

PEMILUKADA DAN PROBLEMA TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK

Yogi Setya Permana

Resensi Buku:

Judul : Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilukada di Indonesia
Penulis : Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin
Penerbit : Indonesia Power for Democracy (IPD), 2009
Tebal : xii + 362 hlm.

Abstract

Pemilukada is an instrument to develop local good governance. Local election creates a space for democratic development that includes strengthening of civil society, economic, and cultural. The assumption here is that good governance is able to transform deepening democracy into deepening prosperity. This review discusses evaluation of Pemilukada process and its obstacles.

Pendahuluan

Pemilukada (Pemilihan Umum Kepala Daerah) secara langsung disadari atau tidak telah menjadi mitos yang dipercaya banyak pihak sebagai arena dalam usaha mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik di tingkat lokal (*local good governance*), yang sejalan dengan semangat desentralisasi serta otonomi daerah. Ini berangkat dari asumsi bahwa pemilukada mengondisikan kekuasaan bersifat sentrifugal sehingga tidak terpusat pada satu tangan (personalisasi kekuasaan) atau kelompok (oligarki). Sirkulasi elite menjadi sesuatu yang wajar dan terjangkau bagi setiap warga sehingga ramah terhadap inovasi-inovasi baru, di lain pihak akuntabilitas pemerintahan pun lebih terjamin dan responsif terhadap kepentingan kesejahteraan masyarakat, sementara pendalaman demokrasi menjadi sebuah keniscayaan.

Akan tetapi, pengalaman empirik menggambarkan bahwa pemilukada memiliki wajah gelap pula. Ini terkait dengan terbuka kemungkinan dibajaknya arena pemilukada oleh kelompok dominan sehingga meminggirkan kepentingan yang universal, sehingga membuat rezim politik yang terbentuk pasca-pilkada pun kemudian dipertanyakan akuntabilitas dan transparansinya.

Pemilukada merupakan kontes politik yang hanya melibatkan masyarakat sebagai objek kumpulan suara dan bukan warga negara yang berdaulat secara politik.

Pemilukada telah disepakati sebagai mekanisme yang dipilih dalam usaha pembaharuan tatanan politik pemerintahan yang muaranya adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi, diskursus terhadap koreksi penyelenggaraan pemilukada perlu terus dibangun secara sehat sehingga menghasilkan masukan-masukan yang solutif dan aplikatif di ranah praksis. Gregorius Sahdan dan Muhtar Haboddin melalui buku ini ingin mengajak para pembaca untuk mengevaluasi secara kritis pelaksanaan pemilukada di banyak daerah sejak 2005 hingga 2009, disertai dengan data empirik dan data demografi politik provinsi-provinsi di Indonesia sehingga menjadikannya sebagai bahan pembelajaran yang kaya.

Buku yang terdiri atas 11 bab ini menyoroti tentang beberapa aspek dari pemilukada yang krusial dalam kaitannya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. *Pertama*, aspek penyelenggara pemilukada di mana KPUD memiliki beberapa keterbatasan yang fundamental, antara lain pemahaman terhadap regulasi, kelembagaan

penyelenggaraan pemilukada, dan tata kelola pemilukada. *Kedua*, aspek pengawasan dengan panwas pemilukada yang seharusnya berkontribusi mengawal pemilukada-pun dalam beberapa kasus malah menjadi sumber permasalahan itu sendiri. *Ketiga*, aspek *electoral process* dengan sistem dua putaran dalam pemilukada (*two round system*) cenderung memunculkan fenomena *high cost democracy* (demokrasi berbiaya tinggi). *Keempat*, partai politik belum menunjukkan fungsinya sebagai instrumen rekrutmen pemimpin namun lebih metampakkan wajahnya yang pragmatis tanpa memiliki preferensi politik yang jelas sehingga mudah sekali tersandera oleh pemilik modal. *Kelima*, aspek konflik dan kekerasan politik dalam pemilukada serta politisasi birokrasi. *Keenam*, tingkat partisipasi publik di mana pemilukada menghadirkan fenomena penurunan tingkat partisipasi pemilih dan kenaikan angka golput.

Aspek penyelenggaraan dan pengawasan pemilukada dipilih untuk dibedah dalam *review* ini karena amat krusial dalam menentukan kesuksesan pemilukada. Koreksi terhadap aspek penyelenggaraan dan pengawasan pemilukada merupakan aksi preventif dalam mengurangi risiko konflik pasca-pemilukada. Penguatan kapasitas institusi lembaga penyelenggara dan pengawas pemilukada merupakan langkah yang dapat dikerjakan secara maksimal.

Sistem Pemilukada Dua Putaran: Sebuah Catatan

Evaluasi terhadap sistem pemilukada penting untuk dilakukan karena beberapa hal, *pertama*, sistem pemilukada berpengaruh terhadap proporsionalitas hasil pemilihan. *Kedua*, sistem pemilukada berpengaruh terhadap jenis pemerintahan yang akan terbentuk. *Ketiga*, sistem pemilukada memengaruhi corak dan karakter partai politik. *Keempat*, sistem pemilukada juga berpengaruh terhadap corak kompetisi. *Kelima*, pemilihan sistem pemilukada cukup menentukan terhadap karakter pemerintahan yang akan dihasilkan. *Keenam*, sistem pemilukada terkait dengan akuntabilitas pemerintahan atau kepemimpinan yang nanti akan terbentuk. *Ketujuh*, sistem pemilukada berpengaruh terhadap tingkat kohesi partai-partai dalam pemilukada. *Kedelapan*

adalah sistem pemilihan memengaruhi wujud partisipasi dalam masyarakat. Namun, ada hal lain yang penting disadari bahwa desain sistem pemilukada turut menentukan besaran ongkos atau dana yang digunakan oleh semua pihak selama perhelatan pemilukada berlangsung.

Tim penulis membuka diskusi tentang evaluasi sistem pemilukada dengan menyoroti penggunaan *two round system* karena disinyalir cenderung menghasilkan *high cost democracy* dan beberapa implikasi negatif lainnya. Seperti yang bisa dilihat pada Tabel 1, bahwa penyelenggaraan pemilukada semestinya tidak menelan biaya sampai sebesar itu. Nominal yang amat besar tersebut semestinya dialokasikan ke pos anggaran yang lebih mendesak demi kesejahteraan masyarakat.

Tabel 1. Biaya Pemilukada Dua Putaran di Beberapa Daerah 2005–2008

Daerah	Biaya Pemilukada (Rp)	Tahun Pemilukada
Kabupaten Aceh Barat	15 miliar	2007
Kabupaten Aceh Barat Daya	14 miliar	2007
Kabupaten Aceh Tamiang	16 miliar	2007
Kabupaten Belu, NTT	9 miliar	2008
Provinsi Jawa Timur	222 miliar	2008
Kabupaten Dairi, Sumut	16 miliar	2008
Kabupaten Garut	9,2 miliar	2008
Provinsi Kalimantan Timur	33 miliar	2008
Kabupaten Pontianak	12,2 miliar	2008
Kabupaten Langkat	10,5 miliar	2008
Kabupaten Sanggau	9,5 miliar	2008
Kabupaten Tapanuli Utara	5,1 miliar	2008
Kabupaten Bandar Lampung	8,5 miliar	2008
Kabupaten Timur	5 miliar	2008
Kabupaten Pidie Jaya	10,5 miliar	2008
Provinsi Bengkulu	33,5 miliar	2005

Anggaran pemilukada Provinsi Jawa Timur, sebagai contoh, menelan biaya 222 miliar rupiah atau setara dengan sekitar 27% dari total anggaran belanja APBD tahun 2008.²⁴¹ Anggaran pemilukada sebesar 16 miliar rupiah untuk Kabupaten Aceh Tamiang pada 2007 setara dengan

²⁴¹ <http://infokorupsi.com/id/apbn-apbd.php?ac=apbn-apbd&l=432>.

sekitar 25% dari total pendapatan APBD.²⁴² Lebih ironisnya lagi ialah bila pemilukada yang sudah dibiayai dengan dana yang teramat besar justru memunculkan konflik lokal dan meniadakan rezim pemerintahan yang bertata kelola dengan baik.

Terdapat sejumlah persoalan yang ditimbulkan oleh sistem pemilukada dua putaran. Sistem pemilukada dua putaran lebih menguntungkan kontestan yang memiliki dana besar sehingga mampu mengikuti keseluruhan proses pemilukada. Sistem ini juga cenderung menguntungkan *incumbent* karena pasti telah lebih dulu mempersiapkan modal dengan baik. Kecuali itu, angka partisipasi pemilih cenderung menurun sehingga meningkatkan jumlah golput lantaran masyarakat sudah lelah dengan kompetisi politik yang berkepanjangan. Panjangnya proses pemilihan ini sekaligus menyuburkan risiko fragmentasi sosial yang meluas sehingga menghambat laju konsolidasi pasca pemilukada. Di balik sejumlah kelemahan, panjangnya proses pemilukada justru tidak menjamin akan menghasilkan rezim politik yang stabil.

Buku ini mengusulkan penggunaan *simple majority* atau *first past the post* untuk menggantikan *two round system*. Menurut kedua penulis tersebut ada beberapa keunggulan dari *simple majority system* antara lain, *pertama*, mampu membatasi demokrasi berbiaya tinggi (*high cost democracy*) karena mengurangi pos anggaran untuk putaran pemilukada. *Kedua*, mendorong peningkatan partisipasi pemilih yang lebih tinggi dengan diiringi penurunan tingkat golput. *Ketiga*, mengurangi fragmentasi sosial akibat pemilukada dan *divided government* sehingga akan terbentuk pemerintahan yang lebih efektif. *Keempat*, mempersempit ruang bagi *incumbent* untuk menggunakan fasilitas publik yang dimanfaatkan untuk kampanye dan modal dalam pemilihan.

Namun, tawaran penggantian *two round system* dengan *simple majority* atau *first past the post* juga perlu dikaji terlebih dahulu secara mendalam dengan didukung oleh data empiris. Argumen bahwa *simple majority system* mampu mereduksi *high cost democracy* masih diragukan karena pemilukada terlanjur berkonotasi pekat

dengan politik uang di mana uang menjadi faktor determinan dalam sistem politik, baik pada fase *input*, proses, maupun *output*. “Biaya” dalam hal ini bukan hanya dibaca sebagai dana dari pemerintah untuk penyelenggaraan pemilukada, namun seluruh dana yang keluar dari pihak-pihak yang berkepentingan sehingga demokrasi menjadi milik kelompok dominan yang memiliki sumber daya. Demokrasi (lewat pemilukada) telah dibajak oleh pihak yang bermodal sehingga meminggirkan kepentingan kolektif yang lebih besar. Dengan demikian, prasyarat untuk membatasi *high cost democracy* harus berangkat dari semua lini dimensi politik kita. Aturan pendanaan kampanye dan partai politik misalnya perlu lebih dipertegas dengan adanya sanksi yang efektif. Selain itu, pengawasan pemilukada bukan hanya tanggung jawab Panwaslu *an sich*, namun merupakan tugas kolektif masyarakat.

Yang tidak kalah pentingnya ialah bagaimana semua pihak harus mengubah paradigma di dalam memandang pemilukada bukan hanya sebuah seremoni penghamburan uang dan pemuasan hasrat material jangka pendek semata, melainkan pemilukada benar-benar dimanfaatkan sebagai sebuah sarana untuk *deepening democracy* (pendalaman demokrasi) yang nanti muaranya adalah *deepening prosperity* (pendalaman kemakmuran).

Tingkat partisipasi yang tinggi dan menurunnya angka golput juga bukan hanya disebabkan oleh penggantian sistem pemilukada. Tingkat partisipasi dalam pemilukada bermuara pada kepercayaan masyarakat terhadap sistem politik. Ketika demokrasi yang diderivasikan melalui pemilukada mampu diakses oleh masyarakat dan bukan lagi dibajak atau dimonopoli oleh pihak bermodal atau elite maka pelan-pelan kepercayaan akan sistem politik pun terbangun.

Selain itu, usulan penulis untuk menerapkan *simple majority system* atau *first past the post* membawa konsekuensi bahwa *the winner takes all* (pemenang mendapatkan semuanya). Hal ini, justru mengarah pada terbukanya peluang terciptanya tirani minoritas, lantaran persentase suara pemenang pemilukada lebih sedikit bila dibandingkan jumlah keseluruhan suara yang diraup oleh pasangan-pasangan kandidat yang kalah. Justru situasi yang semacam ini di lain

²⁴² http://bappedatamiang.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=43&Itemid=40.

pihak rawan pula melahirkan pemerintahan yang terbelah pasca-pemilukada serta meningkatkan fragmentasi sosial. Legitimasi dari kepemimpinan politik pemerintahan yang terbentuk akan lebih mudah goyah. *Sistem first past the post* lebih lazim digunakan dalam pemilihan anggota parlemen berdasarkan sistem distrik. Sistem *first past the post* cukup jarang dipakai untuk pemilihan kepala pemerintahan.²⁴³

Catatan Untuk Penyelenggaran: KPUD

Keberhasilan pemilukada dalam kaitannya dengan pendalaman demokrasi membutuhkan entitas penyelenggara yang kredibel, profesional, dan dipercaya. KPUD akhirnya menjadi aktor penting penentu kesuksesan pemilukada. Ada tiga indikator yang digunakan oleh tim penulis untuk menilai kinerja KPUD berdasarkan data empiris di lapangan: (i) kemampuan regulatif, (ii) kemampuan distributif, dan (iii) tata kelola pemilukada.

Beberapa permasalahan muncul akibat ketidakpahaman KPUD terhadap aturan regulasi pemilukada itu sendiri (kemampuan regulatif). Aspek ini tidak jarang berkaitan dengan sikap KPUD yang tidak netral dan memihak kepada salah satu kontestan, yang membuat prinsip independensi dilanggar dan politisasi terhadap regulasi pemilukada dilakukan untuk menguntungkan salah satu kontestan tertentu. Di samping itu, pendanaan pemilukada yang diambil dari anggaran daerah dan disahkan oleh legislator lokal memancing pertanyaan akan independensi KPUD.²⁴⁴ Beberapa permasalahan independensi dari KPUD dapat dicermati dari Tabel 3 berikut ini.

Selain itu, permasalahan yang berkaitan dengan teknis prosedural seperti kisruh Daftar Pemilih Tetap (DPT). Hal yang bersifat teknis administratif seperti DPT mampu menghasilkan

efek yang berimplikasi serius bagi pelaksanaan pemilukada. Kapasitas regulatif KPUD yang lemah seperti dalam penyusunan data pemilih merupakan preseden buruk yang musti dikoreksi. Ada 32 provinsi yang pelaksanaan pemilukadanya mengalami kekisruhan dalam hal DPT.

Selain indikator regulatif, indikator distribusi dapat digunakan untuk menilai kinerja KPUD. Kapasitas distributif pemilukada maksudnya adalah bagaimana kerja KPUD dalam mendistribusikan, baik berbagai alat kelengkapan pemilukada maupun alokasi sumber daya manusia dalam pelaksanaan pemilukada. Logistik pemilukada amatlah penting karena turut menentukan keberlangsungan dari pemilukada di suatu daerah.

Tabel 3. Daerah Pemilukada Bermasalah Akibat Ketidaknetralan KPUD

No.	Daerah Pemilukada	Masalah Independensi KPUD
1	Sumatera Selatan	KPUD dituduh memihak ke pasangan Nordin-Eddy Yusuf
2	NTT	KPUD dituduh berpihak ke pasangan Frans Leburaya
3	Maluku Utara	KPUD dituduh berpihak ke pasangan Thaib Armaiyn-Abdul Ghani Kasuba dan Abdul Gafur-A. Rahim Fabanyo
4	Gorontalo	KPUD dicap dekat dengan Fadel Muhammad-Gusnar Ismail
5	Maluku	KPUD dituduh kepanjangan tangan dari Karel Albert Ralalahu-Said Assegaf
6	Lampung	KPUD dicap dekat dengan Sjahroedin ZP-MS Joko Umar S
7	Jawa Timur	KPUD dianggap dekat dengan Soekarwo-Syaifullah Yusuf

Dari hasil penelusuran, terdapat beberapa masalah yang berkaitan dengan kapasitas distributif KPUD, antara lain; *pertama*, peralatan kelengkapan pemilukada tidak didistribusikan sesuai dengan waktu dan tempat seperti yang terjadi dalam pemilukada NTT, Maluku, Papua, dan Maluku Utara. *Kedua*, KPUD kurang cermat dalam melakukan verifikasi penetapan pasangan calon yang ikut berkompetisi dalam pemilukada seperti yang terjadi pada kasus pemilukada Sulawesi Tenggara. *Ketiga*, terjadi banyak kasus pada tahap penyelenggaraan pemilukada, tidak sesuai dengan jadwal, seperti pengunduran

²⁴³ Syamsuddin Haris. "Mencari Model Pemilihan Langsung Kepala Daerah Bagi Indonesia", dalam Agung Djojosoekarto dan Rudi Hauter, Ed., *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, (Jakarta: Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia, tanpa tahun), hlm. 107.

²⁴⁴ Priyambudi Sulistiyanto dan Maribeth Erb, "Indonesia and The Quest for Democracy", dalam Priyambudi Sulistiyanto dan Maribeth Erb, Ed., *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pemilukada)*. (Singapore: ISEAS, 2009), hlm. 19.

waktu pemungutan suara, ketidakjelasan jadwal rekapitulasi, dan penetapan hasil suara yang kesemuanya didasarkan atas preferensi pribadi anggota KPUD. Fenomena semacam ini terjadi pada pemilukada Maluku Utara, Sumatra Selatan, dan NTT.

Untuk tata kelola pemilukada, ada beberapa hal mendasar yang perlu dibenahi. *Pertama*, kinerja KPUD kerap terganjal dengan aspek akuntabilitas yang hal ini acap kali menyebabkan konflik dengan DPRD yang kemudian mengakibatkan penurunan kepercayaan terhadap hasil pemilukada. Salah satu contoh adalah kasus Pemilukada Maluku Utara, KPUD dianggap tidak bertanggung jawab. *Kedua*, KPUD dinilai lamban dalam merespons dinamika politik lokal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilukada seperti pada KPUD NTT, KPUD Sumatera Selatan, dan KPUD Sulawesi Tenggara. *Ketiga*, masalah efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilukada karena terlihat dalam beberapa kasus kerja KPUD jauh dari sistematis dan terencana

sehingga hanya memperlihatkan kinerja yang bersifat sporadis. *Keempat*, masalah transparansi pengelolaan keuangan atau anggaran pemilukada oleh KPUD. Ditemukan beberapa kasus di mana anggaran pemilukada bocor dan dinikmati oleh anggota KPUD sendiri seperti yang terjadi pada KPUD Lumajang, KPUD Tegal, KPUD Karo, KPUD Provinsi Riau, KPUD Kab. Mentawai, KPUD Banten, KPUD Batang, dan KPUD Kab. Bandung (halaman 50–54).

Berdasarkan catatan tim penulis, KPUD menjadi salah satu aktor yang melakukan pelanggaran dalam pemilukada selain calon kepala daerah, tim sukses dan pendukung, partai politik, dan pengawas lapangan (lihat Tabel 4). KPUD sebagai institusi yang mengemban tugas sebagai fasilitator pemilukada namun justru menjadi pihak yang melanggar sehingga mengakibatkan efek berantai yang kontraproduktif di masyarakat seperti konflik dan amuk serta merendahkan derajat legitimasi rezim politik yang terpilih.

Tabel 4. Aktor yang Melakukan Pelanggaran Dalam Pemilukada

Aktor	Bentuk Pelanggaran	Daerah Pemilukada
KPUD	<ol style="list-style-type: none"> Berpihak kepada pasangan calon tertentu Melakukan kecurangan dalam verifikasi dan penetapan calon Melakukan kecurangan dalam perhitungan, rekapitulasi, dan penetapan suara 	Jawa Timur, Sumatera Selatan, Sulawesi Tenggara, Maluku Utara, NTT
Pasangan Calon Kepala Daerah	<ol style="list-style-type: none"> Kampanye negatif Kampanye hitam Curi start kampanye Membagi sembako, kaos, dsb menjelang pemilukada Memobilisasi massa untuk tujuan tertentu 	Jawa Timur, Maluku Utara, Maluku, Papua, NTT, Sumatera Selatan, Sulawesi Tenggara
Partai Politik	<ol style="list-style-type: none"> Dualisme pencalonan Curi start kampanye Kampanye hitam dan kampanye negatif Melibatkan anak-anak Bagi sembako Mobilisasi birokrasi 	NTT, Maluku Utara, Jambi, Lampung, Sumatera Selatan
Tim Sukses dan Massa Pendukung	<ol style="list-style-type: none"> Menyerbu kantor KPUD Memaki-maki calon pasangan kepala daerah tertentu Bentrok dengan massa pendukung yang lain Menerima duit, sembako, dan kaos dari pasangan tertentu 	Jawa Timur, Sulawesi Tenggara, Jambi, Maluku Utara, NTT, Sumatera Utara
Pengawas Lapangan	<ol style="list-style-type: none"> Menerima duit dari pasangan tertentu Terlambat datang ke TPS Tidak memperhatikan perhitungan suara Bekerja berdasarkan suruhan dari kelompok tertentu 	Jawa Timur, NTT, Maluku Utara, Papua, Irian Jaya Barat, Maluku, Lampung, Sulawesi Tenggara

Memang patut disesalkan bahwa dengan melimpahnya data empirik, tim penulis kurang menyodorkan solusi yang lebih aplikatif. Tawaran untuk membenahi kapasitas distributif, regulatif, dan tata kelola pemilukada dari KPUD masih bersifat normatif dan umum. Mungkin ada satu refleksi yang pantas diapresiasi ialah usulan agar KPUD bukan hanya mengedepankan aspek teknokratis yang tunduk pada aturan serbakaku dalam kinerjanya, namun juga mengadopsi *political feeling*. KPUD perlu menggunakan *political feeling* sehingga lebih peka dalam merespon dinamika politik lokal yang terjadi. KPUD-pun tidak terjebak dalam permainan politik yang menyesatkan dan mampu lebih tepat menempatkan diri sebagai regulator dan fasilitator pemilukada. Akan tetapi, akan lebih baik pula jika tim penulis merumuskan langkah konkret yang bisa diambil oleh KPUD dalam mengondisikan *political feeling* pada setiap pertimbangan pengambilan kebijakan.

Tata Kelola Pemerintahan Pascapemilukada

Dengan berbagai catatan yang muncul ketika pelaksanaan pemilukada, baik berdasarkan pertimbangan sistem elektoral hingga kapabilitas pihak penyelenggara, pemilukada memunculkan beragam tipe karakter kepemimpinan politik pemerintahan. Dari data empirik yang berserak di lapangan, diperoleh beberapa gambaran tentang karakter kepemimpinan politik dan pemerintahan yang terbentuk pascapemilukada. Tim Penulis di halaman 264-267 menginvestigasi ada tujuh karakter pemerintahan yang muncul pascapemilukada.

Pertama, fenomena *strong state* (negara kuat) seperti yang terjadi di DKI Jakarta, Kaur, Sukoharjo, Surabaya, dan Gowa. Fenomena negara kuat diindikasikan oleh adanya peran pemerintah yang sangat dominan diiringi dengan lemahnya masyarakat sipil, kebijakan pembangunan mengabaikan partisipasi masyarakat yang hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan penyediaan *public goods*.

Kedua, fenomena *soft state* (negara lembek) seperti yang terjadi di Dompu, Binjai, Sumba Timur, Baru, Tanah Toraja, dan Manggarai. Fenomena *soft state* ini diyakini sebagai akibat

dari ketidaktegasan pemerintah dalam mengatasi permasalahan di masyarakat, antara lain ketidakmampuan pemerintah dalam menyelesaikan konflik, kurang terjaminnya *public goods*, pertumbuhan ekonomi yang lambat dengan stabilitas keamanan yang kurang terjamin.

Ketiga, fenomena *weak state* di mana lemahnya kapasitas pemerintah dalam penyediaan *public goods* dan pembuatan kebijakan perekonomian yang efektif sehingga menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat. Fenomena pemerintahan yang lemah muncul di beberapa daerah seperti Labuhan Batu, Kapuas Hulu, dan Bandar Lampung.

Keempat, fenomena *failed state* (negara gagal) seperti yang terjadi di Manggarai Barat, Poso, dan Ternate. Sindrom *failed state* ditandai oleh gagalnya pemerintah dalam menyediakan pelayanan publik seperti listrik, air, dan pemeliharaan jalan raya. Transparansi dan akuntabilitas pemerintahan pun merosot sehingga jauh dari prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Kelima, adalah kemunculan gejala *collapsed state* karena adanya konflik yang berkepanjangan sehingga perekonomian masyarakat pun berantakan. Kemiskinan meningkat, tiadanya akses kesehatan yang memadai bagi masyarakat dan tertutupnya pintu pendidikan (sekolah) bagi generasi muda. Situasi seperti ini terjadi di Papua, NTT, dan beberapa kabupaten di Maluku.

Keenam adalah *shadow state* (negara bayangan) di mana pemerintah formal yang terpilih pascapemilukada dikendalikan oleh kekuatan politik informal di luar pemerintahan. Manipulasi regulasi dan kebijakan publik demi keuntungan segelintir orang menjadi hal yang wajar dan jamak terlihat dalam praktik keseharian. Fenomena semacam ini terjadi di Banten dan Lombok Timur.

Ketujuh adalah fenomena *fragmented state* (negara yang terpecah) karena terjadi perpecahan di lingkaran internal koalisi pemenang pemilukada. Kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih hanya sibuk bertikai satu sama lain sehingga abai terhadap tugas utamanya untuk menyejahterakan masyarakat sehingga banyak agenda kebijakan publik yang terlupakan. Konflik kepemimpinan politik tersebut kontraproduktif

dengan semangat membentuk pemerintahan yang efektif.

Akan tetapi, karakter rezim yang muncul pascapilkada-pun tidak seluruhnya gagal. Pemilukada di beberapa daerah turut andil dalam usaha menciptakan pemerintahan dengan tata kelola yang baik. Akan lebih adil jika penulis juga mencantumkan daerah-daerah yang tergolong berhasil tata kelola pemerintahannya pasca pemilukada seperti Yogyakarta, Purbalingga, Blitar, Solo, dan lain-lain. Dengan adanya contoh daerah dengan kepemimpinan politik pemerintahan yang baik pasca pemilukada tentunya menambah bobot isi buku karena terdapat ruang untuk mengomparasikan kebaikan dan kekurangan dari pemilukada yang sudah berjalan.

Kritik berikutnya ialah terlihat bahwa ada tumpang-tindih antara kategori *weak state*, *failed state*, dan *collapsed state*. Indikator di masing-masing kategori ini bukan monopoli satu kategori saja melainkan bisa ditempatkan pada kategori yang lain sehingga pembaca tidak bisa dengan jelas membedakan mana *weak state*, *failed state*, dan *collapsed state*. Untuk itu, perlu ada kata kunci yang menjadi pembeda tiap kategori.

Penutup

Pemilukada tidak bisa disamakan sebagai perwujudan keseluruhan dari nilai demokrasi. Pemilukada hanya merupakan salah satu alat atau instrumen menuju pendalaman demokrasi (*deepening democracy*). Derajat demokrasi suatu daerah tidak bisa diukur dengan apakah daerah yang bersangkutan mengadopsi sistem pemilukada

langsung atau tidak. Cukup banyak wilayah di negara-negara maju yang stabilitas demokrasinya tinggi tidak menggunakan pemilukada sebagai cara untuk memilih pimpinan politik pemerintahannya.

Chain of equivalence (rantai persamaan) harus terbentuk di seluruh elemen bangsa di mana pemilukada merupakan suatu kepentingan kolektif guna menuju *deepening prosperity* (pendalaman kemakmuran).²⁴⁵ Hegemoni *bottom up* diperbolehkan di mana masyarakat dan komponen pemerintah dengan penuh kesadaran bersepakat untuk mengawal pemilukada sebagai instrumen untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik.

Daftar Pustaka

- Djojosoekarto, Agung dan Rudi Hauter (Ed.). (2003). *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*. Jakarta: Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia dan Konrad Adenauer-Stiftung.
- Laclau, Ernesto dan Chantal Mouffe. 2008. *Hegemoni dan Strategi Sosialis*. Yogyakarta: Resist Book.
- Sahdan, Gregorius, et. al. (Ed.). 2008. *Politik Pemilukada, Tantangan Merawat Demokrasi*. Yogyakarta: IPD.
- Sulistiyanto, Priyambudi dan Maribeth Erb (Ed.). 2009. *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pemilukada)*. Singapore: ISEAS.
- http://bappedatamiang.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=43&Itemid=40
- <http://infokorupsi.com/id/apbn-apbd.php?ac=apbn-apbd&l=432>

²⁴⁵ Ernesto Laclau dan Chantal Mouffe, *Hegemoni dan Strategi Sosialis*, (Resist Book, 2008), hlm. 192