

PEMILU DAN NEO-OTORITARIANISME ¹

Herlambang P. Wiratraman

Departemen Hukum Tata Negara

Fakultas Hukum Universitas Airlangga

herlambang@fh.unair.ac.id

I. Pengantar

Pemilu menjadi titik penting perjumpaan kepentingan dari aspirasi politik kewargaan. Pula, ia menjadi kanal suara dalam ruang demokrasi. Karena kedudukan penting itu, Pemilu kerap nan mendasar menjadi instrumen politik yang sarat dengan upaya melegitimasi bekerjanya kekuasaan. Itu sebab, konstestasi dalam Pemilu sesungguhnya kontestasi konstitusional untuk berkuasa.

Masalahnya, apakah Pemilu demokratis akan melahirkan pemerintahan yang demokratis juga? Rupanya, publik kini sedikit banyak meragukan soal logika turunan demokratisasi pemilu melahirkan demokratisasi kekuasaan. Karena, sistem politik berikut pemilunya hari ini dibayang-bayangi oleh kartel politik, yang akan mengancam demokrasi Indonesia. Bahkan, menjadi sumber energi yang menggerakkan politik ke aras otoritarianisme dalam bentuk baru dengan kekuatan sumberdaya pembangunan ekonomi.

Tak mengejutkan dalam konteks politik Indonesia hari ini. Pasalnya, pemilu sangat bisa menjadi sumber kuasa otoritarianisme modern dalam struktur dan sistem ketatanegaraan. Hal ini ditandai dengan dua hal yang kecenderungannya menguat saat ini: (1) kartelisasi politik; dan (2) korupsi sistemik dalam organ politik lembaga negara dan partai.

Perilaku koruptif yang tetap masif terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan, kekerasan atau tampilnya organ-organ kemasyarakatan yang mengandalkan kekerasan, begitu mudah dijumpai. Mari kita simak situasinya. Hampir seluruh (kalau tak disebut semua!) elit partai politik (atau secara organisasi) mengidap penyakit akut korupsi. Elit-elit politik partai berganti bukan karena regenerasi untuk proses pendewasaan dan pencerdasan secara politik, melainkan ritual karir yang terjerembab dalam 'rompi oranye' Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Menariknya, peluang dalam sistem elektoralisme itu memberikan peluang untuk kembali berkontestasi dalam Pemilu, baik Pilpres, Pileg dan Pilkada. Perseteruan antara KPU dan Bawaslu yang tak berseiya-sekata dalam memahami Peraturan Komisi Pemilihan Umum

¹ Makalah untuk Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) ke-5, "Tantangan Menjaga Daulat Rakyat dalam Pemilihan Umum" (Pusat Studi Konstitusi, Fakultas Hukum Universitas Andalas), Batu-sangkar, 9-12 November 2018.

Republik Indonesia (PKPU) No. 20 Tahun 2018, menjadi penanda politik hukum pemilu-nya itu sendiri.² Dalam praktek, sejumlah peristiwa yang melibatkan orang-orang yang ter-sangkut korupsi pun bisa memenangi pemilu, sebagaimana terjadi dalam pemilihan Gu-berneur di Propinsi Maluku Utara yang dimenangi Ahmad Hidayat Mus dan pemilihan Bupati di Tulungagung yang dimenangi Syahri Mulyo.

Bukankah, ada pemikiran dalam hukum tata negara yang menyebut Pemilu sebagai sarana *reward* (penghargaan) dan *punishment* (penghukuman) dalam sistem politik? Dan mengapa justru tak terjadi dalam konteks politik pemilu yang telah berlangsung dalam alam negara hukum yang disebut-sebut 'lebih demokratis', atau meninggalkan kekuasaan otoritarianisme?

Dalam konteks itulah dua rumusan pertanyaan menjadi argumen dalam tulisan berikut. Pertama, apakah dua puluh tahun pasca rezim Soeharto telah melahirkan karakter pemilu yang lebih demokratis? Kedua, apakah politik hukum pemilu hari ini telah berhasil menghentikan kuasa otoritarianisme, atau sebaliknya mengonsolidasi kuasa otoritarian-isme dalam bentuk baru?

Dengan menjawab kedua pertanyaan tersebut, tulisan ini diharapkan berkontribusi untuk membaca dengan perspektif kritis atas politik hukum regulasi pemilu di Indonesia seba-gai sarana menjaga daulat rakyat, sekaligus melihat lebih utuh tantangannya.

II. Demokratisasi atau Kartelisasi Pemilu?

Pemilu kerap kali disebut-sebut sebagai 'pesta rakyat' dalam demokrasi.³ Seringkali pula pemilu disebut 'pesta demokrasi'.⁴ Pesta, yang berlangsung secara reguler dalam masa kekuasaan Soeharto, sesungguhnya lebih menunjukkan pesta keluarga dari rezim otoritar-ianisme. 'Keajaiban nan kelucuan' terjadi dalam 'pesta rakyat' itu. Misalnya, Romo Man-gunwijaya pernah menuliskan,

"pemilu disebut pesta rakyat. Mungkin sama mungkin tidak dengan *fun, just fun* tadi. Tetapi mana mungkin ada pesta dengan pasukan-pasukan anhuha (anti huru-hara) yang sudah siaga dengan peluru, anjing dan... nah ini *the great-*

² Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia No. 20 Tahun 2018. Bab II: Pengajuan Bakal Calon, Pasal 4 ayat (3) Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi.

³ 'Foke: Pemilu adalah Pesta Rakyat', *Kompas* (8 Juli 2009) (<https://nasional.kompas.com/read/2009/07/08/14555270/foke.pemilu.adalah.pesta.rakyat>) (diakses 7 November 2018); 'Pilkada Harus Jadi Pesta Rakyat yang Menggembirakan', *Koran Jakarta* (26 Juni 2018), <http://www.koran-jakarta.com/pilkada-harus-jadi-pesta-rakyat-yang-menggembirakan/> (diakses 7 November 2018)

⁴ '[Arti Pemilu] Pesta Demokrasi Bagi Seluruh Rakyat Indonesia', *Liputan6* (24 Maret 2014) <<https://www.liputan6.com/citizen6/read/2029617/arti-pemilu-pesta-demokrasi-bagi-seluruh-rakyat-indonesia>> (diakses 7 November 2018); 'Menyambut pesta demokrasi Pemilu 2019', *BBC Indonesia* <<https://www.bbc.-com/indonesia/laporan-khusus-45601113>> (diakses 7 November 2018).

est invention of the century: ular kobra? Mungkin saja. Di Indonesia, seperti di Amerika, semuanya mungkin. Saya dapat membayangkan betapa ramai serba sorak-sorai dan gelak ketawa nantinya bila ular-ular kobra itu dilepas oleh pasanhuha dan disambut oleh para demonstiran yang tentu saja sudah membawa pawang- pawang ular jitu yang terdapat banyak di negeri ini, lalu para kobra itu membalik justru mengejar pasanhuha. Itu jika ular kobranya tidak berwarna kuning.”⁵

Bagi Soeharto, atau penguasa Orde Baru, pemilu merupakan ‘sarana demokrasi’ yang sesungguhnya bekerja rapi dalam suatu sistem ‘politik bonsai’. Ia tumbuh, dirawat dan berkembang, sekalipun indah, tetapi dalam pagar dan tak pernah besar’. Pemilu, dalam situasi itu hanya melegitimasi kepentingan kuasa otoritarian dari rezim Soeharto yang begitu militeristik. Tak hanya pemilu, segala infrastruktur ketatanegaraan telah dikendalikan secara dominan dengan piranti ideologisasi dan pendisiplinan.

Kuasa otoritarianisme secara politik itu bertahan dalam kurun panjang, berlangsung secara terus menerus, hirarkis, dan tak segan memangsa korban warga negaranya, yang mengkritiknya, atau bahkan sekadar kriminalisasi atas upaya golput (boikot pemilu).

Ketika Soeharto jatuh dan reformasi bergulir, termasuk reformasi dalam bidang politik dan hukum, disain ketatanegaraan yang mengemuka dalam kurun waktu itu adalah menandingi wacana dominan otoritarianisme agar tak berulang di Indonesia. Rumusan pemilu kepresidenan yang hanya memungkinkan sebatas dua kali periode, merupakan babak awal upaya memangkas bekerjanya dominasi otoritarianisme yang berada dalam pucuk kuasa negara.

Sejumlah perubahan terjadi, secara bertahap, dari proses pemilihan langsung, hingga me-liberalisasi sistem kepartaian maupun pemilu itu sendiri.⁶ Pemilu, diupayakan politik hukum regulasinya dalam rangka memangkas bekerjanya oligarki kekuasaan yang selama ini memanfaatkan pemilu sebagai instrumen politik melegitimasi jalannya kuasa politik-ekonomi.

Sekalipun demikian, instrumentasi politik kelembagaan negara diupayakan untuk memperkuat sistem presidensiil, dengan mekanisme politik ketatanegaraan yang berupaya mendekonstruksi relasi kuasa dominan dan menyeimbangkannya dalam model yang lebih menguatkan pola relasi politik kewargaan. Pemilihan Presiden (Pilpres) secara langsung adalah salah satu kunci perubahan besar dalam konteks Indonesia.

⁵ YB Mangunwijaya. ‘Pesta Ular Kobra’, *Kompas*, (Senin, 3 Maret 1997).

⁶ Perubahan Konstitusi terkait Pemilu, diawali tahun 1999, melalui formulasi Pasal 7 UUD 1945: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”. Kemudian dilanjutkan di tahun 2001 yang menformulasi Pasal 22E UUD Negara RI 1945 tentang Pemilihan Umum. Beberapa hal penting dalam konstitusi, menyangkut prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, institusi baru DPD/Dewan Perwakilan Daerah dengan anggota perseorangan yang dipilih langsung.

Hingga pada akhirnya mendapati Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 14/PUU-XI/2013 yang memberikan jalan bagi penyelenggaraan Pemilu secara serentak, khususnya di tahun 2019. Atas dasar Putusan MK tersebut, lahir Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Tentunya, 20 tahun pasca Soeharto tumbang, perkembangan hukum Pemilu mendapati situasi yang kian terkonsolidasi dalam sistem politik yang jauh lebih baik dibandingkan Pemilu masa Orde Baru.

Demokratisasi politik melalui instrumentasi hukum pemilu yang telah mengalami sejumlah perubahan lebih baik, pada kenyataannya tidak banyak mengubah kontestasi politik kartel, yang bekerja di dalam sistem ketatanegaraan itu sendiri. Oligarki kekuasaan politik-ekonomi rupanya secara rapi bermanuver melalui instrumentasi hukum untuk merawat relasi kuasanya. Sehingga, dalam perkembangannya, pemilu lagi-lagi memperlihatkan pesta elit, yang memang tak lagi tersentralisasi layaknya masa rezim otoritarian Soeharto, melainkan elit-elit politik ekonomi yang bekerja di sejumlah lapisan, di pusat dan daerah, berkompetisi sekaligus merawat relasi kuasanya (bahkan dengan oposisi), dengan partai dan instrumen pemilunya (Slater 2018). Sebagaimana kita saksikan dengan Pemilu 2014, partai-partai begitu mendominasi, memiliki daya tawar mempengaruhi pemerintahan, dan bahkan uniknya bisa mengikutsertakan mereka ke dalam kabinet, meski tak memberikan dukungan saat pilpres. Lazimnya, partai politik lebih leluasa mengarahkan dukungan kepada kandidat tertentu di pilpres, yang dianggap selaras dengan kepentingan politik.

Apalagi, ketentuan yang mempertahankan ambang batas dalam pemilihan presiden (*presidential threshold*)⁷ serta beratnya syarat kepesertaan pemilu, menjadi penanda bahwa instrumentasi hukum pemilu dikunci kembali masuk dalam perangkat oligarki politik yang demikian mudah menanggung keuntungan dari sistem pemilu saat ini.

Sebagaimana banyak diketahui bahwa aturan *presidential threshold* akan melahirkan proses politik yang demikian pragmatis dan transaksional di antara partai-partai politiknya. Syarat ambang batas tersebut pencalonan presiden/wakil presiden 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara sah nasional menyebabkan tidak ada satu pun partai hasil Pemilu 2014 dapat mengusung calon presiden/wakil presiden sendiri. Bukan tak mungkin, dalam Pemilu 2019, situasi tersebut akan berulang. Pengalaman pemilu 2014 dan 2019, hanya melahirkan dua pasang calon presiden/wakil presiden. Realitas politik yang saling berhadap-hadapan (*head to head*) tersebut dari sudut pandang realisme politik, justru menebalkan praktik koalisi politik pragmatisme. Bila dibandingkan dengan konteks politik pemilu di Amerika Serikat, tentu berbeda situasi dan karakternya, terutama dikaitkan dengan absennya pertarungan politik yang lebih ideologis. Indonesia, praktek pemilu yang '*head to head*', justru lebih menampilkan karakter 'politik keroyokan' (*gang politics*), daripada karakter 'politik ideologis' (*ideological politics*).

⁷ Presidential threshold ini terkait dengan Pasal 222 UU Pemilu: "Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25 % (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

Bahaya lain, yang sangat mungkin terjadi akibat 'politik keroyokan' adalah dimungkinkannya partai-partai yang kesulitan mendapatkan koalisi tidak lagi berkemampuan mengusung calon presiden/wakil presiden. Dilema tentunya buat partai politik yang prosentase perolehan suara dan atau kursinya sedikit. Abstain, tentu bukan pilihan. Menjadi oposisi pun tak berdaya dalam sistem politik. Karena, dalam ketentuan pasal 235 (5) UU Pemilu, "Dalam hal partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi syarat mengajukan pasangan calon tidak mengajukan bakal pasangan calon, partai politik bersangkutan dikenai sanksi tidak mengikuti pemilu berikutnya."

Dalam konteks inilah, maka sangat dimungkinkan dengan 'politik keroyokan' justru melahirkan kartel politik peserta pemilu, atau disebut pula 'koalisi kartel' (Moch Nurhasyim, 2018) atau '*cartelized party system*' (Ambardi 2008).

Alih-alih untuk memperkuat sistem presidensial, saya berpandangan sebaliknya dengan argumen hukum putusan Mahkamah Konstitusi, bahwa kedudukan kelembagaan kepresidenan yang kuat dan bertahan dalam sistem demikian adalah lebih terkait dengan sejauh mana presiden/wakil presiden terpilih dapat mengakomodasi kepentingan koalisi kartel tersebut, dan kebijakan-kebijakan yang ramah dengan kuasa kartel (*cartel friendly policies*).

Bagaimana politik hukum regulasi pemilu diarahkan untuk memangkas pergerakan dan menguatnya kecenderungan 'politik keroyokan' dan/atau koalisi kartel yang demikian? Ada dua skenario menjawabnya.

Pertama, usulan penghapusan ketentuan *presidential threshold*. Pilihan ini menjadi relevan dalam politik hukum regulasi pemilu dan bukan hal pendapat baru. Mantan Ketua MK, Jimly Asshidiqie, menyatakan, "... Mestinya 0 persen itu lebih baik sehingga tidak membuat kegiatan politik ini terlalu pragmatis dan transaksional yang tidak sehat untuk membina kepemimpinan bangsa dan negara."⁸

Kedua, sependapat dengan argumentasi Nurhasim (2018), bila kombinasi sistem multipartai-presidensial-proporsional terbuka membutuhkan ambang batas pencalonan presiden/wakil presiden, bisa dilakukan simulasi untuk mencari syarat ideal. Syarat yang ideal itu ialah mendorong formula pemilu presiden/wakil presiden sebagaimana dimandatkan oleh UUD 1945, yaitu Pilpres yang menghasilkan calon presiden/wakil presiden yang menang 50 persen + 1 (*majority*), bukan calon presiden yang menang suara terbanyak (*plurality*).

⁸ Jimly yang ditemui usai mengisi diskusi ILUNI UI, di Gedung Rektorat UI Salemba, Jakarta Pusat, Kamis (12/7/2018). "Mantan Ketua MK Dukung Presidential Threshold 0 Persen Untuk Pilpres 2019", *Tribunnews* (12 Juli 2018) <<http://www.tribunnews.com/nasional/2018/07/12/mantan-ketua-mk-dukung-presidential-threshold-0-persen-untuk-pilpres-2019>>. (diakses 8 November 2018).

III. Perangkap Kuasa Neo-Otoritarianisme

“Hasil-hasil pilkada masih mengecewakan. Buktinya masih ada sekurang-kurangnya dua tersangka korupsi, tapi masih bisa menang. Ini tentu mengecewakan,” Pramono (Komisioner KPU) di akun facebooknya.⁹

Refleksi kekecewaan Pramono, seorang komisioner KPU, tentu beralasan dan bisa dipahami. Di tengah upaya pemberantasan korupsi begitu kuat ditegakkan, dan tak mudah, rupanya rakyat pemilih dengan mudahnya bisa memilih calon yang berpredikat status tersangka korupsi. Dalam pemberitaan yang sama, Pramono menilai ke depannya perlu ada terobosan dalam bidang hukum dan politik terkait pemilu. Misalnya, tersangka dugaan korupsi didiskualifikasi dari pencalonan. Selain itu, kerja-kerja yang bersifat pendidikan politik juga mesti makin digalakkan.¹⁰

Berbasis pada apa yang dinyatakan Pramono, saya sependapat dalam hal perlunya terobosan dalam bidang hukum dan politik terkait pemilu. Terobosan itu terkait dengan memangkas mata rantai sistemiknya korupsi yang menjangkiti politik, termasuk menahan bekerjanya relasi aktor koruptif yang memanfaatkan proses pemilu.

Permasalahannya adalah, apakah masih memungkinkan menyerahkan strategi pembaruan hukum pemangkasan itu kepada pembentuk hukum yang pula tidak sedikit baik secara individual, partai (organisasional) dan kelembagaan (negara) tersandera isu korupsi? Misalnya, respon politik pasca KPU menerbitkan Peraturan KPU 20 Tahun 2018 terkait larangan caleg mantan terpidana korupsi mendaftar, DPR menggulirkan wacana hak angket.¹¹

Fenomena ini sebenarnya, bukan lagi semata soal resistensi bekerjanya politik kartel, melainkan lebih dari itu, yakni masih bekerjanya sel politik koruptif warisan rezim otoritarian Soeharto. Kepentingan untuk tetap bisa menggunakan medium pemilu sebagai sarana kontestasi demokratik dalam rangka terus bisa memproduksi sekaligus mendulang keuntungan pembangunan politik ekonomi. Platform ideologis partai, sebenarnya tidak dijadikan sumber kekuatan dan perubahan politiknya, melainkan lebih pada memperjumpakan sekaligus merawat kepentingan reproduksi modal, melalui organ-organ ketatanegaraan yang diisi formasinya melalui pemilu. Otoritas yang diperoleh melalui saluran demokrasi elektoral dalam pemilu, menjadi dasar pembenar untuk lebih bisa mengar-

⁹ ‘KPU Kecewa 2 Tersangka Korupsi Menang Pilkada 2018’, *CNN Indonesia* (12 Juli 2018), <<https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180712164031-32-313606/kpu-kecewa-2-tersangka-korupsi-menang-pilkada-2018?>> (diakses 7 November 2018).

¹⁰ Ibid.

¹¹ “Eks Koruptor Dilarang Nyaleg, Komisi II DPR Wacanakan Angket KPU”, *DetikNews* (2 Juli 2018) <<https://news.detik.com/berita/d-4093842/eks-koruptor-dilarang-nyaleg-komisi-ii-dpr-wacanakan-angket-kpu>> (diakses 8 November 2018).

tikulasikan kepentingan-kepentingan reproduksi tersebut secara lebih legal, dan secara praktik politik lebih bisa diterima.

Sebagai contoh, dalam suatu kontestasi pemilu di daerah, suatu korporasi yang memperoleh keuntungan dari eksploitasi eksekutif sumberdaya alam dan kerap merusak ekologi (lingkungan), akan selalu mengincar kontestan dalam politik elektoral yang bisa merepresentasikan pihak yang mengamankan usaha bisnis tersebut. Atau bahkan, pemilik korporasi itu sendiri yang terjun dalam dunia politik untuk ikut mengamankan jaringan ekonomi politik reproduksi modalnya. Bagi mereka, keikutsertaan dalam pemilu melengkapi sarana formal-demokratis yang memastikan lingkaran kekuasaan memberikan keamanan, yang tidak cukup hanya mengandalkan organ-organ kekerasan yang diprivatiskan mengamatkannya (*privatised gangsterism*). Fase ini sesungguhnya praktek yang telah tumbuh subur di masa otoritarianisme Soeharto, namun yang tersaksikan saat ini lebih pada politik lokal yang benihnya telah terinkubasi lama dalam tradisi dan sistem warisan otoritarianisme itu sendiri. Ini yang disebut oleh Vedi R Hadiz (2010) sebagai '*re-link the experiences of post-authoritarianism with the localisation of power*'. Kuasa oligarki subur di tingkat lokal, terdesentralisasi seiring dengan pergeseran otoritas yang tadinya memusat di Jakarta, dan kini berada di daerah-daerah.

Apa keterkaitannya dengan pemilu? Satu pertanyaan mendasar yang perlu kita hitung dalam politik hukum regulasi pemilu adalah, apakah disain hukum pemilu saat ini memangkas atau setidaknya membatasi otoritarianisme, ataukah sebaliknya, justru mengonsolidasi sekaligus menguatkan pertumbuhan benih neo-otoritarianisme? Banyak studi menjelaskan hubungan pemilu dan otoritarianisme, dalam arti pemilu sebagai alat untuk menjustifikasi kuasa otoritarian. Dengan perkembangan dua puluh tahun pasca Soeharto, perbincangan otoritarianisme bukan tersudahi, melainkan mendapati konteks baru dengan model baru pula sehingga lahirlah pemikiran-pemikiran untuk menimbang relasi situasi itu dengan apa yang disebut dengan '*new authoritarianism*' (otoritarianisme baru), atau pula istilah lain yang berbeda, '*neo-authoritarianism*' (neo-otoritarianisme).

Neo-otoritarianisme

Woo-Cumings (1994) menggunakan istilah 'otoritarianisme baru' untuk mendeskripsikan tipe ideal '*statist utopia*' yang dijalankan pasca-Mao China, sebagaimana elit Partai Komunis berusaha untuk memodelkan developmentalisme yang dipimpin negara (*state-led developmentalism*), seperti pada pengalaman Korea Selatan, Taiwan dan Singapura. Dia membandingkan 'otoritarianisme baru' dengan 'otoritarianisme birokrasi lama' yang telah dipelajari oleh ahli teori ketergantungan dalam memahami sistem dunia semi-marginal di Amerika Latin. Melalui intervensi negara dalam pemerintahan dan pasar, 'otoritarianisme baru' memberikan stabilitas politik dan keuangan bagi program pembangunan industrialisasi berorientasi ekspor.

Sedangkan istilah 'neo-otoritarianisme', pertama kali digunakan oleh Petracca dan Mong (1990) untuk menunjukkan pemikiran politik yang muncul dalam ketidakpastian dan harapan dari modernisasi Deng di Cina tahun 1980-an. Pemikiran itu adalah ideologi yang

diakui dari sebuah sekolah reformis yang mengamati korelasi otoritarianisme dan perkembangan ekonomi yang cepat di Taiwan, Korea Selatan dan Singapura, dan mencari demokratisasi yang dilahirkan sebagai hasil dari keberhasilan modernisasi otoritarian.

Ringkasnya, *neo-authoritarianism* menggambarkan suatu sistem yang memiliki karakteristik-karakteristik berikut: (i) ekonomi adalah kapitalis yang diliberalisasi atau meliberalisasikan; (ii) negara memiliki kepemilikan luas atas alat-alat produksi dan terus berpartisipasi dalam ekonomi kapitalis melalui perusahaan-perusahaan yang berorientasi laba yang terdesentralisasi; (iii) institusi masyarakat sipil dan ranah publik diatur secara ketat atau dikontrol oleh negara, yaitu otoritarianisme; (iv) elit penguasa mempertahankan jaringan ahli teknokratis, pengusaha publik, dan kapitalis lokal; dan (v) elit penguasa mempertahankan hegemoni dengan memobilisasi persetujuan untuk ideologi yang memiliki perbedaan peradaban dan perbedaan yang berakar pada identitas kelompoknya (Goh 2002: 47).

Neo-authoritarianism didefinisikan oleh He Li (2015), yang menyebutnya, "*an enlightened autocracy: a strong leader adopts undemocratic measures to enforce economic development.*" Terkait konteks, neo-authoritarianism adalah bentuk kasus '*making capitalism without capitalists*', yang sangat relevan dengan masyarakat pasca-komunis (Eyal, Szelknyi dan Townsley 1998). Konfigurasi neo-otoritarianisme muncul di Cina, yang memperlihatkan China sebagai 'ekonomi komando yang tereformasi' (*reformed command economy*), di mana negara mempertahankan kepemilikan tetapi mendesentralisasi kendalinya pada korporasi (Johnson 1993: 100-101).

Goh berpendapat, bahwa kapitalisme otoriter bertolak belakang dengan 'sosialisme demokratis'. Oleh karena itu, komponen 'demokrasi' dari ideologi hegemonik dirundungkan kembali sementara yang 'sosialis' ditekan. Pertama, demokrasi ditempatkan dalam soal barang-barang kolektif, kemajuan dalam bentuk pembangunan kapitalis. Kedua, demokrasi direduksi menjadi formalisme elektoral (Goh 2002: 20-21).

Bagaimana dengan neo-otoritarianisme di Indonesia?

Otoritarianisme dalam konteks 20 tahun pasca Soeharto perlu pemaknaan ulang. Hal ini berkaitan dengan merefleksi pergeseran paradigma kekuasaan dan konteks politik ekonomi yang berubah. Politik hukum administrasi terkait dengan desentralisasi politik otoritas, dalam bingkai ketatanegaraan Indonesia melahirkan situasi baru yang memerlukan pula cara pandang berbeda.

Persis sepuluh tahun lalu, tepatnya sejumlah kaum muda yang menggeluti kajian Hukum Tata Negara, berkumpul di Universitas Indonesia menggagas panel khusus, "Tirani Modal dan Ketatanegaraan" sebagai salah satu bagian dari konferensi tema besar "Demokrasi

dan Tirani Modal".¹² Tidak secara khusus bicara Pemilu, namun mengangkat tema-tema yang sangat berkaitan dengan politik hukum ketatanegaraan.

Direktur Reform Institute, Yudi Latief, mengatakan setiap aspek kehidupan di Indonesia saat ini sudah mulai dikuasai modal. Pemilihan menteri bukan berdasarkan kompetensi, banyak universitas yang memberi kemudahan pada golongan-golongan tertentu saja atau potret agama yang lebih mengarah ke arah simbolisme. "Ini akibat ketimpangan modal atau terlalu besarnya asupan modal di dalam kehidupan politik. Bukannya tak boleh (ada modal), tapi yang kita kritik adalah sifat tirani dari modal itu", ujar Yudi pada kesempatan yang sama.¹³ Pendapat lain, Dosen Politik FISIP UI Andrinof Chaniago, yang menyatakan perlunya menata demokrasi yang partisipatif. Parpol dikuasai oleh orang-orang yang memiliki modal, bukan berdasarkan kemampuan dan kompetensi. "Kalau dia tidak puas, dia gampang pindah. Artinya ketergantungan parpol ke pemilik modal masih tinggi," ujar Andrinof. Untuk itu, mufakat dalam konferensi ini diharapkan dapat mendorong partai untuk tidak diskriminatif terhadap kader dan calegnya. Negara harus kembali ke kedaulatannya dan mengurangi ketergantungannya terhadap modal dan utang luar negeri.¹⁴

Yang terjadi dan mengkhawatirkan adalah konsekuensi dari perjumpaan lokalitas oligarki kekuasaan yang mengintegrasikan ekonomi kapitalisme global. Otoritarianisme hanya berpindah kendalinya, dari *'the state new order's centralised authoritarianism'* menjadi atau menuju ke arah *'localised power authoritarianism'* atau bisa juga diistilahi *'state-market decentralised authoritarianism'*.

Kelompok-kelompok yang terdiri dari elit lokal memiliki andil besar dalam pelokalan kekuasaan, sehingga dalam desentralisasi dan demokrasi, dan akan menjadi salah satu yang paling dirugikan dari setiap pergeseran kembali ke otoritarianisme terpusat. Apa yang telah dipelajari oleh para elit lokal ini, secara efektif, adalah untuk melindungi kepentingan mereka ketika bernegosiasi dengan reformis neoliberal yang berasal dari kantong kekuasaan teknokratis di Jakarta dan dari dalam organisasi pembangunan internasional yang berpengaruh. Karakter demikian, tak jauh berbeda dengan pengalaman di Thailand dan Philipina pasca rezim otoritarian (Rodan dan Hewison 2006), bahwa elit lokal yang sukses di Indonesia kontemporer cenderung menjadi mereka yang memiliki akses ke sumberdaya materi serta kontrol atas instrumen intimidasi politik, meskipun peran kekerasan politik di politik elektoral tetap kurang menonjol di Indonesia daripada di kasus-kasus Asia Tenggara lainnya (Hadiz 2010: 88-89).

Warisan otoritarianisme merupakan salah satu aspek masalah yang tentu saja membutuhkan tingkat penekanan yang signifikan dalam kasus Indonesia. Segera setelah jatuhnya Soeharto, kekuatan-kekuatan sosial yang tidak secara langsung diasuh oleh tatanan baru

¹² Konferensi Warisan Otoritarianisme II, tema 'Demokrasi dan Tirani Modal', 5-7 Agustus 2008 di FISIP UI Depok.

¹³ "Tirani Modal Ancam Demokrasi Indonesia", Kompas (7 Agustus 2008)

¹⁴ Ibid.

dan, oleh karena itu, mungkin memiliki kepentingan dalam menantang sistem kapitalisme predator yang ditempa (misalnya, bagian dari kelompok intelektual dan profesional liberal di masyarakat, atau kelas pekerja atau kaum tani yang terpinggirkan secara politis) tidak mampu berorganisasi dan berkembang menjadi kekuatan sosial yang koheren. Sementara proses politik yang berkembang terus menaikkan peran rezim lama secara lebih terorganisasi, koheren dan diberkahi dengan sumber daya material, dan diuntungkan dengan bentuk demokrasi liberal yang terutama harus dijalankan oleh logika politik uang. Singkatnya, elemen-elemen ini lebih baik diposisikan daripada yang lain dalam mengambil keuntungan dari pembukaan politik Indonesia setelah 1998 (Hadiz 2010: 46).

Dalam studi Vedi R Hadiz (2010: 130-131), ia mencontohkan kasus pemilihan Gubernur di Jawa Timur pada Juli 2003, khususnya untuk memahami bagaimana bekerjanya politik uang dan pemilihan umum di Indonesia pasca-otoriter, terutama sebelum lembaga pemilihan umum langsung di tahun 2005. Rusuh politik dalam pemilu memang tidak terjadi karena dikontrol kuat. Sekalipun demikian tak berarti damai situasinya, karena terdapat ketegangan-ketegangan karena adanya tekanan dari preman maupun milisi sipil untuk mendatangi kandidat-kandidat yang berproses dalam elektoral, sebagai kompensasi pengamanan atas praktik culasnya.

Kenyataan berdemokrasi dalam konteks demikian, kontestasi politik dalam pemilu menjadi kendaraan untuk legitimasi sekaligus merasionalisasi kepentingan privat di ruang publik. Akibatnya, ruang publik sebagai kendaraan aspirasi rakyat tidak terjadi secara bermakna. Tak mengherankan, absennya ruang publik menyebabkan pengawalan demokrasi semakin lemah. Sehingga tak terhindarkan bahwa rezim tirani kian dan terus menguat menguasai ruang publik politik untuk menegosiasikan (bahkan memaksakan) aspirasi-aspirasi privatnya. Para aktor itu memiliki determinasi ekonomi dan kekuasaan politik. Demokrasi, dalam arti lebih substantif, justru menjadi presentasi keprivatan.

Menarik sebagaimana dituliskan Vedi R Hadiz dalam artikel jurnalnya, menyebutkan sistem kuasa yang menjadi karakter pembeda dengan masa otoritarianisme Soeharto.

In Indonesia, the system of power that came to replace the heavily centralised and authoritarian 'new order' had already developed the following features within just a few years

- 1. the decentralisation of power from the presidency to political parties and to parliament.*
- 2. the rise of political parties mainly as expressions of shifting alliances of predatory interests, primarily those incubated by the new order.*
- 3. the decentralisation of power from Jakarta to the regions and the associated new importance of local offices such as that of bupati (regent) or town mayor, and of party branches and parliaments at the local level.*
- 4. the emergence of decentralised, overlapping and diffused patronage networks built on the basis of competition for access and control over national and local institutions and resources.*
- 5. the rise of political fixers, entrepreneurs and enforcers previously entrenched at the lower layers of the new order's system of patronage.*

6. *the related emergence of hooligans and thugs organised in party militia and para-military forces, many of which have taken over some of the functions of the security forces proper* (Hadiz 2004: 619)

Dengan penjelasan demikian, kembali mendiskusikan, apakah realitas politik hukum pemilu memiliki kerangka hukum yang bisa membatasi, atau keluar dari perangkap neo-otoritarianisme? Tidak mudah tentunya.

Pengalaman dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia, menarik kita simak apa yang terjadi dalam kasus kemenangan kotak atau kolom kosong atas pasangan calon tunggal di Kota Makassar. Kotak kosong di Kota Makassar memperoleh suara lebih besar dari pasangan Munaffri Arifuddin-Rachmatika Dewi (Appi-Cicu). Apa yang terjadi dalam kasus tersebut merupakan ekspresi politik perlawanannya terhadap kesewenang-wenangan koalisi parpol yang mengusung satu calon yang jelas tidak sesuai aspirasi publik meskipun sah secara hukum. Itu sebabnya, politik hukum regulasi pemilu harus diarahkan untuk membatasi atau bahkan melawan koalisi partai politik yang hendak memangsa ruang publik menjadi artikulasi kepentingan privatnya.

Sejumlah dinasti politik yang telah lama berkuasa dan berkontestasi dalam pemilu memang telah banyak yang gagal memenangkan Pilkada 2018. Namun, ini tak berarti ada jaminan tak berulang di masa depan, karena politik dinasti dalam pemilu merupakan cerminan dari kuat dan bertahannya neo-authoritarianism. Cerminan dari otokrasi yang menggunakan langkah secara tidak demokratis untuk meneguk keuntungan pembangunan ekonomi.

Lalu, bagaimana ideal politik hukum regulasi pemilu untuk menopang perlawanan atas praktik dinasti politik, upaya untuk membatasi bekerjanya kuasa neo-otoritarianisme, serta mendorong proses-proses demokratisasi?

IV. Penutup: *Election without Democracy?*

Pemilu yang berkualitas, cerminan jujur, adil, berintegritas, jelas merupakan proses penting dalam demokrasi yang lebih bermakna. Bagi Lindberg (2009), demokratisasi melalui pemilu telah menjadi instrumen penting dalam perubahan rezim. Dari satu perspektif, demokrasi adalah kualitas institusional yang pada dasarnya adalah masalah level. Dalam pandangan ini, rezim multipartai dapat ditempatkan pada 'kontinum demokratis' (*a democratic continuum*), di mana label 'multipartai otoriter' (*'authoritarian multiparty'*) mewakili sekelompok rezim di ujung bawah spektrum demokratik. Sementara 'demokrasi' adalah rezim multipartai di ujung yang lebih tinggi. Ini biasanya cara variabel dependen ditentukan ketika perubahan dalam tingkat relatif demokrasi di berbagai negara sedang diteliti (Teorell and Lindstedt 2010).

Sekalipun demikian, studi Donno (2013: 713-714) mengingatkan soal tantangan agar berfikir lebih dan berhati-hati untuk menghubungkan antara demokratisasi - yang terkait dengan proses pemilu - dan hubungannya dengan hasil (dampak) dari pemilu itu sendiri

(*electoral outcomes*). Kedua fenomena sering terjadi bersamaan, sebagai contoh pemilu di Indonesia (1999), Kroasia (2000) dan Peru (2001), yang tak seharusnya terkurung.

Sependapat dengan apa yang diingatkan itu, maka keberhasilan menumbangkan rezim otoritarian dalam Pemilu, bukan berarti lepas dari situasi tekanan politik yang mempengaruhi performa demokrasi. Di masa rezim Soeharto, pers dikendalikan dan didisiplinkan (sensor) melalui instrumen hukum negara, rezim perijinan, media propaganda pemerintah dan bahkan tak jarang pemenjaraan atas pemberitaan, sebagaimana terjadi dalam kasus kontroversial pembredelan *Indonesia Raya* hingga *Detik*, *Editor* dan *Tempo* (1994).

Kini, kebebasan berlangsung sementara, karena situasi ancaman terhadap kebebasan pers tak sepenuhnya bergeser, karena masuk perangkap liberal-otoritarian (Wiratraman 2014). Dalam catatan penulis, hukum, penegakan hukum, serta ketiadaan keduanya, yang menjadi penanda penyeiring kebebasan pers, melahirkan relasi negara dan pers yang mengarah pada kecenderungan '*liberal-authoritarian*', dengan situasi pers yang kian tak terlindungi. Itu sebab, makna kebebasan yang ada dalam kebebasan pers, akan semakin mudah dibajak oleh kekuatan politik ekonomi media yang kian terkonsolidasi dan pesat, tak saja memanfaatkan kontestasi politik elektoral, namun pula merawat sistem predatoris yang selama ini tak terbaca [atau tak tertandai] secara signifikan, bukan karena represinya, melainkan keberhasilan memistifikasi dan memarginalisasi *unfreedom* (Wiratraman 2017). Karakter kebebasan pers dipenuhi dengan '*self-sensorship*', media partisan, pemenjaraan, gugatan, dan kekerasan, bahkan '*extra judicial killings*', yang kesemuanya seakan tak ada pembeda dengan situasi media dan kebebasan pers di masa rezim otoritarianisme Soeharto. Di masa keduanya memiliki kesamaan, merawat impunitas dan tiadanya pertanggungjawaban hukum atas pembunuhan dan kekerasan terhadap awak media.

Padahal, persis nan sejalan seperti apa yang telah diobservasi Levitsky dan Way (2002), bahwa upaya memperjuangkan demokrasi dalam sistem ketatanegaraan, tidak jarang harus menghadapi situasi atau konteks yang sama sekali tidak berkaitan dan bahkan bertolak belakang dengan demokrasi itu sendiri. Hal ini bisa terlihat dari sejumlah arena dalam memahami demokrasi. Ada empat arena semacam itu, serta memiliki kepentingan khusus: 1) arena pemilu; 2) badan legislatif; 3) peradilan; dan 4) media. (Steven Levitsky dan Lucan A. Way, 2002: 54-58).

Rejim demokrasi modern semua memenuhi empat kriteria minimum: 1) Eksekutif dan legislatif dipilih melalui pemilihan yang terbuka, bebas, dan adil; 2) hampir semua orang dewasa memiliki hak untuk memilih; 3) hak-hak politik dan kebebasan sipil, termasuk kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan kebebasan untuk mengkritik pemerintah tanpa pembalasan, secara luas dilindungi; dan 4) pihak berwenang terpilih memiliki kewenangan nyata untuk memerintah, karena mereka tidak tunduk pada kontrol pengawasan pemimpin militer atau ulama (Mainwaring, Brinks, dan Linan, 2001). Rupanya kriteria minimum ini perlu redefinisi atau kontekstualisasi dengan mempertimbangkan bekerjanya pemilu dan sistem politik Indonesia secara khusus, karena faktanya tak menjawab problem demokrasi yang terbajak. Alih-alih menghentikan kuasa otoritarianisme, seba-

liknya paparan makalah ini justru memperlihatkan pemilu sebagai sarana mengkonsolidasi kuasa otoritarianisme dalam bentuk baru.

Itu sebabnya, politik hukum regulasi pemilu ke depan menjadi penting untuk mengagendakan secara kuat dengan benteng demokrasi yang tak hanya menjalankan 'pesta dan ritualitas' lima tahunan. Hukum pemilu harus menata bagaimana, oligarki kuasa lokal (berikut dinasti politik) yang saling bertarung memanfaatkan 'zona nyaman neo-otoritarianisme', bisa dilawan atau setidaknya dibatasi dominasinya dalam sistem politik elektoral Indonesia. Politik hukum pemilu ke depan harus memiliki kemampuan menyaring kepemimpinan politik yang lebih berintegritas, tidak hanya soal menjamin pluralitas calon, atau menyisir para aktor politik yang koruptif, melainkan pula kemampuannya mendepak calon-calon yang jelas terlibat dalam pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia, kejahatan lingkungan dan jenis kejahatan pidana lainnya yang telah diberikan kerangka hukumnya oleh UU Pemilu.

Pustaka

- Ambardi, Kuskridho. 2008. "The Making of the Indonesian Multiparty System: A Cartelized Party System and Its Origin". *PhD Dissertation*, The Ohio State University.
- Donno, Daniela. 2013. "Elections and Democratization in Authoritarian Regimes", *American Journal of Political Science*, Vol. 57, No. 3 (July 2013), pp. 703-716.
- Eyal, Gil, Ivhn Szelknyi and Eleanor Townsley. 1998. *Making Capitalism Without Capitalists: Class Formation and Elite Struggles in Post-Communist Central Europe*. London: Verso.
- Goh, Daniel. 2002. *The Rise of Neo-Authoritarianism: Political Economy and Culture in the Trajectory of Singapore Capitalism*. Working Papers #591. Center for Research on Social Organization, Department of Sociology, The University of Michigan.
- Hadiz, Vedi R. 2004. "Indonesian Local Party Politics: A Site of Resistance to Neo-liberal reform". *Critical Asian Studies* 36 (4) December: 615-636.
- Hadiz, Vedi R. 2010. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. California: Stanford University Press.
- Johnson, Chalmers. 1993. "South Korean Democratization: The Role of Economic Development." In *Korea Under Roh Tae-Woo: Democratization, Northern Policy, and Inter-Korean Relations*, J. Cotton. St Leonards (ed). Australia: Allen and Unwin.
- Linberg, Staffan I (ed). 2009. *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Mainwaring Scott, Brinks, Daniel and Linan, Aníbal Pérez. 2001. "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945–1999," *Studies in Comparative International Development* 36 (Spring 2001).
- Nurhasim, Moch. 2008. "Ambang Batas Pencalonan dan Kecenderungan Koalisi", *Kompas*, 8 November 2018.
- Petracca, Mark P. and Mong Xiong. 1990. "The Concept of Chinese Neo-Authoritarianism: An Exploration and Democratic Critique." *Asian Survey*, 30:11:1099-17.
- Rodan, Garry, and Kevin Hewison. 2006. Neoliberal Globalization, Conflict and Security: New Life for Authoritarianism in Asia? In *Empire and Neoliberalism in Asia*, ed. Vedi R. Hadiz, 105–122. London: Routledge.
- Slater, Dan. 2018. "Party Cartelization, Indonesian-Style: Presidential Power-Sharing and The Contingency of Democratic Opposition". *Journal of East Asian Studies*. Vol. 18, Issue 1, March 2018, pp. 23-46.
- Teorell, Jan & Catharina Lindstedt. "Measuring Electoral Systems", *Political Research Quarterly* 63(2): 434-448, 2010.
- Wiratraman, Herlambang P. 2014. *Press Freedom, Law and Politics in Indonesia: A Socio-Legal Study*. Zuthpen: Meijer Institute /Leiden University.
- Wiratraman, Herlambang P. 2017. "Politik Berlusconi dan Kebebasan Pers di Indonesia: Studi Sosio-Legal", dalam R Siti Zuhro dan Zainuddin Maliki (eds) *Membangun Negeri Memihaki Bangsa Sendiri: Buku 1*. Surabaya: Hikmah Press. pp. 411-425.
- Woo-Curnings, Meredith. 1994. "The 'New Authoritarianism' in East Asia". *Current History* 93:587: 413-6.
- Woo-Curnings, Meredith. 1996. "The Political Economy of Growth in East Asia: A Perspective on the State, Market, and Ideology." In *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Masahiko Aoki et all (eds). Oxford: Oxford University Press.
