

KEPEMIMPINAN LOKAL DAN KUALITAS DEMOKRASI DAERAH — DI INDONESIA —

Memperkuat Kepemimpinan Daerah,
Mendorong Partisipasi Warga,
Mewujudkan Demokrasi yang Berkualitas



KEPEMIMPINAN
LOKAL



PARTISIPASI
WARGA



KUALITAS
DEMOKRASI



TATA KELOLA
DAERAH



KOLABORASI
UNTUK PERUBAHAN

Oleh:

Rudy C Tarumingkeng

Oleh:

[Prof Ir Rudy C Tarumingkeng, PhD](#)

Professor of Management NUP: 9903252922

Professor Emeritus, IPB-University

Anggota MPR-RI, 1982-1987

Rektor, Universitas Cenderawasih, Papua (1978-1988, dan

Rektor, Kampus AGRO Manokwari sekarang Universitas Papua Manokwari

Coordinator, CIDA/DIKTI SFU Burnaby BC Canada 1988-1991

Rektor, Universitas Kristen Krida Wacana, Jakarta (1991-2000)

Chairman, Board of Professors, IPB-University, Bogor (2005-2006)

AI - Data Analyst, dan Chairman, Academic Senate, IBM-ASMI, Jakarta 2024-

© RudyCT Academic Series

rudymt75@gmail.com

6 April 2026

KEPEMIMPINAN LOKAL DAN KUALITAS DEMOKRASI DAERAH DI INDONESIA

Abstrak

Makalah ini membahas hubungan antara kepemimpinan lokal dan kualitas demokrasi daerah di Indonesia dalam konteks desentralisasi, pilkada langsung, dan perubahan lanskap demokrasi kontemporer. Argumen utama makalah ini adalah bahwa kualitas demokrasi daerah tidak semata-mata ditentukan oleh terselenggaranya pemilihan kepala daerah secara periodik, melainkan oleh mutu kepemimpinan lokal dalam membangun legitimasi, memperluas partisipasi, menjaga integritas kelembagaan, dan mengubah mandat elektoral menjadi layanan publik yang adil dan responsif. Desentralisasi yang dirancang sejak 1999 dan diimplementasikan sejak 2001 telah memindahkan otoritas politik dan fiskal secara besar-besaran ke tingkat subnasional, sehingga kepala daerah menjadi aktor kunci dalam praktik demokrasi sehari-hari. Di satu sisi, pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa pilkada langsung dapat memperkuat akuntabilitas, terutama ketika kompetisi politik berjalan sehat. Di sisi lain, demokrasi lokal juga menghadapi problem serius, seperti rekrutmen kandidat yang elitis, politik kekerabatan, biaya politik tinggi, kerentanan korupsi, calon tunggal, dan melemahnya ruang publik. Makalah ini menegaskan bahwa demokrasi daerah yang bermutu memerlukan pemimpin lokal yang bukan hanya populer secara elektoral, tetapi juga berkarakter demokratis, berintegritas, inklusif, dan mampu memperkuat

institusi. Dengan demikian, perbaikan kualitas demokrasi daerah di Indonesia harus diletakkan pada agenda reformasi kepemimpinan, reformasi partai politik, penguatan pengawasan, pendidikan pemilih, dan inovasi tata kelola yang berpusat pada warga. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Kata kunci: *kepemimpinan lokal, demokrasi daerah, pilkada, desentralisasi, akuntabilitas, tata kelola, Indonesia*

Kepemimpinan Lokal dan Kualitas Demokrasi Daerah di Indonesia

Pendahuluan

Pembicaraan mengenai demokrasi di Indonesia sering kali berfokus pada level nasional: pemilu presiden, komposisi parlemen, relasi antarlembaga negara, atau perdebatan tentang kualitas kebebasan sipil dalam skala nasional. Namun, dalam negara yang telah menempuh desentralisasi besar-besaran sejak Reformasi, kualitas demokrasi sesungguhnya juga diuji di daerah—di provinsi, kabupaten, dan kota—karena di situlah warga paling langsung berhadapan dengan negara. Desentralisasi yang dirancang pada 1999 dan diterapkan sejak 2001 memindahkan sebagian besar otoritas politik dan fiskal ke pemerintah subnasional, sehingga kepala daerah, DPRD, birokrasi daerah, dan arena politik lokal menjadi pusat penting praktik demokrasi Indonesia. Dalam konteks itu, kualitas demokrasi daerah sangat ditentukan oleh siapa yang memimpin, bagaimana ia memperoleh legitimasi, dan bagaimana kekuasaan dijalankan setelah kemenangan elektoral tercapai. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Urgensi tema ini semakin jelas bila dilihat dari skala Pilkada 2024. Komisi Pemilihan Umum menyelenggarakan pemilihan serentak pada 27 November 2024 di 37 provinsi, 415 kabupaten, dan 93 kota. Artinya, demokrasi lokal bukan peristiwa pinggiran, melainkan mekanisme raksasa yang menentukan arah pembangunan, distribusi layanan, dan kualitas representasi politik di ratusan daerah sekaligus. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sendiri telah menegaskan bahwa pemungutan suara serentak nasional untuk pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota dilaksanakan pada November 2024. ([KPU](#))

Di saat yang sama, penilaian terhadap kualitas demokrasi Indonesia menunjukkan gambaran yang kompleks. BPS, melalui metode baru Indeks Demokrasi Indonesia (IDI), mencatat skor nasional 79,81 untuk 2024, dengan skor tingkat provinsi 78,50; namun BPS juga mencatat bahwa empat daerah otonomi baru di Papua belum dihitung dalam IDI 2024. Sementara itu, V-Dem Democracy Report 2025 menilai Indonesia mengalami kemunduran yang signifikan dan mengklasifikasikan Indonesia sebagai *electoral autocracy* pada 2024. Perbedaan ini penting bukan untuk saling meniadakan, tetapi untuk menunjukkan bahwa demokrasi adalah gejala multidimensional: ia dapat tampak cukup baik menurut satu instrumen tertentu, tetapi sekaligus dinilai memburuk menurut instrumen lain yang lebih menekankan kontestasi, otonomi lembaga penyelenggara pemilu, atau tekanan terhadap oposisi. ([Badan Pusat Statistik Indonesia](#))

Makalah ini berangkat dari pertanyaan pokok: sejauh mana kepemimpinan lokal memengaruhi kualitas demokrasi daerah di Indonesia? Untuk menjawabnya, pembahasan akan bergerak melalui lima jalur. Pertama, menjelaskan kerangka konseptual tentang kepemimpinan lokal dan kualitas demokrasi daerah. Kedua, menelaah bagaimana desentralisasi Indonesia membentuk panggung politik lokal. Ketiga, menguraikan mekanisme-mekanisme mengapa kualitas pemimpin lokal sangat menentukan kualitas demokrasi. Keempat, membahas problem-problem utama demokrasi daerah Indonesia, mulai dari rekrutmen partai, biaya

politik, korupsi, hingga politik dinasti. Kelima, menawarkan arah pembenahan agar demokrasi daerah tidak berhenti pada ritual elektoral, tetapi menghasilkan pemerintahan lokal yang benar-benar demokratis. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Kerangka Konseptual: Kepemimpinan Lokal dan Kualitas Demokrasi Daerah

Kepemimpinan lokal dalam makalah ini dipahami bukan sekadar jabatan formal kepala daerah, melainkan kapasitas seorang pemimpin untuk membangun legitimasi, mengartikulasikan kepentingan publik, mengelola birokrasi, menjaga hubungan yang sehat dengan DPRD dan masyarakat sipil, serta mengubah kewenangan otonomi menjadi pelayanan yang bermutu. Karena itu, ukuran seorang pemimpin lokal tidak cukup dilihat dari popularitas, kecakapan administratif, atau keberhasilan memenangkan pemilu, tetapi juga dari sejauh mana ia memperluas ruang kebebasan, kesetaraan, akuntabilitas, dan kapasitas kelembagaan di daerahnya. Pemimpin lokal yang baik bukan hanya “dipilih”, melainkan juga “mendemokratiskan” pemerintahan daerah. ([BPS Web API](#))

Adapun kualitas demokrasi daerah tidak dapat direduksi menjadi ada atau tidak adanya pilkada. V-Dem mendefinisikan demokrasi sebagai sistem yang multidimensional, meliputi dimensi elektoral, liberal, partisipatoris, deliberatif, dan egalitarian. Sejalan dengan itu, IDI metode baru dari BPS mengukur demokrasi melalui tiga aspek utama: kebebasan, kesetaraan, dan kapasitas lembaga demokrasi, serta memandang demokrasi secara lebih holistik pada ranah politik, ekonomi, dan sosial. Dengan demikian, kualitas demokrasi daerah harus dinilai dari lebih banyak unsur ketimbang sekadar kompetisi elektoral: apakah warga bebas menyatakan pendapat, apakah kelompok minoritas memiliki akses setara, apakah informasi publik terbuka, apakah partai dan birokrasi bekerja secara akuntabel, dan apakah penyelenggara pemilu netral. ([V-Dem](#))

BPS menjelaskan bahwa dalam metode baru IDI, aspek kebebasan mencakup, antara lain, jaminan kebebasan berkumpul, berserikat, berekspresi, berkeyakinan, hak memilih dan dipilih, hak-hak pekerja, serta kebebasan pers. Aspek kesetaraan mencakup kesetaraan gender, partisipasi masyarakat dalam memengaruhi kebijakan publik, anti-monopoli sumber daya ekonomi, akses warga miskin terhadap perlindungan sosial, akses informasi publik, dan kesetaraan pelayanan dasar. Sementara aspek kapasitas lembaga demokrasi mencakup kinerja lembaga legislatif, yudikatif, netralitas penyelenggara pemilu, dan kapasitas institusi demokratis lainnya. BPS juga menegaskan bahwa sumber data IDI berasal dari media massa, dokumen, dan *focus group discussion*. Kerangka ini penting karena menunjukkan bahwa kualitas demokrasi daerah sesungguhnya sangat terkait dengan kepemimpinan dan mutu kelembagaan lokal. ([BPS Web API](#))

Dalam kerangka itu, hubungan antara kepemimpinan lokal dan demokrasi daerah bersifat timbal balik. Demokrasi yang baik memberi peluang munculnya pemimpin yang akuntabel, sedangkan pemimpin yang baik memperkuat demokrasi melalui keputusan, etika, dan desain kelembagaan yang ia bangun. Sebaliknya, demokrasi yang prosedural tetapi dipimpin secara patrimonial dapat menghasilkan pemilu yang rutin namun ruang publik yang sempit, birokrasi yang transaksional, dan kebijakan yang tidak inklusif. Dengan kata lain, kualitas demokrasi daerah sangat bergantung pada apakah kepala daerah memandang kekuasaan sebagai mandat publik atau sebagai instrumen patronase. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Desentralisasi Indonesia dan Panggung Baru Demokrasi Daerah

Desentralisasi Indonesia merupakan salah satu yang paling radikal di dunia pasca-otoritarianisme. Michael Buehler mencatat bahwa pada 1999 Indonesia memulai program desentralisasi yang merestrukturisasi institusi politik nasional secara sangat besar, dan sejak 2001 kewenangan politik

yang signifikan dipindahkan ke tingkat kabupaten dan kota, sementara pusat menyisakan tanggung jawab-tanggung jawab kunci seperti pertahanan, politik luar negeri, keadilan, dan urusan agama. Marcus Mietzner bahkan menggambarkan perubahan ini sebagai transformasi Indonesia dari salah satu negara paling sentralistik menjadi *polity* dengan struktur yang mendekati federal, dengan porsi belanja daerah terhadap total pengeluaran pemerintah meningkat dari 17 persen pada 2000 menjadi 40 persen pada 2009. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Penting dicatat bahwa desentralisasi Indonesia tidak semata lahir dari idealisme efisiensi birokrasi. Ia juga merupakan respons terhadap krisis legitimasi negara pasca-Soeharto dan kekhawatiran atas disintegrasi nasional. Dalam konteks itulah desentralisasi dipandang sebagai jalan untuk menjaga keutuhan negara sekaligus memperbaiki responsivitas dan akuntabilitas pemerintahan. Jadi, sejak awal, demokrasi daerah Indonesia bukan hanya proyek administratif, tetapi juga proyek politik untuk mendekatkan negara kepada warga dan meredam alienasi daerah terhadap pusat. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Kerangka hukum kontemporer pemerintahan daerah juga menegaskan sentralitas aktor lokal. UU No. 23 Tahun 2014 mendefinisikan pemerintahan daerah sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, sementara pemerintah daerah dipahami sebagai kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Artinya, kepala daerah bukan semata simbol politik, tetapi simpul utama yang menghubungkan mandat demokrasi, kewenangan administratif, dan hasil-hasil pembangunan di lapangan. ([Peraturan.gov](#))

Akan tetapi, desentralisasi tidak otomatis identik dengan pendalaman demokrasi. Literatur tentang demokrasi lokal Indonesia telah lama mengingatkan bahwa devolusi kewenangan dapat menghasilkan dua arah

sekaligus. Pada satu sisi, ia membuka ruang bagi partisipasi, inovasi, dan responsivitas lokal. Pada sisi lain, ia juga dapat memindahkan praktik oligarki, patronase, dan penangkapan institusi dari pusat ke daerah. Judul kajian Buehler tentang “marginalisasi ruang publik” di demokrasi lokal Indonesia menyiratkan peringatan bahwa demokrasi lokal dapat berjalan tanpa benar-benar memperkuat publik sebagai subjek utama politik.

([Cambridge University Press & Assessment](#))

Pilkada Langsung dan Logika Baru Legitimasi Pemimpin Daerah

Pilkada langsung merupakan titik balik penting dalam demokrasi lokal Indonesia. Ridho Imawan Hanafi menjelaskan bahwa pilkada langsung adalah kerangka kelembagaan baru untuk mewujudkan demokratisasi di daerah, yang diharapkan dapat mengurangi pembajakan kekuasaan oleh partai-partai yang memiliki kursi di DPRD dan menghasilkan kepala daerah yang lebih akuntabel kepada rakyat. Ia juga mencatat bahwa pilkada langsung telah diselenggarakan sejak Juni 2005, meskipun calon kepala daerah tetap sangat dipengaruhi oleh partai politik sebagai pintu masuk pencalonan. ([Ejournal Portal](#))

Wawan Mas’udi memperlihatkan dimensi lain dari perubahan ini. Menurutnya, pengenalan pemilihan langsung kepala daerah pada 2004–2005 menciptakan hubungan yang lebih dekat antara kandidat dan pemilih. Politik figur menjadi semakin sentral, dan jalur menuju legitimasi politik tidak lagi hanya dimonopoli elite Jakarta, jenderal, dinasti politik, atau oligarki bisnis nasional. Dalam batas tertentu, pilkada langsung membuka peluang bagi figur lokal yang memiliki citra reformis, kedekatan dengan warga, dan rekam jejak administratif untuk naik melalui jalur elektoral. Ini menjelaskan mengapa kualitas kepemimpinan lokal dapat berdampak jauh melampaui batas daerahnya sendiri. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Namun, perubahan itu juga membawa paradoks. Hubungan yang lebih langsung antara kandidat dan pemilih memang dapat memperbesar

akuntabilitas, tetapi juga memperkuat personalisasi politik. Ketika partai politik lemah sebagai lembaga kaderisasi dan kanal agregasi kepentingan, kontestasi cenderung beralih pada popularitas personal, jejaring patronase, dan kemampuan mobilisasi sumber daya. Dalam situasi semacam itu, pemimpin lokal bisa memperoleh legitimasi elektoral yang kuat, tetapi tidak selalu diikuti oleh penguatan institusi demokrasi. Demokrasi menjadi sangat bergantung pada kualitas figur, bukan pada kematangan sistem. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Di sinilah kepemimpinan lokal menjadi sangat menentukan. Kepala daerah yang memahami mandat demokrasi secara substantif akan menggunakan legitimasi elektoral untuk membangun birokrasi yang terbuka, memperbaiki relasi dengan DPRD, mendorong partisipasi warga, dan membatasi praktik rente. Sebaliknya, kepala daerah yang memandang kemenangan sebagai investasi politik cenderung menggunakan kekuasaan untuk mengembalikan biaya politik, memperluas patronase, atau menutup ruang kritik. Dengan demikian, pilkada langsung memberikan peluang demokratis yang nyata, tetapi hasil akhirnya sangat dipengaruhi oleh karakter kepemimpinan yang lahir darinya. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Mengapa Kepemimpinan Lokal Menentukan Kualitas Demokrasi Daerah

Alasan pertama adalah karena pemimpin lokal menentukan bentuk legitimasi pemerintahan. Legitimasi yang sehat tidak hanya lahir dari kemenangan suara, tetapi dari cara seorang kepala daerah mengelola kedekatan dengan warga. Pemimpin yang membangun komunikasi dua arah, membuka informasi, menerima kritik, dan memfasilitasi partisipasi akan memperluas rasa memiliki warga terhadap kebijakan publik. Sebaliknya, pemimpin yang tertutup, reaktif terhadap kritik, dan mempersonalisasi kekuasaan akan mempersempit ruang publik sekalipun ia terpilih secara sah. Dalam demokrasi daerah, legitimasi bukan sekadar

mandate by ballot, melainkan *legitimacy by conduct*. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Alasan kedua adalah karena pemimpin lokal memengaruhi tingkat akuntabilitas kebijakan. Studi Diego Fossati menunjukkan bahwa dalam tahun-tahun ketika pilkada berlangsung, rumah tangga berpendapatan rendah di beberapa daerah ditarget secara lebih akurat dalam implementasi program kesehatan untuk warga miskin. Akan tetapi, efek positif ini terbatas pada daerah-daerah dengan politik yang kompetitif secara elektoral. Temuan ini sangat penting: pilkada tidak otomatis menghadirkan akuntabilitas; ia bekerja lebih baik bila kompetisi berjalan sehat dan elite lokal benar-benar memiliki insentif untuk merespons kebutuhan warga. Dalam bahasa lain, demokrasi lokal memerlukan pemimpin yang merasakan tekanan akuntabilitas, bukan sekadar menikmati kekuasaan elektoral. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Alasan ketiga adalah karena kepemimpinan lokal berpengaruh pada kemampuan daerah menghasilkan inovasi publik yang relevan. Riset Hilmawan dan kolega tentang pemerintah daerah Indonesia menemukan dampak positif dan signifikan inovasi sektor publik terhadap proksi hasil pembangunan, baik pertumbuhan PDB per kapita riil daerah maupun indeks pembangunan inklusif. Temuan ini menunjukkan bahwa kualitas kepemimpinan tidak hanya soal retorika demokratis, melainkan juga kemampuan mengorganisasi birokrasi untuk berinovasi, belajar, dan memecahkan masalah. Demokrasi daerah menjadi lebih bermakna ketika kepemimpinan menghasilkan nilai publik yang nyata. ([ScienceDirect](#))

Alasan keempat adalah karena kepala daerah membentuk kultur birokrasi. Birokrasi daerah dapat menjadi instrumen demokrasi—yakni melayani warga secara terbuka dan nondiskriminatif—atau justru menjadi instrumen dominasi politik lokal. Ketika pemimpin lokal menekankan meritokrasi, transparansi, dan pelayanan, birokrasi akan cenderung menjadi kanal

respons negara terhadap masyarakat. Tetapi ketika kepala daerah mempraktikkan loyalitas personal, balas jasa politik, dan pembagian rente, birokrasi akan berubah menjadi perpanjangan patronase. Dalam praktik sehari-hari, kualitas demokrasi daerah sering kali terasa justru bukan di TPS, melainkan di kantor pelayanan, proses perizinan, penganggaran, dan mekanisme pengaduan warga. ([Journal Universitas Riau Kepulauan Batam](#))

Alasan kelima adalah karena kepemimpinan lokal menentukan apakah teknologi dipakai untuk demokratisasi atau sekadar untuk efisiensi administratif. Kajian tentang Banyuwangi menekankan bahwa transformasi digital lokal yang berhasil bukan hanya soal kecanggihan teknologi, melainkan soal sejauh mana tata kelola digital menanamkan nilai transparansi, partisipasi, dan responsivitas yang berpusat pada warga. Dengan kata lain, teknologi tidak otomatis memperbaiki demokrasi; ia membutuhkan pemimpin yang secara sadar merancang teknologi sebagai medium keterlibatan warga, bukan sekadar alat kontrol birokratik. ([Jurnal Studi Pemerintahan](#))

Contoh Empiris: Ketika Kepemimpinan Memperkuat Demokrasi Lokal

Contoh yang kerap dirujuk dalam literatur reformasi birokrasi lokal adalah Surabaya. Studi Bellastuti dan Suwitri menunjukkan bahwa reformasi birokrasi Surabaya memadukan inovasi digital, pengembangan sumber daya manusia, dan tata kelola partisipatif. Di antara praktik yang dikaji adalah *Public Service Mall*, *WargaKu* untuk pengaduan publik, *Surabaya Single Window*, *Satu Data Surabaya*, serta *e-Musrenbang*. Studi itu menegaskan bahwa kombinasi inovasi tersebut memperkuat efisiensi, transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan responsivitas, sekaligus menjadikan Surabaya contoh praktik *good urban governance*. ([Journal Universitas Riau Kepulauan Batam](#))

Yang penting dari kasus Surabaya bukan semata keberadaan aplikasi atau portal layanan, tetapi orientasi kepemimpinannya. *E-Musrenbang* memperluas akses warga untuk memasukkan usulan pembangunan; sistem

pengaduan memungkinkan respons yang lebih cepat dan terukur; data terbuka memperbesar kemampuan publik mengawasi. Dengan demikian, kualitas demokrasi tidak ditingkatkan hanya oleh kompetisi elektoral, tetapi oleh desain kepemimpinan yang menerjemahkan mandat politik menjadi infrastruktur partisipasi. Di sinilah kepemimpinan lokal menjadi jembatan antara demokrasi prosedural dan demokrasi substantif. ([Journal Universitas Riau Kepulauan Batam](#))

Contoh lain adalah Banyuwangi. Studi Artisa dan kolega dalam *Jurnal Studi Pemerintahan* menunjukkan bahwa transformasi digital Banyuwangi didukung oleh transparansi data, mekanisme partisipasi hibrida, layanan publik yang responsif, dan produksi bersama antara pemerintah dan warga. Temuan mereka menekankan bahwa keberhasilan transformasi digital lokal ditentukan oleh sejauh mana nilai-nilai yang berpusat pada warga dilembagakan dalam praktik pemerintahan. Artinya, kepemimpinan lokal yang demokratis bukan hanya mengumumkan inovasi, tetapi membuat warga menjadi bagian dari proses nilai publik itu sendiri. ([Jurnal Studi Pemerintahan](#))

Indikator kelembagaan nasional juga menunjukkan bahwa sejumlah daerah mampu membangun reputasi inovatif. Data Kemendagri yang dikutip BSKDN menyebutkan bahwa capaian tertinggi Indeks Inovasi Daerah 2024 antara lain diraih Kabupaten Banyuwangi (98,86), Kota Surabaya (94,17), dan Kabupaten Situbondo (94,13). Tentu, indeks inovasi bukan ukuran tunggal demokrasi. Namun ia relevan karena inovasi publik yang baik sering kali berkaitan dengan keterbukaan, kemampuan belajar birokrasi, dan orientasi pelayanan. Ini memperlihatkan bahwa kepemimpinan lokal yang kuat dapat berkontribusi pada mutu demokrasi melalui peningkatan kapasitas institusional. ([Badan Strategi Kebijakan Dalam Negeri](#))

Dari dua contoh tersebut, pelajaran utamanya adalah bahwa pemimpin lokal yang demokratis tidak harus dipahami secara romantik sebagai figur karismatik belaka. Yang lebih penting adalah kemampuan membangun

institusi partisipatif, sistem pengaduan yang bekerja, data yang terbuka, mekanisme perencanaan yang dapat diakses, dan layanan yang responsif. Demokrasi daerah menjadi berkualitas ketika warga dapat melihat bahwa suaranya tidak berhenti di bilik suara, melainkan berlanjut ke ruang kebijakan, pengawasan, dan evaluasi. ([Journal Universitas Riau Kepulauan Batam](#))

Sisi Gelap Demokrasi Lokal: Rekrutmen Elitis, Mahar Politik, Dinasti, dan Korupsi

Meski memiliki potensi besar, demokrasi daerah Indonesia juga menghadapi problem yang keras. Salah satu problem yang paling mendasar adalah kualitas rekrutmen kandidat oleh partai politik. Hanafi menunjukkan bahwa dalam praktik pilkada langsung, partai politik kerap melakukan pengusungan kandidat secara elitis, membuka ruang bagi rekrutmen yang buruk, berperan semata sebagai “kendaraan” atau pemberi tiket, dan abai terhadap kritik publik terkait politik kekerabatan maupun korupsi daerah. Ia juga menyoroti dugaan mahar politik, proses seleksi yang tertutup, dan minimnya ruang bagi kaderisasi jangka panjang di internal partai. ([Ejournal Portal](#))

Persoalan ini sangat serius bagi kualitas demokrasi daerah. Bila pencalonan lebih ditentukan oleh kemampuan membayar biaya politik atau kedekatan dengan elite partai daripada rekam jejak integritas dan kapasitas, maka pilkada kehilangan fungsi meritokratiknya. Publik memang tetap memilih, tetapi pilihan yang tersedia telah disaring melalui proses yang tidak demokratis. Dalam keadaan seperti ini, rakyat berpartisipasi dalam tahap akhir, sementara tahap awal penentuan kandidat tetap dikuasai oleh oligarki partai. Demokrasi menjadi prosedur yang sempit, bukan proses representasi yang utuh. ([Ejournal Portal](#))

Biaya politik tinggi juga menciptakan insentif koruptif. Halaman edukasi KPK mencatat bahwa tingginya biaya politik merupakan salah satu alasan mengapa kepala daerah rentan korupsi; merujuk pada kajian Kemendagri

2015, biaya untuk mencalonkan diri sebagai bupati/wali kota hingga gubernur disebut dapat mencapai Rp20 miliar sampai Rp100 miliar. Ketika kontestasi dipahami sebagai investasi yang harus kembali, maka mandat demokrasi mudah bergeser menjadi logika pengembalian modal melalui proyek, izin, atau rente kebijakan. Dalam situasi semacam itu, kemenangan elektoral justru dapat menjadi pintu masuk pembusukan demokrasi. ([Pusat Edukasi Antikorupsi](#))

Risiko itu terlihat nyata dalam data penindakan korupsi. KPK pada November 2025 menyatakan bahwa 51 persen perkara korupsi yang ditangani berasal dari lingkungan pemerintah daerah, baik eksekutif maupun legislatif. Pernyataan ini memperlihatkan betapa besarnya tantangan integritas pada level lokal. Jika korupsi telah mengendap dalam relasi antara kepala daerah, DPRD, birokrasi, dan pelaku usaha lokal, maka kualitas demokrasi daerah melemah secara sistemik. Bukan hanya karena uang publik bocor, tetapi karena kepercayaan warga kepada mekanisme demokrasi ikut terkikis. ([KPK](#))

Problem lain adalah menguatnya politik dinasti dan calon tunggal. Organisasi masyarakat sipil seperti Perludem memperingatkan bahwa praktik politik dinasti dan fenomena calon tunggal pada Pilkada 2024 membuat demokrasi tidak sehat. ICW juga menyoroti luasnya afiliasi dinasti dalam kontestasi Pilkada 2024. Terlepas dari perbedaan metode dan angka di antara organisasi sipil, sinyalnya jelas: kompetisi politik di sejumlah daerah cenderung menyempit, pilihan warga menyusut, dan kekuasaan lokal berpotensi diwariskan di dalam lingkaran keluarga atau jejaring elite yang sama. Di titik itu, pilkada tetap berlangsung, tetapi esensi kompetisi demokratis menjadi lemah. ([Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi](#))

Masalah demokrasi daerah juga berkaitan dengan kualitas ruang publik. Buehler mengingatkan tentang kemungkinan termarginalisasinya ruang publik dalam demokrasi lokal Indonesia. Peringatan ini penting, sebab

pemilu yang rutin tidak otomatis menghasilkan masyarakat sipil yang kuat, media lokal yang bebas, atau musyawarah publik yang substantif. Kepala daerah yang dominan dapat menggunakan sumber daya birokrasi, akses anggaran, dan pengaruh sosial untuk menutup atau mengendalikan ruang kritik. Ketika ini terjadi, demokrasi formal tetap hidup, tetapi demokrasi sosial melemah. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Integritas Pemilu Lokal dan Tantangan Kelembagaan

Kualitas demokrasi daerah juga ditentukan oleh integritas penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Bawaslu menjelaskan bahwa Indeks Kerawanan Pemilu dan Pemilihan Serentak 2024 dimaksudkan untuk memetakan potensi kerawanan di 34 provinsi dan 514 kabupaten/kota, sekaligus menjadi basis pencegahan, pengawasan, proyeksi, dan deteksi dini terhadap potensi pelanggaran. Fakta ini menunjukkan bahwa demokrasi lokal tidak berjalan di ruang hampa; ia berlangsung dalam arena yang memiliki kerentanan struktural, mulai dari politik uang, penyalahgunaan birokrasi, netralitas aparat, sampai konflik sosial lokal. ([Bawaslu](#))

Selain itu, V-Dem 2025 secara spesifik mencatat bahwa salah satu aspek demokrasi yang paling diserang di negara-negara yang mengalami autokratisasi adalah pemilu, termasuk serangan terhadap otonomi lembaga penyelenggara pemilu. Laporan itu menyebut Indonesia sebagai salah satu negara di mana kemunduran pada aspek pemilu dan otonomi badan penyelenggara pemilu ikut menjadi bagian dari penurunan kualitas demokrasi pada 2024. Sekali lagi, penilaian ini boleh diperdebatkan, tetapi ia penting sebagai peringatan bahwa demokrasi daerah memerlukan penyelenggara yang kuat, netral, dan terlindungi dari tekanan kekuasaan. ([V-Dem](#))

Dengan demikian, kualitas kepemimpinan lokal harus dibaca bersama kualitas institusi pendukung demokrasi: KPU daerah, Bawaslu daerah, DPRD, birokrasi, media lokal, dan masyarakat sipil. Pemimpin lokal yang

demokratis akan memperkuat independensi institusi itu dan tidak memperlakukan lembaga penyelenggara pemilu atau pengawas sebagai lawan yang harus ditundukkan. Sebaliknya, pemimpin yang antidemokratis akan cenderung melihat seluruh institusi sebagai alat untuk mengamankan kekuasaan. Di sinilah watak kepemimpinan menjadi penentu mutu demokrasi. ([BPS Web API](#))

Membaca Indeks Demokrasi Indonesia dari Perspektif Daerah

Data BPS penting untuk menunjukkan bahwa demokrasi daerah Indonesia tidak seragam. Dengan metode baru, IDI nasional 2024 tercatat 79,81 dan IDI tingkat provinsi 78,50. BPS juga menandai bahwa penghitungan 2024 belum mencakup empat daerah otonomi baru di Papua. Sementara itu, tabel provinsi memperlihatkan variasi capaian antarwilayah; misalnya, pada cuplikan tabel BPS 2024, DKI Jakarta tercatat 84,99 dan Jawa Barat 82,80. Bahkan tanpa mengklaim mana yang tertinggi atau terendah dari seluruh provinsi, data ini cukup menunjukkan bahwa kualitas demokrasi Indonesia di tingkat daerah bersifat beragam dan dipengaruhi konteks lokal yang berbeda-beda. ([Badan Pusat Statistik Indonesia](#))

Metodologi BPS sendiri membantu kita memahami mengapa variasi itu terjadi. Karena IDI menggabungkan kebebasan, kesetaraan, dan kapasitas lembaga demokrasi di ranah politik, ekonomi, dan sosial, maka daerah yang kuat dalam kebebasan berekspresi belum tentu kuat dalam kapasitas institusi, dan daerah yang cukup tertib secara administratif belum tentu inklusif secara sosial. Itulah sebabnya kualitas demokrasi daerah harus dibaca secara diagnostik: daerah tertentu mungkin memerlukan penguatan partisipasi, daerah lain memerlukan pembenahan akses informasi, dan daerah lain lagi memerlukan penguatan netralitas birokrasi atau penyelenggara pemilu. ([BPS Web API](#))

Dari sudut pandang kepemimpinan, data seperti ini menegaskan bahwa kepala daerah tidak bisa berlindung di balik klaim umum bahwa “demokrasi kita sudah berjalan”. Yang relevan justru adalah pertanyaan

yang lebih konkret: apakah kebebasan sipil di daerahnya dijaga? Apakah warga miskin dan kelompok marginal memperoleh layanan yang setara? Apakah DPRD, birokrasi, dan penyelenggara pemilu bekerja secara netral dan akuntabel? Apakah kebijakan publik dirumuskan melalui proses yang dapat diawasi? Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut akan sangat dipengaruhi oleh pilihan, gaya, dan etika kepemimpinan lokal. ([BPS Web API](#))

Kepemimpinan Lokal Demokratis: Ciri dan Prasyaratnya

Dari seluruh pembahasan di atas, dapat dirumuskan bahwa kepemimpinan lokal yang mendukung kualitas demokrasi daerah setidaknya memiliki enam ciri. Pertama, berorientasi pada warga, bukan pada jaringan patronase. Kedua, membuka ruang partisipasi yang nyata, bukan seremonial. Ketiga, menempatkan birokrasi sebagai alat pelayanan, bukan alat politik. Keempat, menjaga integritas fiskal dan pengadaan publik. Kelima, menghormati oposisi, kritik, dan kebebasan sipil. Keenam, menanamkan keberlanjutan kelembagaan sehingga inovasi tidak berhenti ketika figur berganti. Ciri-ciri ini bukan tambahan kosmetik bagi demokrasi, melainkan substansinya sendiri. ([Jurnal Studi Pemerintahan](#))

Namun, pemimpin seperti itu tidak lahir dari ruang kosong. Ia membutuhkan ekosistem demokrasi yang sehat. Partai politik harus memperbaiki kaderisasi dan seleksi kandidat. Pemilih perlu didukung oleh pendidikan politik yang lebih kuat; BRIN menjelang Pilkada 2024 menyoroti pentingnya pendidikan pemilih, yang menunjukkan bahwa kualitas demokrasi sangat bergantung pada mutu pemahaman warga terhadap isu dan kandidat. Pengawasan pemilu juga harus terus diperkuat, dan masyarakat sipil perlu menjaga tekanan moral agar kepala daerah terpilih tidak mengkhianati mandat demokrasi. ([BRIN - Badan Riset dan Inovasi Nasional](#))

Dalam konteks Indonesia, pembenahan kualitas kepemimpinan lokal juga memerlukan reformasi hubungan pusat-daerah. Pemerintah pusat tidak

boleh mematikan otonomi politik daerah melalui sentralisasi berlebihan, tetapi juga tidak boleh membiarkan daerah menjadi enclave oligarki lokal. Keseimbangan yang diperlukan adalah otonomi yang disertai standar integritas, transparansi, dan akuntabilitas yang jelas. Kepemimpinan lokal yang demokratis akan tumbuh lebih baik dalam sistem yang memberi ruang inovasi, namun menutup celah penyalahgunaan kekuasaan.

([Cambridge University Press & Assessment](#))

Agenda Penguatan Demokrasi Daerah di Indonesia

Pertama, reformasi rekrutmen politik harus menjadi prioritas. Partai politik perlu didorong untuk membuka penjangkaran kandidat yang lebih transparan, mengurangi sentralisasi elite dalam penentuan calon, dan memperkuat kaderisasi berbasis merit. Tanpa itu, pilkada hanya akan menjadi tahap akhir dari proses nominasi yang oligarkis. Kritik Hanafi atas pencalonan yang elitis, mahar politik, dan politik kekerabatan masih tetap relevan untuk dibaca sebagai agenda pembenahan sistemik. ([Ejournal Portal](#))

Kedua, biaya politik harus ditekan. Regulasi pendanaan kampanye, transparansi sumber dana, audit yang efektif, dan pengawasan terhadap transaksi politik perlu diperkuat. Tanpa pembenahan di titik ini, kepala daerah terpilih akan terus menghadapi godaan menjadikan kekuasaan sebagai instrumen pemulihan modal politik. Korelasi antara biaya politik tinggi dan risiko korupsi yang diingatkan KPK menunjukkan bahwa reformasi demokrasi daerah tidak mungkin dipisahkan dari agenda antikorupsi. ([Pusat Edukasi Antikorupsi](#))

Ketiga, desain partisipasi warga harus diperluas. Demokrasi daerah yang baik membutuhkan kanal partisipasi yang berfungsi di luar masa kampanye: *musrenbang* yang substantif, keterbukaan data anggaran, sistem pengaduan yang responsif, konsultasi publik yang nyata, dan akses informasi publik yang mudah. Pengalaman Surabaya dan Banyuwangi menunjukkan bahwa ketika partisipasi dipadukan dengan responsivitas dan

transparansi, legitimasi politik juga meningkat. Ini menandakan bahwa demokrasi lokal memerlukan arsitektur partisipatif, bukan sekadar kontestasi lima tahunan. ([Journal Universitas Riau Kepulauan Batam](#))

Keempat, kapasitas lembaga demokrasi di daerah perlu diperkuat. DPRD harus berfungsi sebagai lembaga representasi dan pengawasan yang sungguh-sungguh, bukan sekadar arena tawar-menawar proyek. KPU dan Bawaslu daerah harus dilindungi independensinya. Media lokal dan masyarakat sipil juga perlu ruang agar dapat bekerja tanpa tekanan. Karena IDI BPS menempatkan kapasitas lembaga demokrasi sebagai salah satu aspek penting, maka pembenahan demokrasi daerah tidak dapat hanya menuntut kepala daerah lebih baik; ia juga harus memperkuat kelembagaan yang mengimbangi kekuasaan kepala daerah. ([BPS Web API](#))

Kelima, pembangunan demokrasi daerah harus lebih inklusif. Kesetaraan gender, akses informasi, perlindungan terhadap kelompok rentan, dan pelayanan dasar yang nondiskriminatif merupakan bagian inheren dari kualitas demokrasi. Jika demokrasi lokal hanya memperkuat mayoritas politik dan elite dominan, maka ia gagal memenuhi dimensi egalitarian dan partisipatoris demokrasi. Karena itu, kepala daerah yang demokratis harus diukur juga dari keberpihakannya pada kelompok yang paling lemah dan paling kurang bersuara. ([BPS Web API](#))

Keenam, evaluasi demokrasi daerah harus menggunakan lebih dari satu lensa. Data BPS sangat berguna untuk diagnosis internal pembangunan demokrasi Indonesia, sementara penilaian internasional seperti V-Dem memberi alarm tentang potensi kemunduran yang mungkin tak langsung tertangkap oleh indikator domestik tertentu. Menggunakan dua lensa ini secara bersamaan akan membantu kita menghindari dua jebakan: terlalu optimistis hanya karena pemilu tetap berlangsung, atau terlalu pesimistis tanpa melihat variasi dan kemajuan nyata di beberapa daerah. Demokrasi daerah harus dievaluasi secara kritis, tetapi juga secara proporsional. ([Badan Pusat Statistik Indonesia](#))

Penutup

Pada akhirnya, kualitas demokrasi daerah di Indonesia sangat erat berkaitan dengan kualitas kepemimpinan lokal. Desentralisasi telah menjadikan daerah sebagai arena utama perjumpaan antara negara dan warga. Pilkada langsung telah membuka peluang akuntabilitas yang lebih besar, tetapi juga memunculkan personalisasi politik, biaya politik tinggi, dan persaingan elite yang kadang menutup ruang publik. Karena itu, kepemimpinan lokal tidak boleh dipahami secara sempit sebagai kemampuan menang pemilu atau mengelola birokrasi, melainkan sebagai kapasitas etis-politik untuk menjaga kebebasan, memperluas kesetaraan, dan memperkuat kelembagaan demokrasi. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Indonesia telah menunjukkan bahwa demokrasi lokal dapat menghasilkan inovasi pemerintahan, perbaikan layanan, dan kedekatan yang lebih besar antara pemimpin dan rakyat. Namun Indonesia juga menunjukkan bahwa demokrasi lokal dapat dibajak oleh dinasti, patronase, mahar politik, korupsi, dan penutupan kompetisi. Dua kemungkinan ini terus hadir berdampingan. Karena itu, masa depan demokrasi daerah tidak ditentukan hanya oleh regulasi pemilu, tetapi oleh mutu pemimpin lokal yang dilahirkan, mutu partai yang menominasikan, mutu warga yang memilih, dan mutu institusi yang mengawasi. ([Journal Universitas Riau Kepulauan Batam](#))

Bagi Indonesia, pelajaran besarnya jelas. Demokrasi daerah yang berkualitas tidak lahir dari ritual elektoral saja. Ia lahir ketika pemimpin lokal memandang jabatan sebagai amanat untuk membangun institusi yang terbuka, pemerintahan yang bersih, dan kebijakan yang berpihak pada warga. Dengan kata lain, demokrasi daerah yang sehat memerlukan kepemimpinan lokal yang tidak hanya sah secara prosedural, tetapi juga matang secara moral, kuat secara institusional, dan setia pada kepentingan

publik. Di situlah inti relasi antara kepemimpinan lokal dan kualitas demokrasi daerah di Indonesia. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Glosarium

Akuntabilitas: kewajiban pemegang kekuasaan publik untuk menjelaskan, mempertanggungjawabkan, dan menerima evaluasi atas keputusan serta penggunaan sumber daya publik.

Calon tunggal: kondisi ketika dalam pilkada hanya ada satu pasangan calon yang berhadapan dengan kotak kosong.

Demokrasi daerah: kualitas praktik demokrasi pada level provinsi, kabupaten, dan kota, yang mencakup kontestasi, partisipasi, kebebasan sipil, kesetaraan, dan kapasitas kelembagaan.

Desentralisasi: pemindahan sebagian kewenangan politik, administratif, dan fiskal dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

IDI (Indeks Demokrasi Indonesia): ukuran komposit yang digunakan BPS untuk menilai perkembangan demokrasi berdasarkan aspek kebebasan, kesetaraan, dan kapasitas lembaga demokrasi.

Kepemimpinan lokal: kemampuan kepala daerah dan elite pemerintahan daerah untuk membangun legitimasi, mengelola birokrasi, mengartikulasikan kepentingan publik, dan memperkuat demokrasi setempat.

Mahar politik: dugaan pembayaran atau transaksi tertentu untuk memperoleh tiket pencalonan dari partai politik.

Oligarki lokal: dominasi kekuasaan daerah oleh sekelompok elite yang mengendalikan akses politik, ekonomi, dan birokrasi.

Partisipasi warga: keterlibatan masyarakat dalam pemilihan, perencanaan, pengawasan, pengaduan, dan evaluasi kebijakan publik.

Patronase: pemberian sumber daya, jabatan, atau keuntungan politik sebagai imbalan atas dukungan.

Pilkada: pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota beserta wakilnya.

Ruang publik: arena sosial-politik tempat warga, media, organisasi sipil, dan kelompok masyarakat menyampaikan aspirasi, kritik, dan deliberasi atas urusan bersama.

Referensi (APA 7)

Artisa, R. A., Yecyec, F. L. M., & Fadhlurrohman, M. (2026). *Citizen-centric governance and public service transformation in the digital era: A case of Banyuwangi, Indonesia*. Jurnal Studi Pemerintahan. ([Jurnal Studi Pemerintahan](#))

Badan Pengawas Pemilihan Umum. (2024). *Indeks kerawanan pemilu dan pemilihan serentak 2024*. ([Bawaslu](#))

Badan Pusat Statistik. (2025a). *[Metode baru] Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) tingkat nasional, pusat, dan provinsi, 2024*. ([Badan Pusat Statistik Indonesia](#))

Badan Pusat Statistik. (2025b). *[Metode baru] Indeks Demokrasi Indonesia menurut provinsi, 2024*. ([Badan Pusat Statistik Indonesia](#))

Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah. (n.d.). *Indeks Demokrasi Indonesia Provinsi Jawa Tengah 2023*. ([BPS Web API](#))

Bellastuti, D. B., & Suwitri, S. (2025). *Building good urban governance through bureaucratic reform: Best practices from Surabaya, Indonesia*. *Jurnal Trias Politika*, 9(2), 294–309. <https://doi.org/10.33373/jtp.v9i2.8223> ([Journal Universitas Riau Kepulauan Batam](#))

Buehler, M. (2010). Decentralisation and local democracy in Indonesia: The marginalisation of the public sphere. In E. Aspinall & M. Mietzner (Eds.), *Problems of democratisation in Indonesia: Elections, institutions and society* (pp. 267–285). ISEAS–Yusof Ishak Institute. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Fossati, D. (2016). Is Indonesian local government accountable to the poor? Evidence from health policy implementation. *Journal of East Asian Studies*, 16(3), 307–330. <https://doi.org/10.1017/jea.2016.17> ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Hanafi, R. I. (2014). Pemilihan langsung kepala daerah di Indonesia: Beberapa catatan kritis untuk partai politik. *Jurnal Penelitian Politik*, 11(2), 1–16. ([Ejournal Portal](#))

Hilmawan, R., Aprianti, Y., Yударuddin, R., Bintoro, R. F. A., Suharsono, Fitrianto, Y., & Wahyuningsih, N. (2023). Public sector innovation in local government and its impact on development outcomes: Empirical evidence in Indonesia. *Heliyon*. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e22833> ([ScienceDirect](#))

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2025, November 4). *51% kasus korupsi berasal dari daerah, pimpinan daerah harus tegakkan integritas*. ([KPK](#))

Komisi Pemilihan Umum. (2024a). *Info publik Pilkada 2024*. ([KPU](#))

Komisi Pemilihan Umum. (2024b). *Tahapan dan jadwal pemilihan tahun 2024*. ([Infopemilu](#))

Mas'udi, W. (2019). Creating leadership legitimacy in post-reform Indonesia. In M. Lane (Ed.), *Continuity and change after Indonesia's reforms* (pp. 113–127). ISEAS–Yusof Ishak Institute. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Mietzner, M. (2015). Indonesia's decentralization: The rise of local identities and the survival of the nation-state. In H. Hill (Ed.), *Regional dynamics in a decentralized Indonesia* (pp. 45–67). Cambridge University Press. ([Cambridge University Press & Assessment](#))

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi. (2024, August 14). *Politik dinasti dan calon tunggal di Pilkada buat demokrasi tak sehat*. ([Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi](#))

Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. ([Peraturan.gov](#))

Republik Indonesia. (2016). *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. ([BPK Regulations](#))

V-Dem Institute. (2025). *Democracy report 2025: 25 years of autocratization—Democracy trumped?* ([V-Dem](#))

Copilot for this article: ChatGPT 5.4. Thinking (2026). Access date: 6 April 2026. Author's account ([Rudy C Tarumingkeng](#))

<https://chatgpt.com/c/69d37f65-3640-839d-822b-a5e109ffd3e1>