 poin indeks indikator.

Tahap penting dalam pengolahan data IDI adalah mempertimbangkan data kualitatif yang diperoleh dari FGD dan wawancara mendalam. Karena, sebagaimana telah disebutkan, FGD dan wawancara mendalam berfungsi untuk mengkonfirmasi, meluruskan dan melengkapi data hasil koding surat kabar dan koding dokumen. Data kualitatif hasil FGD dan wawancara mendalam diklasifikasikan ke dalam empat kelompok, yaitu: (1) data tidak relevan dengan indikator yang dibicarakan; (2) hanya mengkonfirmasi data kuantitatif; (3) menambah kejadian data kuantitatif; ataukah (4) mengurangi kejadian data kuantitatif.

Pembentukan IDI merupakan proses kuantifikasi kehidupan demokrasi di Indonesia, sehingga diperlukan

langkah-langkah transformasi data kualitatif hasil FGD dan wawancara mendalam menjadi data kuantitatif. Namun demikian, proses transformasi ini tidak semata-mata proses kuantifikasi terhadap data kualitatif karena harus mempertimbangkan:

1. Fungsi data *kualitatif* (FGD dan wawancara mendalam) adalah untuk mengkonfirmasi, meluruskan dan melengkapi data kuantitatif (hasil koding surat kabar), sehingga nilai yang diberikan tidak melebihi data kuantitatif;
2. Transformasi nilai harus menyertakan valuasi, artinya nilai yang diberikan mempunyai makna yang sama dengan data kuantitatif;
3. Untuk menjamin operasi matematik maka nilai kuantitatif yang diberikan kepada data kualitatif harus mempunyai satuan yang sama dengan data kuantitatif.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, data kualitatif pada kelompok 1 (data tidak relevan) dan 2 (hanya mengkonfirmasi data kuantitatif) tidak mempengaruhi jumlah kejadian data kuantitatif karena itu dinilai 0. Data kualitatif pada kelompok 3 dan 4 yang mendeskripsikan adanya penambahan/pengurangan kejadian terhadap data kuantitatif diberikan nilai 10 persen poin indeks. Operasi matematik penambahan/pengurangan dilakukan pada

nilai indeks hasil data kuantitatif sehingga telah bebas dari satuan. Nilai 10 persen poin menjadi unsur penambah indeks data kuantitatif ketika sifat indikator menunjukkan semakin besar jumlah kejadian mengindikasikan semakin baik tingkat demokrasi. Sebaliknya, nilai 10 persen poin menjadi unsur pengurang indeks data kuantitatif ketika sifat indikator menunjukkan semakin besar jumlah kejadian mengindikasikan semakin buruk tingkat demokrasi.

3.5. Teknik Penyusunan Indeks

Penghitungan Indeks Demokrasi Indonesia melalui tiga tahapan proses: pertama, menghitung indeks akhir untuk setiap indikator; kedua, menghitung indeks provinsi; dan ketiga, menghitung indeks keseluruhan atau Indeks Demokrasi Indonesia. Ketiga tahapan ini secara hirarkis terkait satu dengan yang lain. Penghitungan indeks indikator mendahului dan menyumbang pada penghitungan indeks variabel; indeks variabel menentukan penghitungan indeks aspek; indeks aspek menentukan indeks provinsi; dan akhirnya indeks provinsi menentukan indeks demokrasi Indonesia. Namun, sebelum indeks itu sendiri dapat dihitung, dilakukan suatu proses tersendiri untuk menghitung bobot dari setiap indikator, variabel, dan aspek yang membentuk keseluruhan indeks.

3.5.1. Menentukan Bobot Indikator, Variabel dan Aspek

Aspek-aspek Kebebasan Sipil, Hak-hak Politik, dan Lembaga-lembaga Demokrasi belum tentu memiliki kontribusi atau tingkat kepentingan yang sama dalam menentukan perkembangan demokrasi di Indonesia. Ketiganya memang penting, namun seberapa penting salah satu aspek relatif terhadap aspek yang lain tidak dapat diketahui. Hal demikian juga terjadi pada tingkat variabel dan indikator; sejauh mana kontribusi atau tingkat kepentingannya terhadap perkembangan demokrasi di Indonesia tidak kita ketahui.

Memang bobot ini bisa secara teoritis ditentukan, misalnya dengan mengasumsikan bahwa setiap aspek memiliki kontribusi yang sama. Namun, penentuan secara apriori ini belum tentu sesuai dengan realitas ataupun sesuai dengan bagaimana secara empirik para akademisi dan praktisi demokrasi yang terlibat dalam upaya membangun demokrasi di Indonesia memahaminya.

Penilaian ahli dilakukan dengan melakukan perbandingan secara berpasangan (*pair ways comparison*) antar indikator penilaian. Dalam hal ini, IDI menggunakan 14 penilai ahli dalam AHP mewakili akademisi, politikus, masyarakat sipil dan tersebar secara cukup merata dalam hal gender. Sebagai teknik yang menggabungkan antara penilaian kualitatif-psikologis setiap ahli dengan

penghitungan matematis terhadap penilaian-penilaian tersebut, AHP mampu menghasilkan penilaian yang komprehensif terkait dengan bobot; sejauh mana indikator, variabel dan aspek-aspek yang digunakan dalam IDI memiliki kontribusi atau kepentingan dalam menentukan perkembangan demokrasi di Indonesia.

Bobot yang dihasilkan dari proses AHP menurut penilaian ahli menunjukkan, Hak Politik memiliki kontribusi paling besar dalam menentukan perkembangan demokrasi di Indonesia (41%), disusul oleh Kebebasan Sipil (33%) dan Lembaga Demokrasi (26%). Hal ini tercermin dalam Grafik 3.1.

3.5.2 Menghitung Indeks tiap-tiap Indikator, Variabel dan Aspek

Proses pengolahan data hasil *review* surat kabar dan *review* dokumen hingga menghasilkan indeks indikator diawali dengan penghitungan data kuantitatif menjadi skor data kuantitatif. Selanjutnya, skor data kuantitatif dipadukan dengan data kualitatif hasil FGD dan wawancara mendalam sehingga akhirnya menghasilkan *indeks indikator*. Secara sederhana, prosesnya dapat digambarkan dalam diagram sebagai berikut:

Selanjutnya, bagaimana *indeks variabel* dan *indeks aspek* dihitung? Setiap indikator dalam membentuk *indeks variabel* ditimbang menggunakan penimbang indikator yang didapat melalui suatu proses terpisah yang disebut *Analytical Hierarchy Procedure (AHP)*. Penimbang ini menentukan berapa kontribusi masing-masing indikator terhadap variabel di mana indikator tersebut menjadi salah satu komponennya.

Indeks variabel kemudian diubah menjadi *indeks aspek*. Dalam proses pembentukan skor aspek setiap variabel ditimbang menggunakan penimbang hasil AHP. Indeks aspek kemudian diubah menjadi IDI. Berdasarkan IDI yang dihasilkan maka dapat diketahui kategori demokrasi di suatu provinsi rendah, menengah atau tinggi. Proses perubahan dari indikator menjadi IDI disajikan pada Diagram 3.3.

Berbeda dengan skor aspek IDI provinsi yang dibentuk dari skor aspek variabel, skor aspek IDI Indonesia diperoleh dari rata-rata tertimbang capaian skor aspek provinsi-provinsi di Indonesia. Setelah diperoleh skor aspek Indonesia, kemudian ditimbang dengan penimbang yang diperoleh dari AHP maka terbentuklah IDI Indonesia. Proses penghitungan IDI Indonesia disajikan pada Diagram 3.4.

3.6. Skala Kinerja Demokrasi

Untuk menggambarkan capaian kinerja demokrasi di setiap provinsi, digunakan skala 1 – 100. Skala ini merupakan skala normatif dimana 1 adalah kinerja terendah dan 100 adalah kinerja tertinggi. Kinerja terendah (indeks poin 1) secara teoritik dapat terjadi bila semua indikator mendapatkan skor yang paling rendah (skor 1). Sebaliknya, kinerja tertinggi (indeks poin 100) secara teoritik dimungkinkan apabila seluruh indikator memperoleh skor tertinggi (skor 5). Selanjutnya untuk memberi makna lebih lanjut dari variasi indeks antarprovinsi yang dihasilkan, skala 1 – 100 di atas dibagi ke dalam tiga kategori kinerja demokrasi, yaitu baik (indeks >80), sedang (indeks 60 – 80), dan kurang (indeks < 60).

3.7. Keterbatasan Metodologis

Setiap penelitian tentunya memiliki keterbatasan metodologis baik yang disebabkan oleh pilihan metodologisnya maupun oleh kondisi-kondisi penelitian yang ditemui. Di bawah ini beberapa keterbatasan metodologis dari IDI:

1. Dari *review* media tidak semua indikator ditemukan datanya. Hal ini dapat disebabkan oleh karena keterbatasan

kemampuan pengumpul data dalam melakukan *review* maupun oleh karena keterbatasan media itu sendiri yang memang tidak memberitakan isu- isu yang menjadi indikator yang hendak ditangkap dalam indeks ini.

2. Dalam pelaksanaan FGD tidak semua kategori peserta yang diharapkan untuk berpartisipasi dapat hadir. Hal ini tentunya membatasi kisaran (*range*) pendapat dari peserta FGD dan pada gilirannya mengurangi kekayaan informasi yang dapat digali. Kemampuan fasilitator yang beragam juga berpengaruh terhadap kekayaan dan ketajaman hasil FGD.

3. Keterampilan pewawancara dari 33 provinsi yang berbeda-beda dalam penelitian ini juga memberikan kualitas wawancara yang cukup beragam antarprovinsi.

4. Kesulitan untuk mendapatkan dokumen yang harus direview merupakan kendala yang cukup signifikan dalam melakukan penelitian IDI.

5. Dalam mengkodekan berbagai peristiwa ke dalam suatu kategori tertentu agar secara kuantitatif dapat dihitung kejadian dalam kategori tersebut terdapat *trade* kehilangan yang cukup besar dalam arti tidak terekamnya variasi besarnya atau *magnitude* dari masing-masing peristiwa tadi. Demonstrasi adalah demonstrasi dan dikategorikan sama, apakah demonstrasi itu menentang presiden ataupun menuntut diperbaikinya ruas jalan yang rusak.

Bab 4

Indeks Demokrasi Indonesia Provinsi Maluku, 2011—2012

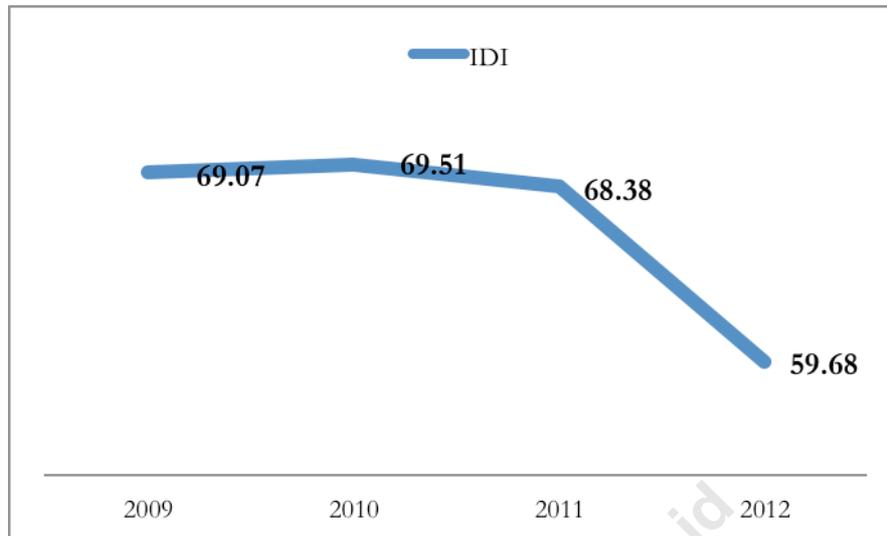
4.1. Gambaran Umum Indeks Demokrasi Indonesia 2011—2012

Seperti telah diuraikan di bagian sebelumnya, Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) dioperasikan ke dalam tiga aspek kinerja demokrasi, yaitu: Kebebasan Sipil, Hak-Hak Politik, dan Lembaga Demokrasi. Masing-masing aspek ini terdiri atas sejumlah variabel dan masing-masing variabel terdiri atas sejumlah indikator.

Selama dua tahun terakhir, secara umum nilai Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) Provinsi Maluku menunjukkan tren yang kurang menggembirakan. Pada tahun 2011, Provinsi Maluku mencatatkan pencapaian IDI sebesar 68,38 dan pada 2012 terjun bebas menjadi 59,68. Di saat yang sama, nilai IDI secara nasional juga menunjukkan tren menurun yaitu sebesar 65,48 (tahun 2011) menjadi 62,63 (tahun 2012).

Grafik 4.1.

Pencapaian IDI Provinsi Maluku, 2009—2012



Pencapaian IDI Provinsi Maluku yang cukup tinggi pada 2009 dan 2010 utamanya disokong oleh tingginya pencapaian di aspek Kebebasan Sipil yang sebesar 92.77 pada 2010 dan meningkat menjadi 96.22 pada 2011. Indikator yang diukur dalam aspek ini adalah Kebebasan Berkumpul dan Berserikat, Kebebasan Berpendapat, dan Kebebasan Berkeyakinan, serta Kebebasan dari Diskriminasi. Aspek ke-1 ini terdiri atas sebelas variabel yang seluruhnya diukur pada pada pendataan yang dilakukan di tahun 2010 maupun 2011.

Sementara di dua aspek lainnya, pencapaian Provinsi Maluku tidak bisa dibilang menggembirakan. Untuk aspek Hak-Hak Politik, pada 2010 capaian Provinsi Maluku adalah sebesar 52.05 dan turun tajam menjadi 48.12 pada 2011. Aspek Hak-

Hak Politik terdiri atas dua indikator, yaitu Hak Memilih dan Dipilih dan Partisipasi Politik dalam Pengambilan Keputusan dan Pengawasan. Aspek kedua dalam IDI ini diukur dengan melihat perkembangan dari tujuh variabel.

Aspek ketiga, yaitu Lembaga Demokrasi juga meningkat. Peningkatannya cukup tinggi, yaitu dari sebelumnya sebesar 66,30 pada 2010 menjadi 69,89 pada 2011. Aspek Lembaga Demokrasi terdiri atas lima indikator dan 12 variabel. Selengkapnya pada Grafik 4.2.

Sementara itu dalam dua tahun terakhir nilai indeks terus menurun. Penurunan paling tajam terjadi pada 2012 dari sebelumnya 68,38 menjadi 59,68. Penurunan nilai indeks ini sebagian besar diduga disebabkan karena terus menurunnya nilai aspek ke-2, yaitu Lembaga Demokrasi dari tahun ke tahun. Untuk memahaminya, kita perlu melihat indikator pembentuk aspek tersebut sehingga kita bisa mengetahui di indikator apa pelemahan demokratisasi secara konsisten terjadi.

Terus menurunnya nilai indeks untuk aspek Hak-Hak Demokrasi dapat diduga disebabkan oleh masih rendahnya jumlah perempuan yang menjadi anggota DPRD di kabupaten/kota. Selain itu, meningkatnya jumlah demonstrasi yang berakhir ricuh (terjadi pemukulan, pembakaran, pengerusakan, pemblokiran jalan, baku pukul) ikut menarik ke bawah nilai aspek ini.

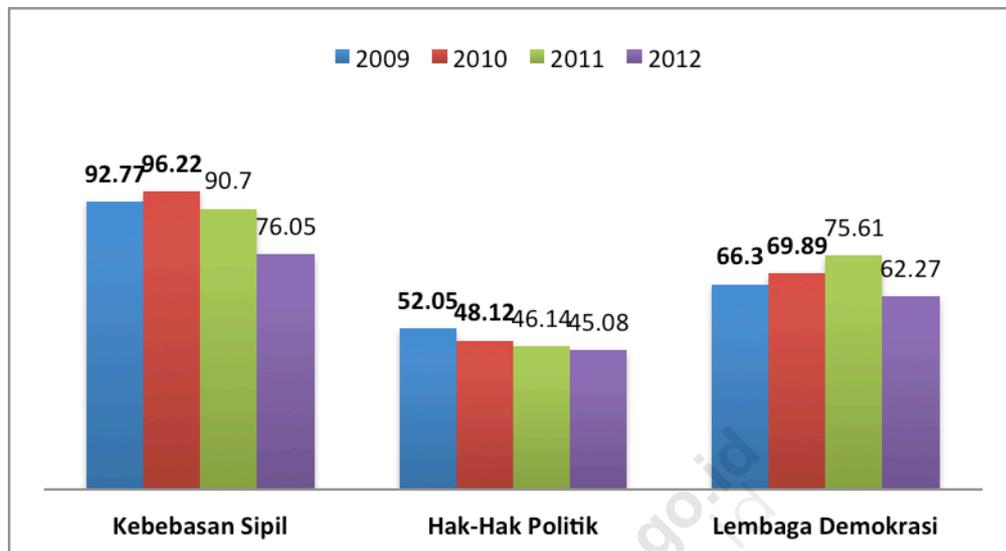
Penurunan terbesar dalam satu tahun terakhir (2012 dibandingkan 2011) terjadi pada aspek Kebebasan Sipil. Hal

tersebut mengindikasikan terjadinya penurunan terhadap kebebasan masyarakat. Turunnya nilai Kebebasan Sipil dapat diduga disebabkan oleh adanya pernyataan pejabat pemerintah yang dinilai diskriminatif dan juga adanya peraturan di kabupaten yang “mencampuri” urusan keagamaan masyarakat. Dalam kacamata demokrasi, negara sepatutnya melakukan tugas melindungi dan menjamin kebebasan masyarakat dalam beribadah dan tidak perlu mengatur cara/bagaimana masyarakat menjalankan ajaran agamanya.

Dalam aspek lain, menurunnya alokasi APBD Provinsi Maluku untuk urusan pendidikan dan kesehatan juga menjadi menarik ke bawah IDI Maluku 2012 yang diperparah oleh tidak adanya perda inisiatif DPRD yang berhasil disahkan hingga akhir 2012. Besaran alokasi biaya untuk pendidikan dan kesehatan serta perda inisiatif mencerminkan kinerja Lembaga Demokrasi yang diukur dalam aspek ke-3.

Grafik 4.2.

Pencapaian IDI Provinsi Maluku per Aspek, 2009—2012



4.2. Indeks Demokrasi Indonesia Maluku 2011—2012 Menurut Aspek

4.2.2. Indeks Aspek Kebebasan Sipil (*Civil Liberties*)

Sebagaimana diuraikan di awal, IDI mengukur demokrasi melalui indeks ketiga aspeknya, yaitu Kebebasan Sipil (*Civil Liberties*), Hak-hak Politik (*Political Rights*) dan Lembaga Demokrasi (*Institution of Democracy*). Pada bagian ini, uraian hanya fokus membahas nilai indeks

aspek Kebebasan Sipil yang diukur melalui empat variabelnya, yaitu Kebebasan Berkumpul dan Berserikat, Kebebasan Berpendapat, Kebebasan Berkeyakinan dan Kebebasan dari Diskriminasi.

Variabel pertama tentang Kebebasan Berkumpul dan Berserikat diukur melalui dua indikator, yakni: (1) Jumlah Ancaman Kekerasan atau Penggunaan Kekerasan oleh Aparat Pemerintah yang Menghambat Kebebasan Berkumpul dan Berserikat, dan (2) Jumlah Ancaman Kekerasan atau Penggunaan Kekerasan oleh Masyarakat yang Menghambat Kebebasan Berkumpul dan Berserikat.

Variabel kedua tentang Kebebasan Berpendapat juga diukur melalui dua indikator: (1) Jumlah Ancaman Kekerasan atau Penggunaan Kekerasan oleh Aparat Pemerintah yang Menghambat Kebebasan Berpendapat; dan (2) Jumlah Ancaman Kekerasan atau Penggunaan Kekerasan oleh Masyarakat yang Menghambat Kebebasan Berpendapat.

Berikutnya, variabel ketiga yakni Kebebasan Berkeyakinan, diukur melalui tiga indikator, yaitu: (1) Jumlah Aturan Tertulis yang Membatasi Kebebasan atau Mengharuskan Masyarakat dalam Menjalankan Agamanya; (2) Jumlah Tindakan atau Pernyataan Pejabat Pemerintah yang Membatasi Kebebasan atau Mengharuskan Masyarakat untuk Menjalankan Ajaran Agamanya; dan (3) Jumlah Ancaman Kekerasan atau Penggunaan Kekerasan

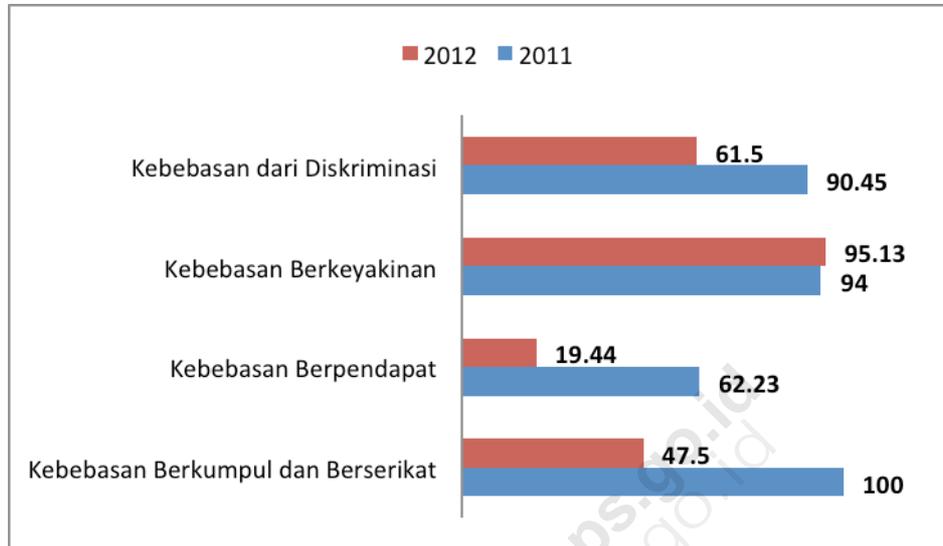
dari Satu Kelompok Masyarakat terhadap Kelompok Masyarakat Lain terkait dengan Ajaran Agama.

Terakhir, variabel keempat yakni Kebebasan dari Diskriminasi diukur melalui tiga indikator: (1) Jumlah Aturan Tertulis yang Diskriminatif dalam Hal Gender, Etnis atau Terhadap Kelompok Rentan Lainnya; (2) Jumlah Tindakan atau Pernyataan Pejabat Pemerintah Daerah yang Diskriminatif dalam Hal Gender, Etnis atau Terhadap Kelompok Rentan Lainnya; dan (3) Jumlah Ancaman Kekerasan atau Penggunaan Kekerasan oleh Masyarakat karena Alasan Gender, Etnis atau Terhadap Kelompok Rentan Lainnya.

Hasil IDI 2010 dan 2011 di Provinsi Maluku untuk aspek Kebebasan Sipil selengkapnya pada Grafik 4.3.

Grafik 4.3.

Indeks Kebebasan Sipil Menurut Variabel, Provinsi Maluku, 2011 dan 2012



Terlihat dari grafik di atas bahwa dalam dua tahun belakangan, hanya variabel Kebebasan Berkeyakinan yang menunjukkan perbaikan. Tiga variable lain yang membentuk aspek Kebebasan Sipil justru menurun. Hal tersebut mengindikasikan semakin banyaknya kasus yang menyebabkan terhalangnya kebebasan masyarakat dalam berpendapat, berkumpul, dan berserikat. Demikian juga dengan kasus/kejadian diskriminasi yang bertambah dan tergambar dari menurunnya indeks pada variabel ini. Sementara itu, nilai indeks untuk variabel Kebebasan Berkeyakinan justru

meningkat. Hal tersebut mengindikasikan adanya peningkatan dalam kualitas beragama di Maluku yang dilihat dari sisi kebebasannya, yang dalam IDI dinilai dari adanya kasus yang menyebabkan terhambatnya masyarakat dalam menjalankan agama dan keyakinannya.

4.2.3. Indeks Aspek Hak-Hak Politik (*Political Rights*)

Aspek kedua yang diukur oleh IDI adalah Hak-hak Politik. Hak-hak politik merupakan salah satu unsur penting dalam demokrasi karena hal tersebut menentukan kebebasan apa saja yang diberikan kepada setiap individu agar dapat menjalankan perannya sebagai warga negara. Ada banyak hak politik yang harus ada dalam demokrasi. IDI hanya menentukan dua jenis hak politik yang akan dijadikan alat untuk mengukur tingkat perkembangan demokrasi di Indonesia (yang dalam IDI disebut sebagai variabel). Kedua hak politik tersebut adalah (1) Hak Memilih dan Dipilih, dan (2) Partisipasi dalam Pengambilan Keputusan dan Pengawasan. Variabel pertama, Hak Memilih dan Dipilih mencakup sejumlah indikator. Banyak sekali indikator yang dapat menunjukkan tingkat perkembangan demokrasi. Namun sejumlah indikator tidak dipakai dalam IDI karena kesulitan menemukan gejala empirik di dalam masyarakat yang dapat digunakan untuk menunjukkan adanya indikator tersebut. Alasan lain yang digunakan dalam menentukan indikator

yang akan digunakan adalah signifikansinya bagi demokrasi.

Ada lima indikator yang digunakan dalam IDI untuk variabel Hak Memilih dan Dipilih. Kelima indikator tersebut adalah: (1) Jumlah Kejadian Hak Memilih dan Dipilih Masyarakat Terhambat, (2) Jumlah Kejadian yang Menunjukkan Ketiadaan/Kekurangan Fasilitas bagi Kelompok Penyandang Cacat sehingga Kelompok ini tidak dapat Menggunakan Hak Memilih, (3) Kualitas Daftar Pemilih Tetap (DPT), (4) Persentase Penduduk yang Menggunakan Hak Pilih dibandingkan dengan yang Memiliki Hak untuk Memilih dalam Pemilu (*voters turn-out*), dan (5) Persentase Perempuan Terpilih terhadap Total Anggota DPRD. Memang tidak dapat disangkal, masih banyak indikator yang bisa dimasukkan, namun kelima indikator inilah yang dianggap paling nyata karena bisa dicari bukti-bukti yang jelas.

Dalam variabel kedua, yaitu Partisipasi Politik dalam Pengambilan Keputusan dan Pengawasan, terdapat dua indikator. Kedua indikator itu adalah (1) Persentase Demonstrasi/Mogok yang Bersifat Kekerasan terhadap Total Demonstrasi/Mogok, dan (2) Jumlah Pengaduan Masyarakat mengenai Penyelenggaraan Pemerintahan. Indikator pertama bertujuan mengetahui persentase demonstrasi/mogok yang bersifat kekerasan untuk mengetahui kecenderungan terjadinya kekerasan dalam demonstrasi dan mogok. Semakin tinggi persentase demonstrasi dan mogok yang berakhir dengan kekerasan fisik, semakin rendah

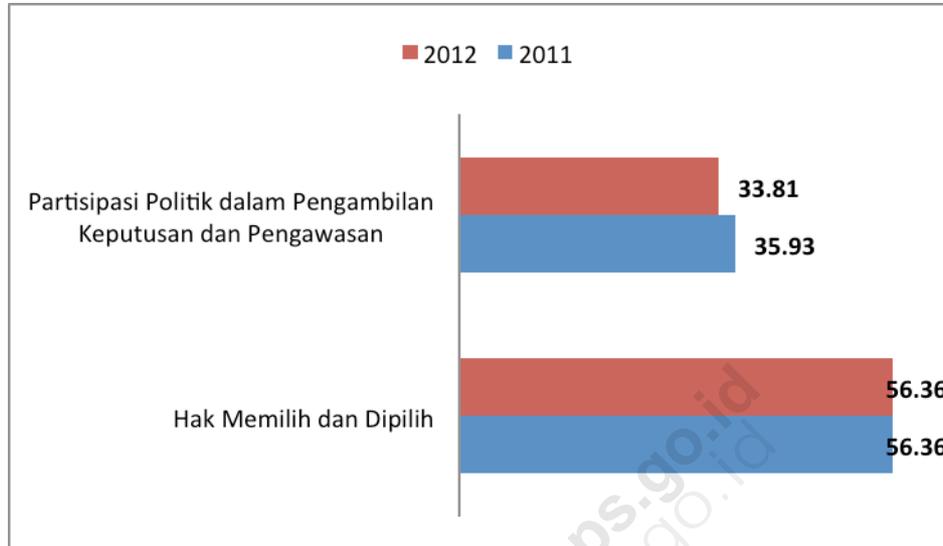
tingkat perkembangan demokrasi di provinsi bersangkutan.

Indikator kedua bertujuan mengetahui besarnya jumlah pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui surat kabar tentang apa yang terjadi di sekitar mereka, terkait dengan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah. Pengaduan mengenai kualitas jalan yang buruk atau jembatan yang rusak adalah contoh dari indikator ini. Semakin banyak jumlah pengaduan yang disampaikan oleh warga masyarakat yang terkait dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, semakin tinggi tingkat kesadaran politik warga masyarakat yang berarti semakin tinggi tingkat

Hasil IDI 2011 dan 2012 di Provinsi Maluku untuk aspek Hak-Hak Politik selengkapnya pada Grafik 4.4.

Grafik 4.4.

Indeks Hak-Hak Politik Menurut Variabel, Provinsi Maluku, 2011 dan 2012



Dapat kita lihat bahwa variabel Hak Memilih dan Dipilih pada dua tahun referensi adalah konstan. Hal tersebut dilakukan karena pada 2011 dan 2012 tidak ada pelaksanaan pemilu legislatif.

Untuk variabel Partisipasi dalam Pengambilan Keputusan dan Pengawasan mengalami penurunan nilai indeksinya. Variabel ini dilihat dari banyaknya demonstrasi yang berakhir ricuh dan jumlah pengaduan masyarakat yang tercatat di Koran. Tampaknya jumlah demonstrasi yang berakhir ricuh berkontribusi besar terhadap turunnya nilai

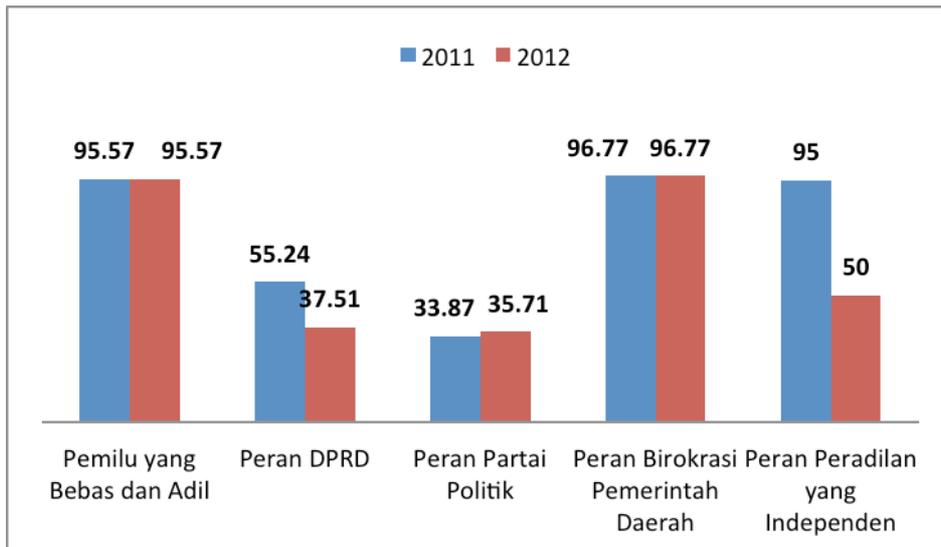
indeks pada variabel ini.

4.2.4. Indeks Aspek Lembaga Demokrasi (*Institutions of Democracy*)

Sebagaimana telah dikemukakan pada ulasan sebelumnya, nilai indeks untuk aspek Lembaga Demokrasi menduduki peringkat kedua bila dibandingkan dengan dua aspek lainnya. Untuk mendapatkan informasi yang lebih komprehensif, sangatlah menarik untuk menelisik lebih jauh distribusi dan kontribusi dari indeks masing-masing variabel dan indikator yang menopang aspek Lembaga Demokrasi itu sendiri.

Terdapat lima variabel dari aspek Lembaga Demokrasi, yaitu: (1) Pemilu yang Bebas dan Adil, (2) Peran DPRD, (3) Peran Partai Politik, (4) Peran Birokrasi Pemerintah Daerah, dan (5) Peradilan yang Independen.

Hasil IDI 2011 dan 2012 di Provinsi Maluku untuk aspek Lembaga Demokrasi selengkapnya pada Grafik 4.5.



Dapat kita lihat bahwa variabel Pemilu yang Bebas dan Adil pada dua tahun referensi adalah konstan. Hal tersebut dilakukan karena pada 2011 dan 2012 tidak ada pelaksanaan pemilu legislatif.

Untuk variabel Peran DPRD, tercatat penurunan yang cukup besar dari tahun sebelumnya, yaitu dari 55,24 menjadi 37,51 pada 2012. Hal tersebut mengindikasikan peran yang DPRD Provinsi Maluku dalam proses demokratisasi di provinsi ini belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari tidak adanya perda inisiatif yang berhasil disahkan pada tahun tersebut.

Penurunan lainnya tampak pada variabel Peran Peradilan yang Independen. Hal tersebut mengindikasikan adanya kasus/penyidikan yang mandek dan tidak diteruskan oleh polisi/jaksa dan adanya putusan hakim yang kontroversial.

Bab 5

Kesimpulan

Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) merupakan akumulasi dari nilai indeks tiga aspek demokrasi yang dianggap penting, yaitu aspek Kebebasan Sipil (*Civil Liberties*), Hak-Hak Politik (*Political Rights*), dan aspek Lembaga Demokrasi (*Institution of Democracy*). Penilaian terhadap indeks dilakukan menggunakan kisaran angka 0—100 yang secara kualitatif dibagi ke dalam tiga kategori: rendah (indeks < 60), sedang (indeks 60—80), dan tinggi (indeks > 80).

Berdasarkan pembagian tersebut, pencapaian IDI Provinsi Maluku pada 2011 termasuk dalam kriteria sedang dan pada 2012 termasuk berkinerja rendah. Jika dilihat menurut aspek yang diukur, hanya aspek Kebebasan Sipil yang mencatatkan pencapaian kriteria tinggi, sementara dua aspek lainnya, Lembaga Demokrasi dan Hak-Hak Politik masing-masing termasuk dalam kriteria sedang dan rendah.

Pencapaian indeks untuk aspek Kebebasan Sipil yang sangat tinggi mengindikasikan kebebasan sipil yang sudah baik di Maluku. Hal tersebut diindikasikan dari rendahnya kasus pelanggaran kebebasan berkumpul, berserikat dan berpendapat bagi masyarakat di provinsi ini. Namun yang patut menjadi perhatian untuk masa yang akan datang adalah nilai indeks untuk variabel kebebasan berkeyakinan yang menurun

dari pencapaian tahun sebelumnya. Hal ini mengindikasikan adanya pelanggaran kebebasan masyarakat dalam menjalankan ajaran agama/keyakinannya yang dilihat dari kaca mata IDI. Demikian juga dengan kebebasan dari diskriminasi yang indeksnya menurun dibandingkan tahun sebelumnya mengindikasikan adanya kasus/kejadian diskriminatif yang dialami masyarakat. Dengan demikian, ke depannya pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan jaminan Negara terhadap kebebasan masyarakat dalam dua hal tersebut dengan terus mempertahankan dan meningkatkan pencapaian di variabel lainnya.

Sementara itu untuk aspek Hak-Hak Politik, yang merupakan pencapaian terendah dari tiga aspek yang diukur dalam IDI, menuntut adanya peningkatan bagi saluran pengaduan masyarakat yang seluas-luasnya terhadap penyelenggaraan pemerintah. Masyarakat yang peduli adalah masyarakat yang partisipatif dan merupakan indikator suksesnya demokrasi karena adanya peran aktif masyarakat dalam kehidupan bernegara.

Selain mendorong partisipasi masyarakat yang lebih luas lagi, pemerintah juga harus mengedukasi masyarakat agar menyampaikan aspirasinya melalui jalur yang baik dan santun. Meningkatnya jumlah kasus demonstrasi yang berakhir ricuh merupakan potret buruk bagi demokrasi. Ke depannya masyarakat harus mampu menyampaikan aspirasi dan berpendapat dengan cara-cara demokratis yang baik.

Untuk aspek Lembaga Demokrasi, yang perlu didorong adalah peran DPRD. DPRD harus didorong agar mampu berinisiatif dalam menghasilkan perda yang berkualitas untuk kebutuhan masyarakat luas. Demikian halnya dengan penegakan hukum. Masyarakat menilai penegakan hukum saat ini masih lemah dengan banyaknya penyidikan yang tidak diteruskan oleh polisi/jaksa maupun keputusan hukum yang kontroversial. Penegakan hukum yang mumpuni adalah syarat bagi kehidupan demokrasi yang baik dan kokoh.

Tidak itu saja, ke depannya pemerintah dan masyarakat harus mendorong peran dan partisipasi kaum perempuan dalam pemerintahan maupun dalam perpolitikan, pemenuhan kuota perempuan di parlemen adalah syarat perlu sementara syarat mutlaknya adalah peningkatan kualitas politisi dan birokrat perempuan sehingga dapat memainkan peran yang lebih besar dalam pembangunan.

DATA MENCERDASKAN BANGSA



BADAN PUSAT STATISTIK PROVINSI MALUKU

Jl. Wolter Monginsidi, Passo, AMBON 97232

E-mail: maluku@bps.go.id – Homepage: <http://maluku.bps.go.id/>