

EVALUASI FORMAT PEMILUKADA MENUJU TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK DAN EFEKTIF DI TINGKAT KABUPATEN/KOTA*

EVALUATION OF THE LOCAL ELECTION FORMAT, TOWARDS GOOD AND EFFECTIVE GOVERNANCE AT REGENCY/CITY LEVEL

Sri Nuryanti

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta
E-mail: yantijkt@yahoo.com

Diterima: 5 Februari 2013; direvisi: 20 April 2013; disetujui: 17 Juni 2013

Abstract

Direct local elections at the level of regency/city level are kept to be implemented with some notes: the need to consider the diverse of local dynamics, the need to see some improvements of the electoral management, the electoral management body and implementation of judicial court decision. Eventhough, yet not found direct linkage between the direct local elections and the leadership quality of chosen local leader, direct local elections is assumed to give better weight to democracy.

Keywords: *local election format, effective governance, regency/city*

Abstrak

Pemilukada langsung di tingkat Kabupaten/Kota tetap dipertahankan keberlangsungannya dengan beberapa catatan: adanya keperluan untuk mempertimbangkan keberagaman dinamika lokal, kebutuhan untuk melihat beberapa perbaikan dalam hal pengelolaan pemilihan, penyelenggara pemilu, dan penerapan keputusan pengadilan. Meskipun belum ditemui adanya hubungan langsung antara pemilukada langsung dan kualitas kepemimpinan pemimpin daerah terpilih, pemilukada langsung diasumsikan memberikan bobot yang lebih baik atas pelaksanaan demokrasi.

Kata kunci: format Pemilukada, pemerintahan efektif, kabupaten/kota

Pendahuluan

Mulai bulan Juni 2005, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, baik gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, maupun wali kota/wakil wali kota, dipilih secara langsung oleh rakyat. Dipilihnya sistem pemilukada langsung mendatangkan optimisme dan pesimisme tersendiri. Pemilukada langsung dinilai sebagai perwujudan pengembalian hak-hak politik kepada masyarakat di daerah dengan memberikan kewenangan yang

utuh dalam rangka rekrutmen pemimpin daerah sehingga pola ini di satu sisi dianggap memacu kehidupan demokrasi di tingkat lokal. Di sisi lain, penyelenggaraan pemilukada langsung di beberapa daerah yang tidak berjalan lancar diwarnai permasalahan hukum ataupun yang menyisakan konflik, dilihat sebagai faktor pemicu untuk memikirkan ulang apakah pemilukada langsung masih layak dipertahankan atau tidak; pembenahan-pembenahan seperti apakah yang

* Tim peneliti terdiri atas Dr. Muridan S. Widjojo (Koordinator), Prof. Dr. Tri Ratnawati, Prof. Dr. Indria Samego, Afadlal, M.A., Sri Nuryanti, S.IP., M.A., Dini Suryani, S.IP., Pandu Y. Adaba, S.IP.

diperlukan agar penyelenggaraan pemilu langsung memenuhi harapan ideal.

Keputusan negara untuk mengadopsi sistem pemilu langsung bukanlah datang dengan tiba-tiba. Semangat untuk mengembalikan kedaulatan rakyat pascatumbangnya kepemimpinan Soeharto, keinginan memperbaiki kehidupan demokrasi pasca-Orde Baru. Pemicunya adalah kekecewaan publik akibat maraknya politik “dagang sapi” dalam pemilihan kepala daerah secara perwakilan melalui DPRD masa pemerintahan B.J. Habibie (dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah) serta suksesnya pemilihan presiden/wakil presiden secara langsung yang pertama di Indonesia pada tahun 2004, merupakan beberapa faktor penting mengapa pemilu langsung kemudian dijadikan pilihan, sekaligus solusi mengembalikan hak-hak politik masyarakat Indonesia pasca-transisi pemerintah otoriter dan ditaktor.

Kalangan pemikir pro pemilu langsung, seperti Priyambudi dan Maribeth Erb menilai betapa pentingnya pemilu langsung di Indonesia, baik bagi si individu pemilih maupun bagi para kandidat. Menurut kedua pemikir tersebut, pemilu langsung juga mencerminkan kesetaraan hak-hak dan kewajiban semua individu terhadap negara sebagai ciri-ciri penting negara-negara demokrasi.

“Although elections were a regular part of the political landscape of Indonesia over the period of the New Order, the phenomenon of the direct vote for individual leaders, at either national level or local level, is very new. The emphasis on the individual is not only at the level of voter, but also the level of candidates. This emphasizing of the individual in modern democracies is supposed to point to the equality of all individuals, in terms of their rights and duties to the greater polity. The vote is supposed to be a symbol par excellence of this equality.”¹

Selanjutnya, diperkuat argumentasi dari Harold Crouch, seorang *Indonesianist* dari Australia, juga mengapresiasi pelaksanaan pemilu langsung di negara kita karena memunculkan alternatif pemimpin-pemimpin baru.

¹ Priyambudi Sulistiyanto dan Maribeth Erb, “Indonesia and the Quest for “Democracy”, dalam Priyambudi Sulistiyanto dan Maribeth Erb (Eds.), *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*, (Singapore: ISEAS, 2009), hlm. 10.

“Nevertheless, the outlook in Indonesia was by no means entirely bleak. The very fact of open competition between parties, especially after the introduction of direct elections, allowed the emergence of new types of local leader whose success depended, to some extent at least, on meeting public expectations”²

Tidak hanya sebatas itu saja pemikiran pentingnya pemilu langsung dikatakan kedua pemikir di atas. Menurut Hasmin Tamsah,³ salah satu tujuan terpenting dalam pilkada langsung adalah memilih pemimpin yang berkualitas yang sesungguhnya dapat diukur oleh berbagai instrumen, seperti tingkat pendidikan dan kompetensi. Namun, sebagai pejabat politik, kepala daerah terpilih haruslah orang yang dapat diterima secara umum di mana mereka akan memimpin sehingga dukungan yang luas dianggap perlu. Tidak hanya dukungan masyarakat, tetapi dukungan semua pihak termasuk elite politik yang ada di tingkat nasional dan pemerintah pusat. Pemimpin yang berkualitas adalah dambaan semua pihak, tidak terkecuali masyarakat umum yang sangat rindu dengan pemimpin yang berkualitas, yang diharapkan dapat mengangkat harkat dan martabat mereka.

Perbedaan dialektika berpikir tentang pemilu langsung tentunya menuai penolakan atas usulan pengembalian pemilihan kepala daerah ke DPRD. Dasar pemikiran dikatakan Eko Prasajo dan tim, pemilu langsung lewat DPRD akan lebih mampu menghasilkan pemimpin daerah yang berkualitas karena dipilih oleh para politisi/anggota DPRD yang berpengalaman. Prasajo dkk. menulis:

“Dipilihnya KDH (Kepala Daerah) oleh DPRD memiliki keuntungan dan kelebihan relatif menurut beberapa kriteria. Pemilihan KDH dapat dilihat berdasarkan kriteria: 1) kualitas KDH terpilih; 2) akuntabilitas publik dan *responsiveness*; 3) efisiensi pemilihan; 4) jaminan transparansi dan *fairness*. Dipilihnya oleh DPRD, KDH yang terpilih, relatif lebih berkualitas karena dikenal oleh elite-politik yang berkecimpung di dalam pemerintahan daerah dan jaminan telah mengenal daerahnya dengan baik, lebih teruji. Namun, akuntabilitas publik dan *responsiveness*-nya relatif kurang karena dipilih

² Harold Crouch, *Political Reform in Indonesia After Soeharto*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies/ ISEAS, 2010), hlm. 117.

³ Hasmin Tamsah, “Menakar Manfaat Pemilihan Langsung”, <http://makassar.tribunnews.com/2013/04/11/menakar-manfaat-pemilihan-langsung>, 11 April 2013, diakses pada tanggal 28 November 2013.

oleh lembaga elite lokal (DPRD). Dari sisi efisiensi sampai terpilihnya seorang KDH, proses seperti ini cenderung tinggi walaupun *fairness* dan transparansinya bisa jadi kurang”.⁴

Pendapat Prasajo tentang pentingnya pemilukada oleh DPRD tampaknya perlu dikritisi mengingat proses-proses terpilihnya seseorang menjadi anggota DPRD juga belum tentu *fair* (jujur) dan adil. Apalagi, proses-proses rekrutmen di parpol juga sering bermasalah (kurang demokratis) akibat oligarki partai. Meskipun demikian, harus diakui bahwa pemilukada langsung di tingkat kabupaten/kota sejak tahun 2005 hingga sekarang (2013) masih mengalami kendala dan kelemahan, termasuk cukup banyak diwarnai konflik, relatif mahal biayanya akibat maraknya politik uang untuk “sewa perahu” parpol dan untuk memengaruhi/membeli suara pemilih (*vote buying*) serta melahirkan sejumlah bupati/wali kota yang korup.

Mengingat bupati/wali kota lebih langsung berhubungan dengan rakyat (dibandingkan gubernur) dan memberikan pengalaman dan pendidikan politik kepada rakyat sampai ke pedesaan (“kedaulatan rakyat”) maka studi ini memfokuskan diri untuk bagaimana memperbaiki proses-proses pemilukada bupati/wali kota secara langsung sehingga pemilihan-pemilihan yang akan datang dapat berlangsung lebih jujur, menghasilkan pemimpin-pemimpin yang berkualitas dan pemerintahan lokal yang baik dan efektif, ketimbang untuk mengembalikan pemilihan bupati/wali kota kepada DPRD (“kedaulatan elite”).

Studi ini bertujuan mengevaluasi praktik pemilu bupati/wali kota di sejumlah daerah di Indonesia serta mengajukan usulan/rekomendasi bagi perbaikan ke depan melalui pendekatan kelembagaan.

Kerangka Pemikiran

Pemilukada langsung dapat dilihat dari sisi pengaturan perundangan pemilukada (*Local Electoral Laws*), penyelenggara (*Electoral Management Body*), penyelenggaraan (*Electoral*

Management/Electoral Engineering), dan penyelesaian sengketa pemilukada (*Electoral Dispute Resolution*). Terkait dengan permasalahan di atas, mengutip pendapat Robert Dahl, Samuel Huntington dan Bingham Powel (1978), parameter untuk mengamati demokrasi adalah:

1. menggunakan mekanisme pemilihan umum yang teratur;
2. memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan;
3. mekanisme rekrutmen dilakukan secara terbuka; dan
4. akuntabilitas publik.

Lebih lanjut, Robert A. Dahl⁵ memunculkan kriteria proses demokrasi yang baik, yaitu adanya kesetaraan memilih (*voting equality*), adanya partisipasi aktif (*active participation*), adanya pemahaman yang baik mengenai proses dan mekanisme demokrasi (*enlightened understanding*), adanya pengawasan (*control of the agenda*), dan kemandirian (*inclusion of themselves*).⁶

Dahl juga mengemukakan adanya prasyarat agar demokrasi dapat berjalan baik, yaitu adanya lembaga bagi wakil rakyat yang terpilih (*institution of elected officials*), adanya pemilu yang bebas dan tidak direayasa (*free and fair election*), adanya *inclusive suffrage*, adanya hak untuk menjalankan kekuasaan (*right to run for office*), adanya kebebasan menyatakan pendapat (*freedom of expression*), adanya informasi yang cukup (*alternative information*), dan adanya dukungan ekonomi (*associational economy*).⁷

Alasan-alasan itulah yang memperkuat argumentasi mengenai diperlukannya suatu mekanisme dan institusi yang menjamin terselenggaranya semua prinsip itu dalam rangka terselenggaranya hak-hak politik rakyat tanpa terkecuali. Instrumen pemilukada langsung menjadi syarat utama membangun demokrasi dari pemikiran Robert Dahl, Samuel Huntington, dan Bingham Powel. Instrumen pemilukada langsung hadir karena mustahilnya kehidupan bernegara diselenggarakan secara sentralistik

⁵ Robert Alan Dahl, *Democracy and Its Critics*, (Yale: Yale University Press, 1989), hlm. 144

⁶ Lihat penuturan Dahl yang dikutip oleh G. Bingham Powell, dalam Robert E. Goodin, Charles Boix, dan Susan Stokes (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, (Oxford: Oxford University Press, 2007), hlm. 656.

⁷ Robert E. Goodin, *ibid*.

⁴ Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, (Depok: FISIP UI, 2006), hlm. 39.

belaka. Yang harus diperhatikan bahwa, baik dalam praktik maupun wacana akademik, instrumen ini memiliki serangkaian nilai yang ingin diraih. Nilai-nilai tersebut sangat penting dalam kehidupan bernegara yang beradab, selanjutnya desentralisasi sendiri menjadi sepadan dengan nilai-nilai tersebut.⁸ Nilai-nilai yang dimaksud, antara lain *nation-building*, demokratisasi, *local-autonomy*, efisiensi, dan pembangunan sosial-ekonomi.⁹

Berbicara dari turunan nilai demokrasi adalah menjamin partisipasi aktif masyarakat dalam menentukan arah pilihan politiknya. Salah satunya melalui mekanisme parpol-parpol di Indonesia, walaupun faktanya partai politik belum sungguh-sungguh menerapkan prinsip-prinsip *good party governance*, pembuatan keputusan internal parpol secara demokratis belum dilakukan, kaderisasi yang kurang berkualitas, belum menentunya sumber-sumber pendanaan parpol, dan lemahnya akuntabilitas.

Jika ditarik analisis teoretiknya ke konstitusi Indonesia maka dapat diketahui bahwa dari ketentuan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, pengertian “demokratis” dalam konstitusi tidak secara otomatis dapat diganti dengan “pemilihan langsung” karena tidak ada ketentuan yang menegaskan bahwa pemilihan tak langsung melalui parlemen lokal (DPRD) adalah pemilihan yang tidak demokratis. Sebaliknya juga demikian, tidak ada jaminan bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung otomatis demokratis. Penerjemahan pemilihan secara demokratis menjadi pemilihan langsung oleh rakyat dilakukan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 56 menyatakan, “Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.

Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 juga tidak menyinggung mengenai pemilihan wakil kepala daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 59 Ayat (1) menyatakan

⁸ Bhenjamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu dan Administrasi*, (Jakarta: Disertasi Pascasarjana UI, 1993).

⁹ *Ibid.*

“Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik; meskipun demikian dalam pelaksanaannya juga menimbulkan masalah”.

Mirisnya lagi, demokrasi dalam pemilihan kepala daerah langsung banyak menuai kasus, di mana banyak kader yang diusung partai politik dalam pemilukada langsung sebagai kader parpol “kutu loncat” dan “kader karbitan” menunjukkan adanya masalah loyalitas, integritas, dan komitmen mereka, di samping karena parpol itu sendiri yang memang bermasalah di dalam dirinya. Perlu diingat pendapat Vedy R. Hadiz, bahwa parpol-parpol Indonesia saat ini cenderung diisi oleh mantan-mantan aparatur pemerintah, pensiunan militer, pengusaha (termasuk pengusaha “hitam”), dan operator-operator politik pendukung Orde Baru. Parpol dan DPRD telah menjadi ajang berkontestasi dengan kepentingan-kepentingan tertentu dari masing-masing kelompok elite tersebut dengan agenda mereka sendiri-sendiri. Hadiz menulis:

*“Today, most major Indonesian political parties would include a range of former apparatchik, military men, entrepreneurs and assorted political operators and enforcers of Soeharto’s New Order – at both national and local levels (Robison and Hadiz, 2004). While political parties and parliaments have now become real vehicles of political contestation, a key issue is the kind of interests that are embedded within them, and, therefore, the kind of roles they actually play. ... Indonesian political parties do not fit with the “ideal type” associated—rightly or wrongly—with the experiences of Western liberal democracies ...”.*¹⁰

Selanjutnya, pada tahun 2010, Edward Aspinall melihat pemilukada langsung sebagai model baru kerja sama antar-etnis di Indonesia dan ini dilihatnya sebagai sebuah kemajuan dalam demokrasi di Indonesia. Aspinall menulis:

For more than a decade, Indonesia has had a reputation for being afflicted by serious ethnic and other forms of communal conflict....But now, more than twelve years after democratization began, there is remarkably little organized ethnic conflict in Indonesia, and ethnicity rests only lightly on national politics. Not only has the incidence of communal vio-

¹⁰ Vedy R. Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia*, (Singapore: ISEAS, 2011), hlm. 28.

*lence declined sharply, but new modes of inter-ethnic coalition building and cooperation have emerged.*¹¹

Dari perspektif Aspinall, pemilukada langsung adalah instrumen demokratik untuk menjinakkan rivalitas etnis dan agama.¹² Dengan memperhatikan banyaknya aspek positif dari pemilukada langsung tersebut maka tidak diragukan bahwa sistem ini perlu dilanjutkan dengan penyempurnaan-penyempurnaan tertentu. Akan tetapi, Papua dengan warga aslinya yang masih menghargai kepala-kepala suku dan memiliki mekanisme tersendiri dalam pemilihan pemimpin-pemimpin mereka, sebaiknya tidak diseragamkan dengan daerah-daerah lain di Indonesia (kecuali bila warga Papua di kabupaten/kota tertentu di Provinsi Papua, misalnya, menghendaki pemilukada langsung). Bila dipaksakan oleh Pusat, konflik dan kekerasan akibat pemilukada langsung kemungkinan akan terjadi kembali di daerah-daerah tertentu di Provinsi Papua yang ber-otonomi khusus ini.

Jangan sampai pemilukada langsung didangkalkan maknanya menjadi “demokrasi yang cacat” (*flawed democracy*) akibat banyaknya penyimpangan-penyimpangan yang terjadi atau akibat ditekankannya pendekatan prosedur, tetapi mengabaikan substansi demokrasi itu sendiri yang menjunjung tinggi *fair play* dan penegakan hukum yang berkeadilan.¹³

Beranjak dari pemikiran di atas, ada beberapa kelebihan dan kekurangan pemilukada langsung. Kelebihan dari pemilukada adalah sebagai berikut:

Pertama, sesuai dengan konstitusi kita yang menyatakan bahwa “kedaulatan ada di tangan rakyat”.¹⁴ Dengan menggunakan prinsip *One Person One Vote One Value* (OPOVOV),

pemilukada mengundang partisipasi publik lewat kontes politik secara terbuka dan masif.

Kedua, pemilukada dapat menggugurkan subjektivitas dan monopoli anggota DPRD. Mereka tidak mungkin lagi mampu mereduksi demokrasi dengan mengklaim dirinya sebagai wakil rakyat dalam memilih kepala daerah karena suara mereka sama dengan suara rakyat yang diwakilinya.

Ketiga, lewat pemilukada, rakyat akan secara langsung pula memperoleh pendidikan politik. Kampanye, baik secara terbuka maupun tertutup, dari para kandidat akan dapat dijadikan bahan pertimbangan memilih dalam menyerahkan suaranya. Secara implisit pula, di sana mulai ditanamkan prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi dari pemimpin terhadap yang dipimpinnya.

Keempat, pemilukada memberi kemungkinan pada lahirnya pemimpin daerah dari berbagai lapisan dan golongan dalam masyarakat. Sesuai dengan prinsip demokrasi yang menghargai kemajemukan dan kesetaraan, siapa pun dapat mencalonkan diri untuk ikut serta dalam pemilukada. Terutama setelah jalur perseorangan dibuka lewat UU No. 12/2008 yang merupakan hasil amandemen UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun kelemahan pemilukada adalah sebagai berikut.

Pertama karena diselenggarakan di seluruh daerah, biayanya pun tidak sedikit. Bila di masa lalu, pemilihan kepala daerah hanya dilakukan di dalam gedung dewan dan ditentukan hanya oleh para anggota DPRD, sekarang, pemilukada diselenggarakan di seluruh wilayah yang bersangkutan. Di samping biaya secara finansial, biaya politik pun tidak murah.

Kedua karena prinsip keterbukaan, kemajemukan, dan kesetaraan, pemilukada telah melahirkan pasar politik secara bebas pula. Pemilihan terhadap calon kepala daerah tidak mungkin lagi dilakukan secara hati-hati dan tertutup. Siapa saja berhak ikut dalam kontes tersebut. Akibatnya, berbagai strategi kemenangan terbuka dilakukan. Substansi demokrasi kalah penting ketimbang selebrasi dari para kandidat.

Ketiga, pemilukada sekarang baru dapat menyentuh aspek demokrasi prosedural

¹¹ Edward Aspinall, “The Taming of Ethnic Conflict in Indonesia” <http://www.eastasiaforum.org/2010/08/05/the-taming-of-ethnic-conflict> diakses pada tanggal 28 November 2013.

¹² Tri Ratnawati, “Disintegration from Within?”, makalah dipresentasikan dalam JSPS Asian Core-Program Seminar: Local Politics and Social Cleavages in Transforming Asia, Co-organized by JSPS, CSEAS dan CAPAS. Kyoto University, Desember 2010, hlm. 26.

¹³ Adam Schmidt, “Indonesia’s 2009 Elections: Performance Challenges and Negative Precedents”, dalam Edward Aspinall dan Marcus Mietzner (Eds.), *Problems of Democratization in Indonesia*. (Singapore: ISEAS, 2010), hlm. 110–120.

¹⁴ Republik Indonesia, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945.

ketimbang substansial. Memang telah terpilih para pemimpin daerah secara demokratis, namun belum ada jaminan atas kemampuannya dalam mengatasi masalah yang dihadapi daerahnya. Janji-janji kampanye tetap tinggal janji, dan rakyat pemilih belum merasakan banyak manfaat dari kepemimpinan hasil pemilukada seperti ini.

Keempat, pemilukada telah melahirkan kompleksitas tersendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bila di masa lalu karena DPRD-lah yang memilih kepala daerah, bentuk pertanggungjawaban kepala daerah dapat secara konkret ditujukan kepada wakil rakyat tersebut. Sekarang karena dipilih langsung oleh rakyat, kepala daerah dapat bersembunyi di balik suara rakyat.

Kelima, amat jarang terjadi bahwa sebuah pemilukada diikuti oleh pasangan calon yang berasal dari satu partai politik. Karena fragmentasi kekuasaan di lembaga legislatif daerah, dan persyaratan minimal 15% dukungan partai untuk satu pasangan, dapat dipastikan bahwa persyaratan ini bukan perkara yang mudah.

Oleh sebab itu, perlu kiranya sebuah evaluasi menyeluruh terkait pemilukada yang dilihat dari sisi pengaturan perundangan pemilukada (*Local Electoral Laws*), penyelenggara (*Electoral Management Body*), penyelenggaraan (*Electoral Management/Electoral Engineering*), dan penyelesaian sengketa pemilukada (*Electoral Dispute Resolution*). Dalam hal ini, analisis akan didasarkan pada hasil penelitian yang berlokasi di Kabupaten Tapanuli Tengah, Kota Pekanbaru, Kabupaten Kota Waringin Barat, Kota Solo, Kabupaten Landak, Kabupaten Minahasa Selatan, Kabupaten Flores Timur, Kota Jayapura, dan Kabupaten Mesuji.

Hasil Kajian

1. Dinamika Lokal

Dinamika lokal di masing-masing daerah tentu berbeda, namun begitu dalam konteks politiknya ada daerah-daerah yang memang diketahui menyimpan potensi konflik cukup besar, seperti daerah Landak, Mesuji, Tapanuli Tengah, dan Kotawaringin Barat. Di daerah-daerah itu terpendam potensi konflik agraria yang bisa

meledak kapan saja. Terkait dengan itu, proses pemilukada bisa saja menjadi *trigger* konflik yang potensinya telah lama terpendam. Meskipun begitu, potensi konflik yang besar tidak selalu berujung pada kerusuhan. Di Kabupaten Landak, selain tersimpan potensi konflik agraria (Dayak vs Pendatang dan masyarakat vs Perusahaan) juga tersimpan potensi konflik adat (Penduduk Asli Dayak vs Pendatang Melayu), tapi secara umum pelaksanaan pemilukada di Kabupaten Landak berjalan dengan aman dan damai.

2. Dari Segi Aturan (*Electoral Laws*)

Apabila dilihat dari sisi pengaturannya, selama ini yang sering muncul dan menjadi permasalahan di daerah yang sedang menyelenggarakan pemilukada dapat dibagi menjadi hal-hal pokok, yaitu

a. Syarat Pencalonan

1. Dukungan partai ganda atau partai mencalonkan lebih dari satu pasangan calon. Yang diakui sah adalah pencalonan partai yang surat pencalonannya ditandatangani oleh ketua dan sekretaris partai politik pada tingkatannya. Namun, dengan adanya UU No. 2/2011 tentang Partai Politik maka rekomendasi partai pimpinan partai politik dipertimbangkan sepanjang dalam AD/ART partai politik menyebutkan mengenai kewenangan ini. Hal ini terkait dengan Pasal 59 khususnya Ayat (5) UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu adanya kepengurusan ganda partai politik pengusung bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, PLT (pelaksana tugas)/*caretaker*, atau penanda tangan pencalonan oleh salah satu pimpinan (ketua saja atau sekretaris saja). Hal ini tidak diantisipasi oleh UU No. 12/2008 Pasal 59 sehingga di beberapa daerah muncul gugat menggugat kaitannya dengan keabsahan kepengurusan partai politik ini. Misalnya pada kasus Mesuji, dukungan pencalonan oleh pengurus yang berhak, tetapi pencalonan ini tidak disetujui oleh pengurus di atasnya.
2. Soal boleh tidaknya seseorang yang sedang berperkar mencalonkan diri atau dicalonkan. Batasannya adalah soal perkara

hukum dengan ancaman hukuman lima tahun. Apabila ada calon yang mempunyai perkara hukum, tetapi ancaman hukumannya kurang dari lima tahun maka yang bersangkutan tetap diperbolehkan menjadi calon (jo Pasal 58 huruf f dan huruf g).

3. Bagi pasangan calon yang berasal dari perseorangan, biasanya pada jumlah dukungan dan verifikasi jumlah dukungan.

b. Syarat Calon

1. Pada surat keterangan dari pengadilan, kadang menyebutkan bahwa pasangan calon tertentu sedang berperkara, tetapi karena belum *inkracht* keputusannya sehingga KPU tetap menerima pendaftaran bakal pasangan calon yang bersangkutan (jo Pasal 58 huruf f dan huruf g).
2. Pasal 115 Ayat (6) UU No. 12/2008 yang berkaitan dengan implikasi pembuatan surat keterangan yang tidak benar, kadang muncul juga sebagai bahan gugatan, seperti kasus Kota Pekanbaru.

c. Dukungan Anggaran

1. Pasal dukungan pendanaan penyelenggaraan pemilu kepala daerah yang wajib dianggarkan dalam APBD.
2. Pasal tentang anggaran penyelenggaraan pemilukada yang telah ditetapkan dalam Perda tentang APBD wajib dicairkan sesuai dengan tahapan penyelenggaraan pemilu.

3. Penyelenggara (*Electoral Management Body*)

Aspek penyelenggara merupakan salah satu aspek penting dalam pelaksanaan pemilukada. Negara dalam hal ini perlu membentuk suatu lembaga tersendiri yang bertugas menyelenggarakan pemilu termasuk di dalamnya pemilukada, sebagaimana yang dikemukakan dalam model teori *Electoral Management Body* (EMB). Di dalam model teori ini terdapat tiga hal yang harus diperhatikan. Yang *pertama* adalah peluang bagi negara untuk mengatur bagaimana prosedural demokrasi dijalankan. *Kedua*, terkait dengan kemandirian (independensi) negara untuk mewujudkan demokrasi. *Ketiga*, mengembangkan suatu bentuk lembaga penyelenggara yang

menjadi satu dengan pemerintah. Lembaga yang menjadi satu dengan pemerintah ini argumennya adalah negara yang mempunyai kewenangan untuk mengatur sehingga lembaga penyelenggara adalah bagian dari lembaga pemerintah itu. Di Indonesia, model yang dikembangkan ini adalah lembaga independen yang harus mendapatkan dukungan dari pemerintah, khususnya anggaran, SDM, dan Daftar Potensial Penduduk untuk Pemilih Pemilu (DP4).

Faktanya, khususnya di sembilan wilayah penelitian menunjukkan bahwa EMB ada yang belum bisa mencapai independensi yang diharapkan. Hal ini terjadi di sebagian besar pemilukada di wilayah penelitian. Beberapa komisioner KPU di daerah wilayah penelitian bahkan diberhentikan secara tidak hormat (dipecat), misalnya empat komisioner KPU Tapanuli Tengah, Ketua KPU Pekanbaru, tiga komisioner KPU Kotawaringin Barat, empat komisioner KPU Flores Timur, dan lima orang komisioner KPU Jayapura. Semuanya dipecat dengan alasan melanggar kode etik karena dinilai berpihak pada salah satu pasangan calon, baik yang petahana maupun yang bukan. Sementara itu, Ketua KPU Mesuji digantikan karena kurang koordinasi dengan komisioner lainnya. Konflik internal yang terjadi dalam tubuh KPU sedikit banyak pasti memengaruhi kinerja KPU. Selain konflik internal, buruknya relasi dengan birokrasi juga berpengaruh terhadap kerja KPU, terutama yang berkaitan dengan anggaran pemilukada. Hal ini dialami oleh KPU Solo dan KPU Minahasa Selatan. Keduanya sempat mengalami kesulitan dalam menyelenggarakan pemilukada karena tidak dilibatkan dalam penganggaran pemilukada.

Terkait dengan independensi, menurut Leo Agustino, ketidaknetralan KPU di daerah dalam penyelenggaraan pemilukada disebabkan oleh faktor jangkauan wilayah pemilukada yang hanya se-provinsi atau kabupaten dan kota. Tingkat ke-netralan penyelenggara akan sangat dipengaruhi oleh faktor kedekatan dan kekerabatan antara penyelenggara pemilukada dengan pasangan calon. Di samping itu, kekuasaan penyelenggara yang begitu kuat dan sangat dominan tanpa bisa dikoreksi oleh instansi manapun ataupun

pengadilan juga menjadi penyebab ketidaknetralan ini.¹⁵

4. Penyelenggaraan

Dalam kaitannya dengan aspek penyelenggaraan, kami menganalisis dari tahapan penyelenggaraan pemilukada itu sendiri dan hal-hal lain yang sangat erat dengan penyelenggaraan pemilukada, yaitu sebagai berikut.

a. Keterlibatan Birokrasi

Pada daerah-daerah yang terdapat calon *incumbent*, keterlibatan birokrasi dalam proses politik pemilukada tidak dapat disangkal lagi, hanya saja intensitasnya yang berbeda-beda. Tidak semua *incumbent* dapat memenangkan pemilukada hanya dengan mengandalkan jejaring birokrasinya. Dalam kondisi lain, birokrasi juga mungkin bermain apabila ada calon-calon yang berasal dari PNS/mantan PNS yang pernah duduk sebagai pimpinan suatu instansi pemerintah daerah (misalnya Kepala Dinas). Pengalaman Pemilukada Kabupaten Minahasa Selatan memperlihatkan bahwa tidak adanya *incumbent* yang maju dalam pemilukada memberikan kesempatan kepada calon yang berasal dari mantan kepala dinas untuk bisa memenangkan pemilihan. Contoh yang berbeda terjadi di Kabupaten Tapanuli Tengah yang memperlihatkan bahwa *incumbent* harus mengakui keunggulan calon yang justru secara *de facto* tidak tinggal di wilayah itu (meskipun statusnya tetap putra daerah kelahiran Tapanuli Tengah).

b. Daftar Pemilih Tetap

Sebagai tahapan paling pertama dalam pemilukada, permasalahan DPT terjadi hampir di semua wilayah yang diteliti. Rata-rata adalah akibat ketidaksinkronan data antar-instansi pemerintah yang dijadikan acuan. Di sisi lain, minimnya kemampuan/kemauan akses informasi warga/pemilih terhadap hal-hal yang menyangkut pemilukada menjadikan DPT berpotensi untuk dimainkan demi kepentingan tertentu. Pada beberapa kasus, ketika Daftar Potensial Penduduk untuk Pemilih Pemilu (DP4) diumumkan tidak ada klarifikasi/protes dari masyarakat/calon pemilih. Namun, ketika hasil pemilukada telah

mendapatkan pemenang, barulah muncul gugatan terkait DPT.

Kekisruhan DPT juga bisa berpotensi menimbulkan kecurangan. Isu yang muncul di Kabupaten Landak misalnya, calon terpilih dituduh memobilisasi pemilih dari luar Kabupaten Landak untuk mendongkrak suara. Meskipun tidak dapat dibuktikan di pengadilan, isu sempat membuat masyarakat di ibu kota Kabupaten Landak (Ngabang) resah. Pembuktian atas mobilisasi menjadi hal yang sulit jika dikaitkan dengan topografi wilayah Kabupaten Landak yang merupakan hutan, medan berbukit, dan sungai-sungai. Di sisi lain, penentuan DPT juga rawan digunakan untuk mematikan basis massa potensial dari lawan politik. Hal itu berpotensi besar terjadi apabila terdapat *incumbent* dalam Pemilukada. Contoh untuk hal ini juga bisa kita lihat di Kabupaten Landak. KPU Kabupaten Landak digugat oleh kandidat yang kalah dengan klaim tidak memberikan hak suara kepada beberapa masyarakat Kecamatan Menyuke yang berpotensi memilih pasangan penggugat.

c. Pencalonan

Tahap pencalonan seringkali menjadi pemicu sengketa dalam pemilukada. Biasanya disebabkan oleh beberapa kemungkinan, yaitu kepengurusan ganda partai politik, pergantian kepengurusan partai politik, dan konflik internal di partai politik. Kasus di Minahasa Selatan terjadi akibat pergantian kepengurusan partai politik (Partai Demokrat) di tingkat DPP (pusat) sehingga terjadi pembatalan dukungan oleh pengurus DPP Partai Demokrat yang baru sehingga *incumbent* gagal mencalonkan diri.

Di Tapanuli Tengah, perpecahan kepengurusan Pimpinan Kolektif Nasional (PKN)/kepengurusan tingkat pusat Partai Demokrasi Pembaruan (PDP) menyebabkan terjadinya kepengurusan ganda Pimpinan Kolektif Kabupaten (PKK) PDP. Akibatnya, dalam Pemilukada terjadi dukungan ganda PDP terhadap dua calon yang berbeda. Hal itu juga terjadi di pemilukada Mesuji, di mana pencalonan dari DPC PDI-P Mesuji tidak mendapat restu dari DPP PDI-P. Selain masalah yang ada di dalam partai politik, verifikasi persyaratan administratif seringkali menjadi tahapan pemilukada yang rawan terjadi

¹⁵ Leo Agustino, *Pemilukada dan Dinamika Politik Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 123.

sengketa. Hal ini seperti yang terjadi di Flores Timur. Persyaratan administratif ini berpotensi dimanfaatkan untuk saling jegal antarkandidat sebelum resmi ditetapkan menjadi calon oleh KPU kabupaten/kota masing-masing.

d. Kampanye

Pada masa kampanye rawan terjadi pelanggaran berupa politik uang, intimidasi, dan *black campaign*. Sulitnya menghilangkan politik uang salah satunya adalah karena hampir semua kandidat merasa tidak percaya diri jika tidak melakukan politik uang akibat calon kompetitornya juga melakukannya. Di sisi lain, masyarakat menganggap bahwa peristiwa pemilukada merupakan kesempatan mereka untuk meminta uang kepada calon-calon pemimpin mereka karena selama lima tahun sesudah terpilih mereka akan melupakan konstituennya. Parahnya, dugaan politik uang yang seringkali diajukan sebagai gugatan ke MK banyak yang kandas karena tidak kuatnya bukti.

Banyak yang menolak untuk dijadikan saksi karena selain masyarakat banyak yang menganggap bahwa politik uang adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari, mereka juga takut dengan ancaman pihak pemenang. Intimidasi berpotensi terjadi manakala ada perbedaan yang mencolok dalam hal potensi kemenangan ataupun penguasaan sumber daya. Pihak yang merasa dominan merasa leluasa mengintimidasi lawan ataupun pemilih, dan seringkali tidak ada tindakan tegas dari penyelenggara (KPU/Panwas). *Black campaign* juga sering terjadi meskipun intensitasnya berbeda di masing-masing daerah.

e. Pemberian Suara

Pemberian suara dalam bilik suara seolah menjadi sesuatu yang bebas dan rahasia, namun bukan berarti tanpa potensi penyelewengan. Kecurangan bisa saja terjadi di tahapan ini, seperti yang terjadi di Minahasa Selatan. Modusnya adalah menggunakan kamera ponsel untuk memotret calon yang telah dipilih, kemudian ditukarkan dengan sejumlah uang kepada tim sukses calon tersebut. Modus seperti itu merupakan pengembangan politik uang yang sebelumnya lebih spekulatif menjadi lebih terjamin. Artinya, modus seperti itu benar-benar merupakan jual-beli suara, bukan

sekadar pemberian uang dibalas dengan janji memilih yang belum tentu ditepati.

Untuk wilayah dengan topografi medan berat seperti Landak, pemberian suara juga rawan dimanipulasi. Karena baik pengawasan maupun sosialisasi terkendala kondisi lapangan yang berat. Meskipun tidak ada bukti di lembaga peradilan, Raja Landak (Gusti Suryansah) pernah mengungkapkan kekhawatirannya atas manipulasi pemberian suara di pelosok-pelosok Landak yang sulit dijangkau.

f. Logistik

KPU Kota Surakarta dalam pemilukada Surakarta, misalnya, tidak dilibatkan dalam penyusunan anggaran Pemilukada. Sementara di Minahasa Selatan, pembiayaan pemilukada putaran kedua sempat terkendala masalah terlalu lamanya dana dicairkan karena menunggu persetujuan perubahan APBD. Akhirnya, untuk membiayai pemilukada putaran kedua, KPU Kabupaten Minahasa Selatan meminjam dana dari beberapa SKPD untuk kemudian dikembalikan ketika dana sudah cair. Pelaksanaan pemilukada jelas bukan merupakan sesuatu yang murah. Kemampuan tiap-tiap daerah dalam membiayainya berbeda-beda. Dalam penyusunannya, harus sudah dianggarkan sampai pada skenario terjadi dua putaran.

Dalam beberapa kasus khusus, misalnya terjadi pemungutan suara ulang, tentu berpengaruh pada anggaran yang telah disiapkan sebelumnya. Seperti pada kasus yang terjadi di Kota Pekanbaru, terjadi pemungutan suara ulang setelah dilakukan pemungutan suara putaran pertama. Untuk melakukan pemungutan suara ulang, ternyata tidak disiapkan anggaran karena yang disiapkan hanya anggaran sampai pemilukada putaran kedua. Anggaran pemilukada putaran kedua tidak dapat langsung digunakan untuk membiayai pemungutan suara ulang karena harus disesuaikan dulu peruntukannya dengan cara mengadakan negosiasi ulang antara KPU setempat dengan Pemda. Untuk kasus-kasus khusus semacam ini tentunya perlu dicari antisipasinya.

g. Penetapan dan Pelantikan Calon Terpilih

Di Mesuji, calon terpilih tersangkut kasus pidana sebelum dilantik sehingga proses pelantikannya harus dilakukan di dalam penjara. Sementara itu,

di Kotawaringin Barat setelah keluar putusan MK yang membatalkan kemenangan Sugianto-Eko Sumarno, potensi kerusuhan terus membayangi. Pelantikan pasangan pemenang di Jakarta digugat. Penggugat menang di PTUN. Mendagri dan pasangan tergugat (Sugianto-Eko) melakukan banding ke MA. Pada proses tersebut, terjadi pembakaran rumah dinas Bupati Kotawaringin Barat.

Peristiwa-peristiwa itu menjadi contoh bahwa proses penetapan calon terpilih dan pelantikan pun menyimpan potensi terjadinya sengketa. Potensi itu adalah penetapan calon terpilih dan administrasi terkait hal itu (rekapitulasi perhitungan KPU, hasil pleno DPRD, sampai SK Penetapan sebagai Kepala Daerah oleh Mendagri) yang bisa digugat ke MK. Pada proses gugatan inilah bisa muncul konflik meskipun eskalasinya bisa berbeda-beda di tiap daerah. Di Kabupaten Landak muncul gugatan ke MK, namun hampir tidak menimbulkan gejala yang berarti. Kasus yang berbeda di Kabupaten Kotawaringin Barat, muncul gugatan ke MK yang dibarengi dengan kerusuhan massa dan pembakaran Rumah Dinas Bupati.

h. Penyelesaian Sengketa/*Electoral Dispute Resolution* (EDR)

Setelah pemungutan suara pada pilukada selesai, biasanya masih menyisakan masalah sengketa pilukada yang diajukan ke ranah hukum. Dalam suatu negara yang demokratis, negara menyediakan perangkat yang memungkinkan otoritasnya sebagai penentu akhir dari sebuah sengketa. Di Indonesia, ada institusi Mahkamah Konstitusi yang dibentuk sebagai pemutus akhir sengketa pemilihan termasuk di dalamnya sengketa pilukada.

Namun, di Indonesia masih ada juga lembaga peradilan lain, yaitu Mahkamah Agung beserta perangkat pengadilan di bawah otoritasnya yang mempunyai kewenangan untuk menampung dan memutus sengketa, termasuk di dalamnya sengketa unsur-unsur yang terlibat dalam pemilu. Sengketa itu sendiri menjadi kabur dipahami karena sangat tergantung pada sudut pandang orang per orang. Ada sengketa yang jelas-jelas berhubungan dengan pemilu, di mana seharusnya dibawa penyelesaiannya ke Mahkamah Konstitusi, ternyata dibawa ke

ranah hukum perdata/pidana. Kekaburan otoritas hukum ini yang kemudian menyumbangkan masalah pada dinamika pilukada. Penegakan hukum menjadi masalah yang kemudian muncul dalam mengupayakan kehidupan yang lebih demokratis.

Di Indonesia, sengketa pemilu bukanlah hal yang asing. Bahkan menurut Mahfud M.D., dari 440 pilukada di Indonesia terdapat 392 yang berperkara ke MK.¹⁶ Dari sembilan wilayah penelitian, hanya satu yang tidak membawa perkaranya ke MK, yaitu wilayah pilukada Solo 2010 yang memenangkan Jokowi. Sementara itu, tujuh wilayah lainnya semua berperkara ke MK, baik itu yang menyangkut soal pencalonan. Satu wilayah lain, yaitu pilukada di Mesuji, juga berperkara meski hanya ke PTUN. Perkara yang muncul seputar pencalonan, maupun dugaan kecurangan dalam penyelenggaraan (mayoritas mengenai penggunaan politik uang) yang biasanya juga berkaitan dengan sengketa hasil.

Gugatan terjadi di Tapanuli Tengah pada tahun 2011 adalah gugatan yang dimohonkan oleh calon yang dicoret dari pencalonan dan permohonan tersebut dikabulkan oleh MK sehingga muncul putusan sela. Hal ini terkait dengan ketidakberesan KPU kabupaten dalam melaksanakan verifikasi calon sehingga kemudian muncul dugaan bahwa KPU Tapanuli Tengah tidak independen. Muncul juga gugatan atas hasil pilukada Tapanuli Tengah yang diajukan oleh kubu petahana (yang direpresentasikan oleh istri bupati petahana) kepada calon yang menang dengan tuduhan politik uang. Namun, gugatan itu ditolak sepenuhnya karena tidak terdapat cukup bukti yang kuat. Gugatan yang terkait dengan penggunaan politik uang dalam upaya perolehan suara ini tidak hanya terjadi di Tapanuli Tengah, tetapi juga di dua wilayah penelitian lainnya, yaitu Kabupaten Landak dan Minahasa Selatan di pilukada yang berlangsung di tahun 2010.

¹⁶ Dari 392 perkara tersebut hanya 45 perkara yang dikabulkan atau hanya sekitar 11,48% saja. Dari 45 perkara itu, hanya 4 yang putusannya mendiskualifikasi pasangan calon kepala daerah, atau hanya 8,8% dari total perkara yang dikabulkan. Lihat Mahfud M.D., "Evaluasi Pilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum", makalah dipresentasikan dalam *Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Jakarta, 2012, hlm. 34.

Di kedua wilayah ini gugatan juga ditolak oleh MK seluruhnya.

Namun, berbeda dengan yang terjadi di pemilukada Kotawaringin Barat pada tahun 2010. Gugatan atas hasil dikabulkan oleh MK seluruhnya karena pasangan yang dinyatakan menang telah melakukan kecurangan yang masif, terstruktur, dan sistemik sehingga kemenangannya dibatalkan. Yang kemudian menjadi bupati adalah calon yang mengajukan gugatan (di Kotawaringin Barat hanya ada calon bupati/wakil bupati). Selain pembatalan, di beberapa wilayah sengketa pemilukada bahkan oleh MK diputuskan untuk pemilukada ulang, seperti yang terjadi di Pekanbaru pada tahun 2011 dan Jayapura di tahun 2010 yang diulang pada tahun 2011.

Selain ke MK, beberapa sengketa pemilukada juga dibawa ke PTUN, yang biasanya gugatan ditujukan kepada KPU sebagaimana yang terjadi di Flores Timur pada pemilukada tahun 2010. PTUN membatalkan hasil KPU Flores Timur dan memenangkan penggugat. Hal yang sama terjadi di Mesuji di mana KPU kabupaten itu digugat oleh seorang calon. Sekali lagi, independensi KPU menjadi masalah krusial yang sering berujung pada sengketa hasil pemilukada.

Hal positif yang dapat dilihat dari mekanisme penyelesaian sengketa pemilukada yang terjadi adalah telah munculnya kesadaran di banyak wilayah untuk menyelesaikan sengketa pemilukada melalui jalur hukum, baik melalui PTUN, PT TUN hingga ke MK. Penyelesaian melalui jalur hukum ini sedikit banyak akan berpengaruh terhadap berkurangnya konflik yang melibatkan masyarakat. Penyelesaian sengketa pemilukada melalui jalur hukum menjadi peluang besar untuk mengembalikan demokrasi pada fungsi asalnya, yaitu memilih pemimpin tanpa melalui tindak kekerasan. Meskipun begitu, evaluasi dan perbaikan pelaksanaan terus-menerus harus dilakukan mengingat di beberapa tempat, seperti Kabupaten Kotawaringin Barat dan Mesuji, sempat terjadi kerusuhan yang cukup besar di masyarakat akibat pemilukada.

Tata Kelola Pemerintahan yang Efektif dan Efisien?

Dari penelitian lapangan di berbagai daerah, ada beberapa yang menyisakan proses yang

melelahkan seperti di Flores Timur, Kotawaringin Barat, dan Mesuji, tetapi ada juga yang berjalan dengan sangat baik. Tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien di beberapa daerah yang diteliti memang sudah tercipta, seperti di kota Surakarta. Ada juga elite politik lokal yang turut berpolemik dengan penyelenggaraan pemilukada, seperti di kota Pekanbaru. Ada juga yang telah menunjukkan IPM yang lumayan baik dibandingkan dengan daerah lain di suatu provinsi, misalnya di Kotawaringin Barat. Hal ini secara tidak langsung menunjukkan adanya tata kelola pemerintahan yang baik, meskipun dalam proses pemilukadanya menyisakan cerita yang dinamis.

Dari penelitian ini, memang belum dapat dimunculkan hubungan yang tegas antara pemilukada dengan tata kelola pemerintahan yang baik karena setiap pemimpin daerah yang terpilih mempunyai kualitas kepemimpinan yang beragam. Di Mesuji, di mana proses penyelenggaraan pemilukadanya sukses, tetapi wakil bupati terpilihnya kemudian bermasalahan secara hukum, pemerintahan yang baru dengan segala cara berusaha menegakkan fungsi tata kelola ke pemerintahannya. Meskipun kemudian terjadi pembakaran kantor Bupati sebagai akibat dari dipenjarakannya wakil bupati, bupati Kepala Daerah terpilih berkantor/memindahkan kantor ke rumah pribadinya agar tata kelola pemerintahan tetap berjalan.

Penutup

Setelah menganalisis temuan lapangan di atas maka dapat dikatakan bahwa:

- 1) Pemilukada masih layak dilanjutkan dengan berbagai catatan, baik menyangkut pengaturannya, penyelenggaranya, penyelenggaraannya, maupun penyelesaian sengketa pemilunya. Reorientasi pemilukada diperlukan dan diharapkan memberikan bobot yang lebih substansial terkait pelaksanaan kekuasaan rakyat, pembentukan kepemimpinan dan tata kelola pemerintahan yang baik.
- 2) Pemilukada perlu pembenahan sistem dan tata cara penyelenggaraannya dengan cara mengidentifikasi hal-hal yang potensial memunculkan kerawanan, potensial memunculkan celah untuk disiasati, ataupun potensial

memunculkan kebuntuan karena pengaturan yang ambigu. Seperti misalnya soal kesetaraan persaingan antara pasangan calon yang seharusnya dijamin oleh undang-undang, tetapi tetapi pada akhirnya undang-undang membolehkan calon *incumbent*, yang sangat berpotensi untuk membuat persaingan tidak setara, tidak perlu mundur. Sementara itu, syarat bagi pasangan calon yang berasal dari PNS, TNI, POLRI harus mengundurkan diri. Terkait dengan kejelasan jalur penyelesaian sengketa, perlu ada kejelasan tata cara mengadopsi putusan pengadilan. Apabila sengketa pemilu adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi, perlu petunjuk mengenai tata cara memberlakukan keputusan pengadilan, baik yang berupa putusan PTUN, PT TUN, PN, PT, maupun Kasasi MA.

- 3) Pemilukada tidak serta merta menjamin munculnya kepemimpinan dan tatakelola pemerintahan yang baik. Dengan demikian, diperlukan suatu formula yang bukan sekadar pemenuhan aspek prosedural, tetapi suatu mekanisme terukur yang membuat kepala daerah betul-betul dapat mempertanggungjawabkan kinerja kepemimpinan daerahnya kepada rakyat yang memilihnya.
- 4) Pemilukada sangat sarat dengan konteks lokal. Dinamika lokal masing-masing daerah perlu diperhatikan untuk mengantisipasi potensi kerawanan dan memperbesar potensi kesuksesan dalam penyelenggaraan pemilukada.
- 5) Perbaikan atas format pemilukada akan berangsur-angsur dirumuskan setelah dilakukan penelitian lanjutan tentang praktik pemilukada di tingkat provinsi. Namun, hal-hal temuan dalam penelitian praktik pemilukada kabupaten/kota ini menjadi hal yang perlu dibaca kecenderungannya.

Daftar Pustaka

Buku

- Agustino, Leo. 2009. *Pemilukada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Crouch, Harold. 2010. *Political Reform in Indonesia After Soeharto*. Singapore: Institute of South-east Asian Studies/ ISEAS.
- Dahl, Robert Alan. 1989. *Democracy and Its Critics*. Yale: Yale University Press.

- Hadiz, Vedy R. 2011. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia*. Singapore: ISEAS.
- Prasojo, Eko *et al.*, 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*. Depok: FISIP UI.
- Powell, G. Bingham dalam Goodin, Robert E. *et al.*, (Eds.). 2007. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Adam. 2010. "Indonesia's 2009 Elections: Performance Challenges and Negative Precedents", dalam Edward Aspinall dan Marcus Mietzner (Eds.). 2010. *Problems of Democratization in Indonesia*. Singapore: ISEAS.
- Sulistiyanto, Priyambudi dan Maribeth Erb. 2009. "Indonesia and the Quest for 'Democracy'", dalam Priyambudi Sulistiyanto dan Maribeth Erb (Eds.). 2009. *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: ISEAS, 2009.

Laporan dan Makalah

- Hoessein, Bhenjamin. 1993. "Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu dan Administrasi". Jakarta: Disertasi Pascasarjana UI.
- M.D., Mahfud. 2012. "Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum". Makalah dalam *Prosiding Seminar Nasional Evaluasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Jakarta.
- Ratnawati, Tri. 2010. "Disintegration from Within?", dalam monograf JSPS Asian Core-Program Seminar: Local Politics and Social Cleavages in Transforming Asia, Co-organized by JSPS, CSEAS dan CAPAS. Kyoto University, Desember 2010.

Surat Kabar dan Website

- Aspinall, Edward. "The Taming of Ethnic Conflict in Indonesia", [online]. dalam <http://www.easiaforum.org/2010/08/05/the-taming-of-ethnic-conflict> [diakses 28 November 2013].
- Tamsah, Hasmin. 2013. "Menakar Manfaat Pemilihan Langsung", [online]. dalam <http://makassar.tri-bunnews.com/2013/04/11/menakar-manfaat-pemilihan-langsung>, 11 April 2013 [diakses 28 November 2013].