

2

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **1.1. Pendahuluan**

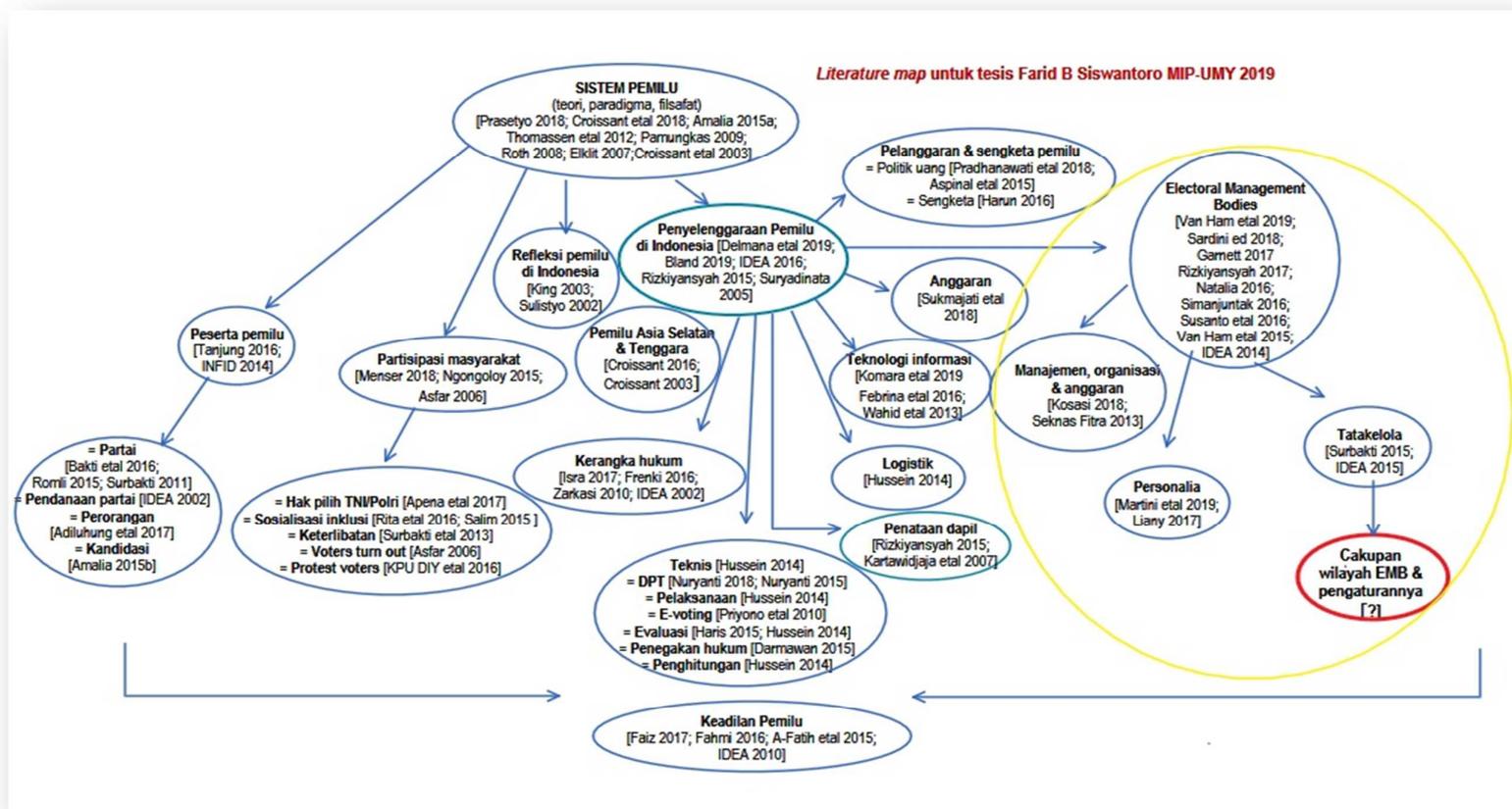
Setiap upaya penelitian memperoleh tantangan pertama kali berupa pencarian pemahaman tentang kedudukan topik kajiannya di tengah-tengah samudera penelitian yang pernah diterbitkan. Karena itu peneliti perlu melakukan kajian kepustakaan (literature review) terlebih dahulu. Dengan cara itu peneliti akan terbantu untuk mengetahui apakah topik yang dipilihnya layak dikaji lebih lanjut; sekaligus juga memberinya pengertian tentang batas-batas lingkup penelitiannya (Creswell & Creswell 2018: 71). Hal tersebut di sini ditempuh dengan melakukan dua tahap kegiatan yang sesungguhnya berbaku-kait, yakni membaca literatur dan membuat peta-pustaka (literature map) tentang pemilihan umum (pemilu) — khususnya tentang lembaga penyelenggara pemilu. Sebelum itu sesungguhnya ada proses pikiran yang sudah dilakukan dalam waktu panjang, namun tidak mudah dirumuskan secara sederhana, yakni eksplorasi terhadap semesta permasalahan penelitian yang ada; menemukan tema awal, melepaskannya dan menggantinya dengan yang lain, yang berlangsung berulang-ulang. Proses ini sudah dilewati dan oleh penulis dianggap sudah selesai, namun disinggung di sini untuk menunjukkan adanya proses yang tidak sederhana itu.

Dari sekian literatur yang dicermati, kemudian masing-masing disusun ke dalam penggolongan sederhana. Segera terlihat terdapat kelangkaan literatur yang membahas cakupan wilayah kerja *electoral management body* (EMB) atau lembaga

penyelenggara pemilu —dalam hal ini adalah KPU— pada tingkat provinsi. Kajian tentang EMB tergolong langka<sup>1</sup>, terlebih lagi untuk Indonesia. Secara demikian penelitian ini memperoleh konfirmasi perihal *novelty* (kebaruan)-nya.

---

<sup>1</sup> Diuntungkan oleh perkembangan teknologi informasi, dalam hal ini adalah internet, kita ternyata tidak menemukan cukup banyak literatur tentang *electoral management body [-ies]* untuk kajian negara-negara lain. Untuk negara-negara Afrika ada cukup perhatian diberikan oleh para peneliti. Namun untuk Indonesia, tidak. Tanpa bermaksud menyatakan kajian dimaksud sama sekali tidak ada, fakta sederhana ini menunjukkan —sekali lagi— tentang pentingnya pembahasan tema ini yang disebabkan oleh kelangkaannya.



**Bagan 2.1. Peta Literatur Kepemiluan**

Dalam menapis literatur terpilih perihal pemilu, dan khususnya pemilu di Indonesia, Penulis menemukan hal menarik dengan sedikitnya literatur atau artikel yang membahas cakupan wilayah kerja KPU. Manakala dilakukan pemeriksaan secara lebih luas terhadap literatur terkait tema kepemiluan ini —yang hasilnya dituangkan ke peta pustaka (*literature map*)— semakin jelas bahwa tema cakupan wilayah kerja EMB, khususnya KPU di Indonesia, memang sangat kurang memperoleh perhatian dari para *scholar*. Kendati demikian, sekali lagi, dengan rendah hati disampaikan bahwa Penulis tidak berpretensi telah selesai menjelajahi samudera literatur pemilu semuanya. Ada kemungkinan ia terselip; ada kemungkinan tidak terjangkau oleh Penulis.

## **2.2. Literatur tentang Sistem Pemilu**

Dalam peta pustaka (*literature map*) Bagan 2.1. itu tampak tema besar sistem pemilu dibahas mulai dari hal yang umum, hingga yang detil. Pemahaman tentang kawasan Asia Tenggara, menyangkut politik dan tata pemerintahannya diberikan secara komparatif oleh Croissant dan kawan-kawan (Croissant and Lorenz 2018) sebelum Teguh Prasetyo, Anggota DKPP dan gurubesar di Jakarta, mengupas tema yang langka tentang filsafat pemilu (Prasetyo 2018).

Mendahului mereka sesungguhnya Thomassen dan kawan-kawan melalui proyek Comparative Study of Electoral Systems (CSES) pernah melakukan upaya sistematis, dengan mengumpulkan data dari banyak negara, juga warga negara di

negara-negara yang bersangkutan, sehingga *level of analysis*-nya makro dan mikro, untuk mempelajari efek pengaturan kelembagaan yang berbeda-beda bagi perilaku politik masyarakat (Thomassen 2014). Mereka menemukan korelasi positif di situ, dikaji dalam 11 tulisan (sub-bab) beragam; memperkaya kajian peneliti dan akademisi seperti Pamungkas, Roth atau Elklit dan kawan-kawan [(Pamungkas 2009), (Roth et.al. 2008), (Elklit and Reynolds 2005)], yang mengkaji pemilu di pelbagai negara termasuk Denmark, Zimbabwe dan Timor-Timur.

Secara umum, demokrasi dengan pemilunya di Indonesia dewasa ini rupanya memperpanjang kegalauan pengamat terhadap kondisi demokrasi liberal multipartai di Asia Tenggara yang dicatat oleh Ricks sebagai “diratapi oleh beberapa pengamat” (Ricks 2019). Bland membalik tesis Rizal Sukma pada 2009 dulu (Sukma 2009) yang menilai kondisi sampai 2009 itu telah terjadi kecacatan pada pemilunya meskipun demokrasinya dinilainya lentur atau liat. Kondisi sepuluh tahun kemudian berkebalikan dari itu (Bland 2019), mengingat terjadinya politisasi penegakan hukum; pengkritik pemerintah yang ditangkap dan dipenjara dengan tuduhan yang dibuat-buat; dilegitimasinya oleh pemerintah pandangan anti-pluralistik yang melemahkan hak-hak minoritas; dan ujung-ujungnya adalah menguatnya politik identitas yang menggumpal selama pemilu 2019.

Penyelenggaraan pemilu di Indonesia diwakili oleh beberapa kajian. Mulai dari yang membahas dengan optimisme [(Suryadinata 2005); (Lee and Chung 2004)] sampai yang kritis dan prihatin (Bland 2019); yang lengkap mengupas pelbagai aspek, misalnya, ditulis oleh mantan Komisioner KPU RI Ferry

Rizkiyansyah (2015) dalam bukunya yang diberi tajuk “catatan”; sampai yang menyorot aspek aliran yang diteorikan oleh Martin Lipset dan Stein Rokkan tentang “*freezing hypothesis*” dalam pemilu 2014 yang lalu (Trihartono and Patriadi 2016). Kajian yang cukup langka tentang indikator untuk menguji kualitas pemilu dicoba disediakan oleh para mahasiswa dari program khusus tatakelola pemilu Universitas Andalas (Delmana, Zetra, and Miko 2019). Tentang politik uang di Indonesia memperoleh perhatian memadai lantaran, antara lain, karena efek dramatisnya (dan diteliti dengan baik (misalnya oleh Aspinal et al 2015); (Pradhanawati et al 2018). Sedramatis itu pula namun kajian tentangnya cukup langka adalah ihwal penataan dapil/ daerah pemilihan (*districting*). Khususnya tentang manipulasi tatakelola atau malaporsi (*malapportionment*) dan *gerrymandering*, Penulis menemukan tulisan pendek tentang “dapil superman” dalam buku beberapa “puspa ragam” (Hussein 2014; Rizkiyansyah 2017), seturut Johnston dan Winburn untuk kasus di Inggris (Johnston 2002) dan Amerika Serikat (Winburn 2008).

### **2.3. Kajian tentang Partisipasi dan *Protest Voters***

Pada tingkat analisis lebih rendah, yakni mengenai partisipasi masyarakat dalam pemilu pasca Reformasi, fakta di lapangan menunjukkan terjadinya pasang dan surut. Jika pada era Orde Baru partisipasi juga sangatlah tinggi, namun itu lebih merupakan hasil dari mobilisasi (Amalia, 2017; Sulisty, 2002; King, 2000), sedangkan pada awal Reformasi tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu

(*voters turn out*) 1999 demikian tinggi, yakni 93% dengan tanpa upaya mobilisasi sebagaimana pada Era Orde Baru. Angka tersebut kemudian menurun secara berurutan pada Pemilu 2004, 2009, 2014 dan 2018 menjadi 84%, 72%, 75% dan 80% (Siswantoro, 2018; KPU 2019).

Khasanah literatur yang tersedia terkait dengan pemilu secara umum, cukup melimpah. Jika dibatasi misalnya dalam 5 (lima) tahun terakhir kita akan dengan mudah menemukan yang menyangkut teori, paradigma, filsafat, sampai hal yang khusus mengenai kandidasi dan bahkan *protest voters*. Kajian terhadap protes pemilih yang dilakukan di bilik suara dengan cara merusak surat suara merupakan kajian yang langka. Niscaya ada beberapa lagi yang melibatkan KPU —lantaran KPU memiliki akses ke kartu suara pasca pencoblosan setelah retensi arsip— di luar satu publikasi dari KPU DIY dan Fisipol UGM<sup>2</sup>. Ada lagi jenis *protest voters* yang juga ditumpahkan di bilik suara, namun dilakukannya *tidak* dengan merusak surat suara, melainkan dengan cara “*menghukum*” calon tertentu dengan tidak

---

<sup>2</sup> Kajian tentang *protest voters* di Yogyakarta itu dilakukan dan difasilitasi saat Penulis menjadi komisioner KPU DIY (2013-2018). Protes pemilih yang ditumpahkan di bilik suara dengan cara merusak surat suara itu sangat langka. Kelangkaan ini terjadi terutama lantaran akses publik terhadap surat suara hasil pemilu —suatu hal yang secara legal menjadi wadah protes pemilih tanpa mengundang masalah— memang sangat terbatas. Ini bukan hanya karena alasan akses, namun juga karena ketentuan teknis tentang retensi arsip, yang menyebabkan peneliti tidak mudah memperoleh bahan kajian konkret untuk diteliti. Secara khusus sepengetahuan Penulis baru-baru ini hanya sekitar 10 kajian, yakni yang dimulai oleh inisiasi KPU RI Periode 2012-2017 dengan mendorong KPU provinsi melakukan penelitian terhadap surat suara tidak sah di provinsi masing-masing. Pada mulanya kajian tentang surat suara tidak sah itu diminati oleh hanya 8 (delapan) KPU provinsi se-Indonesia termasuk KPU DIY. Bersama dengan PolGov, lembaga riset Fisipol Universitas Gadjah Mada, kajian tentang surat suara pilpres yang tidak sah di DIY itu menemukan perilaku pemilih yang bisa dimaknai sebagai bentuk protes (*protest voters*) yang dilakukan dengan merusak surat suara di bilik suara sebelum dimasukkan ke dalam kotak suara. Lihat KPU DIY & Polgov UGM, *Laporan Riset Pola Surat Suara Tidak Sah dalam Pemilu Presiden 2014 di Daerah Istimewa Yogyakarta*, 2016.

memilihnya<sup>3</sup>. Sedangkan tentang tema-tema lain berikut dikaji dengan memadai: DPT (Nuryanti, 2018; Nuryanti, 2015; Hussein 2014); *e-voting* (Priyono and Dihan, 2010); penataan dapil yang dikritik secara mendasar (Kartawidjaja and Pramono 2007) atau logistik pemilu (Husein, 2014).

Dari peta pustaka itu terlihat bahwa tema EMB di Indonesia memperoleh cukup banyak perhatian, yang tergambar diwakili oleh delapan literatur. Untuk EMB umumnya dan pemilu khususnya dalam khasanah internasional, publikasi juga melimpah. Elklit dan Reynolds memberi masukan yang bagus tentang evaluasi pemilu yang lengkap (Elklit and Reynolds, 2005), yang berangkat dari pengamatan mendalam dari enam pemilu di lima negara; yakni Australia (untuk pemilu 2001), Denmark (2001), Timor Timur (2001), Afrika Selatan (1994), Afrika Selatan (2004) dan Zimbabwe (2002). Publikasi terbaru dari Toby S James, profesor University East Anglia, Inggris, merupakan kajian pertama lintas nasional tentang sumberdaya manusia (SDM) EMB, yakni orang-orang yang menjadi penyelenggara pemilu dari 51 negara (jumlahnya 2.029 orang) (James, 2019). James menggenapkan dalam arti melengkapi penelitian Van Ham dan Garnet (van Ham and Garnett, 2019), dan juga kajian tim Van Ham lainnya dua tahun sebelumnya (Ham et al. 2017).

---

<sup>3</sup> “Menghukum” petahana yang disebut juga *protest voters* terjadi di Bantul, terhadap petahana pada Pilkada 2015. Mahasiswa UMY mengkaji ini untuk skripsi S-1, lihat <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/12212>, diakses 1 Desember 2019.

#### **2.4. Electoral Management Body (EMB/KPU) Era Informasi**

KPU sebagai *electoral management body* EMB di Indonesia menghadapi pemilu 2014 dan 2018 dalam kondisi yang berbeda. Pada Pemilu 2014, dan khususnya 2018, ditandai oleh partisipasi warga negara yang memasuki era teknologi informasi dengan memanfaatkannya bagi pengawasan-pemantauan proses pemilu. Hal yang sama juga berlangsung pada penyelenggaraan pemilu/pilkada yang ditangani oleh KPU. Pada era komunikasi yang serba terbuka itu menjadi penting untuk memastikan independensi KPU, yang didahului dengan penegakan akuntabilitas kepada publik.

Menyikapi hal tersebut KPU membuat langkah-langkah inovatif memanfaatkan kemajuan teknologi informasi. KPU membangun belasan aplikasi berbasis teknologi informasi, yakni yang dinamai “aplikasi informasi”, beberapa di antaranya: Situng (aplikasi penghitungan suara), Sidalih (data pemilih), Silog (logistik pemilu dan pilkada), Sipaw (pergantian antarwaktu anggota legislatif), Silon (data pencalonan anggota legislatif), Siparmas (sosialisasi dan partisipasi masyarakat)<sup>4</sup>. Aplikasi yang disebut di sini itu hanya yang dapat dan merupakan akses publik; jauh lebih banyak yang dibangun untuk kebutuhan akuntabilitas internal KPU. Aplikasi-aplikasi tersebut sudah berjalan relatif baik dan terintegrasi, dengan satu-dua kelemahan teknis yang sesungguhnya terkendali. Secara demikian manakala di masyarakat juga tumbuh bentuk-bentuk pemanfaatan teknologi

---

<sup>4</sup> Sejak saat Penulis/Peneliti menjadi Komisioner di KPU DIY hingga 2019, Siparmas masih dalam proses pengembangan. Aplikasi ini memungkinkan untuk melihat pelaksanaan sosialisasi secara lebih terukur dan terbuka di KPU tingkat sub-nasional dan kabupaten/kota.

informasi, maka gayung bersambut dengan kondisi KPU yang juga berada pada atmosfer perkembangan teknologi yang sama. Salah satu pengembangan pengawasan-pemantauan pelaksanaan pemilu oleh masyarakat dilakukan oleh platform “Kawal Pemilu”, yang di Jakarta peresmian peluncurannya dilakukan di kantor KPU RI — meskipun inisiasi, pendanaan dan pelaksanaan pemantauannya sepenuhnya independen dan sepenuhnya terlepas dari KPU RI.<sup>5</sup> Platform “Kawal Pemilu” ini merupakan kisah sukses pengawasan siberetik independen berbasis kerelawanan dari masyarakat sipil (Purwanto et.al., 2018); berdampingan namun lepas dari peran media sosial lain yang juga dimanfaatkan untuk keuntungan berbasis kepentingan dari para peserta pemilu sendiri (Holmes 2016).

Kesemua aplikasi KPU itu sifatnya tersentralisasi dengan KPU Pusat yang berkedudukan di Jakarta sebagai episentrum, dan menjangkau berjejaring sampai KPU di tiap provinsi serta kabupaten/kota sebagai subordinasinya di daerah. Pada gilirannya, KPU provinsi dan kabupaten/kota mengampu wilayah masing-masing secara langsung; sedangkan KPU Pusat sebagai titik-pengendali untuk semua aspek, namun tidak secara langsung dalam hal yang menyangkut kewilayahan. Pada

---

<sup>5</sup> “Kawal Pemilu” dibangun oleh Ainun Najib, seorang insinyur informatika yang bekerja dan membangun platform itu dari Singapura. Di belakang dia ada beberapa orang yang membantunya yang tidak diketahui publik. Orang-orang yang berada dan menjadi pionir dalam kegiatan “Kawal Pemilu” adalah para mantan Komisioner KPU RI era sebelumnya, yang membentuk organisasi independen “Netgrit”, yang membangun jaringan ke daerah-daerah bermitra dengan, khususnya, mantan Komisioner KPU sub-nasional dan kabupaten/kota. Jaringan relawan peduli pemilu dan literasi demokrasi ini menyebut diri “Jaringan Demokrasi Indonesia” (JaDI), yang secara ringkas merupakan organisasi model paguyuban, dengan hirarki cair yang berpusat di ibukota negara, di ibukota provinsi dan di ibukota kabupaten/kota sesuai tingkatan masing-masing. Yang tidak diketahui publik juga, dan tidak terungkap dalam kajian Purwanto dan kawan-kawan (Purwanto, Zuiderwijk, and Janssen 2018), adalah bahwa ratusan relawan “Kawal Pemilu” itu berasal dari JaDI dari seluruh Indonesia. Slogan yang disusung JaDI terkait dengan kegiatan ini adalah “Kaal Pemilu Jaga Suara” yang efektif bekerja selama sekitar sepekan.

KPU provinsi dan kabupaten/kota itulah istilah “wilayah kerja” memiliki pengertian yang lebih konkret dan bersinggungan langsung dengan konsep ruang.

## 2.5. Wilayah Kerja KPU dan Paradigma Keruangan

Dari semesta literatur yang ditemukan, pembahasan cakupan wilayah kerja KPU sebagai EMB di Indonesia —sekali lagi— bukan termasuk yang memperoleh perhatian luas. Dalam suatu seminar internasional mutakhir yang dilaksanakan saat tulisan ini sedang disiapkan, juga tidak ditemukan kajian yang menyorot terhadap wilayah kerja KPU —khususnya apalagi KPU tingkat provinsi.<sup>6</sup> Menjadi pertanyaan yang menggoda mengapa tema wilayah kerja EMB ini tidak memperoleh perhatian. Secara asertif Penulis berpendapat, khususnya jika berbicara tentang Indonesia, hal ini disebabkan oleh fakta tentang penerimaan umum warga negara terhadap tata pemerintahan Indonesia sebagai “negara kesatuan”. Penerimaan warga negara ini kemudian menguat menjadi cara pandang terhadap segala sesuatu terkait dengan tata pemerintahan, yang diusahakan untuk tidak menyelisihi perspektif “Negara Kasional Republik Indonesia” yang terdiri

---

<sup>6</sup> Konferensi “After Indonesia’s 2019 Elections: Does The Electoral Regime Need Reform?” itu merupakan hajat bersama Centre for Strategic and International Studies (CSIS) dan Departement of Political and Social Change at the Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, Australian National University (ANU), di Jakarta, Juni 2019. Salah satu makalah dari pengamat politik ANU ditulis oleh Marcus Meitzner, “Indonesia’s electoral system: Why it needs reform?” (Mietzner 2019, terbit di situs New Mandala [www.newmandala.org/indonesia-electoral-reform](http://www.newmandala.org/indonesia-electoral-reform)) mengupas empat tantangan besar pemilu Indonesia, yang semua bukan tentang wilayah kerja KPU, yakni: 1) *A dysfunctional political financing regime*; 2) *The open party list system and vote-buying*; 3) *Tightened party entry and nomination thresholds*; 4) *Women’s representation in parliament*.

dari provinsi-provinsi.

Cara pandang demikian ini menerima kondisi pembagian kewilayahan provinsi —yang kemudian diikuti oleh nyaris semua lembaga apapun dengan sedikit perkecualian— sebagai sesuatu yang diterima begitu sejak semula (*taken for granted*), dan tidak pernah dipertanyakan halnya. Inilah yang menjadi bangunan pikiran yang sifatnya paradigmatik tentang kewilayahan itu. Terlebih lagi, dan besar kemungkinan telah terjadi proses saling menguatkan, kewilayahan provinsi itu dipandang sudah selesai dan dianggap kurang penting dibanding, misalnya, persoalan sistem pemilu dalam rangka penegakan demokrasi yang lebih menysasar ke hal-hal yang dianggap esensial dalam penyelenggara pemilu. Itulah sebabnya dari sekian banyak kajian, tidak satupun menaruh perhatian kepada tema kewilayahan ini.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah: Jika demikian halnya, apakah membahas tema cakupan wilayah kerja EMB masih merupakan hal yang penting? Jawaban terhadap pertanyaan itu menunjuk kepada ranah tema ini, yang tidak berada pada ihwal kepemiluan, namun merupakan “metawacana-kepemiluan”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Penulis di sini mempergunakan istilah “*metawacana*” yang padanan bahasa Inggrisnya adalah “*metadiscourse*”, dengan pengertian yang berbeda dibanding arti populernya mengingat catatan berikut. Istilah “*metadiscourse*” dalam Bahasa Inggris dimaknai dua pengertian dari dua disiplin berbeda. **Pertama**, dalam disiplin filsafat, diartikan sebagai “diskusi tentang diskusi”, untuk membedakannya dengan diskusi khusus yang membahas topik tertentu. **Kedua**, dalam lingkup linguistik atau kesusasteraan, ia merujuk kepada kata atau frasa yang mengomentari “adverbial clause”, yang dengan itu memperlihatkan intensi penulisnya; seperti ungkapan “*to sum up*,” “*candidly*,” “*I believe*” (merupakan intensi penulisnya); “*may*,” “*perhaps*,” “*certainly*,” “*must*” (keyakinan si penulis), dan seterusnya. Lihat: <https://en.wikipedia.org/wiki/Metadiscourse> , diakses 11/11/2019. Untuk kesusasteraan dan karya tulis, misalnya, diuraikan Hyland dalam (Hyland 2005) dan (Rodina 2007). Metawacana di sini bukan tentang keduanya, melainkan lebih menyangkut ranah “rencana tentang perencanaan”; ibarat membahas desain lemari perhiasan di toko perhiasan alih-alih

Tema yang dibahas ini bukan ihwal pemilu *an sich*, melainkan “rencana penyelenggaraan pemilu”, dengan menyoroti bagaimana badan penyelenggara pemilu atau EMB itu ditata. Karena itu letak pentingnya pun menjadi sepenting kegiatan perencanaan, dalam mana tidak semua peneliti berada di sana; padahal semua pihak akan merasakan hasil akhirnya. Kita semua berada pada posisi yang —penulis sebut saja sebagai “keterbatasan manusiawi”— yang digambarkan oleh frasa Descartes sebagaimana dikutip George Soros dalam salah satu bukunya, “*Secara alamiah aku adalah bagian dari dunia yang ingin kupahami karena itu pemahamanku secara inheren tidak sempurna*” (Soros 2000). Dengan demikian semakin tepat kajian yang berusaha menutup kelangkaan seperti digambarkan itu.

Dalam pembahasan kewilayahan, nyaris tanpa disadari terdapat satu hal yang mendasari pandangan kita selama ini tentang wilayah/ lokasi/ tempat, yang terletak pada perspektif kita tentang ruang. Pada hakikatnya manusia memahami tempat atau wilayah itu berdasar satu perspektif tertentu atau bergeser ke perspektif lainnya dan kemudian bergeser ke perspektif yang berbeda lagi dari dua yang terdahulu — memang ada 3 (tiga) perspektif dalam konteks ini. Dalam ungkapan filsuf modern Prancis Henri Lefebvre, ruang adalah produk sosial (Brenner and Elden 2009, Lefebvre and Nicholson-Smith, 2011). Semua itu berlangsung melewati proses yang bisa saling bertukar, namun sesungguhnya ketiga perspektif itu tidaklah sama. Pemahaman tentang adanya ketiga perspektif itu diberikan oleh

---

membicarakan perhiasan berlian dan emasnya.

Lefebvre secara mencerahkan (Ritzer, 2011a). Memahami perspektif-perspektif itu akan membantu kita untuk mengatasi masalah “keterbatasan manusiawi” dari Descartes yang dikutip Soros tadi.

Kajian Lefebvre tentang ruang cukup kompleks namun definitif. Ada tiga konsep penting keruangan yang dirumuskan Lefebvre, yakni praktik spasial (*spatial practice*), representasi spasial (*spatial representation*) dan representasional spasial (*representational of space*). Praktik spasial adalah ruang tiga dimensi tempat manusia berinteraksi satu sama lain dalam posisi makhluk yang sederajat. Ini berbeda dari representasi ruang (*representation of space*). Ruang yang seperti ini dibayangkan oleh sebagian elite masyarakat, seperti perencana tatakota dan arsitek, sebagai dan dianggap sebagai “ruang sesungguhnya” dan dipakai oleh — menggunakan idiom Lefebvre— mereka dan oleh yang lainnya untuk mencapai dan mempertahankan dominasi. Jadi, misalnya, perencana tata kota mendesain, secara teoritis, untuk menggusur rumah-rumah kaum miskin yang kumuh dan menggantikannya dengan perumahan yang jauh lebih baik dan modern. Mereka yang datang kemudian menempati tempat itu akan terpaksa beradaptasi dengan daerah baru, komunitas dan tetangga baru.

Dalam hal itu “praktik spasial” terhadap kaum miskin secara radikal diubah oleh “representasi ruang” dari mereka yang mendukung, menciptakan, dan mengimplementasikan pembaruan urban (Lefebvre, 2003). Representasi ruang mendominasi bukan hanya atas praktik spasial, tetapi juga atas ruang-ruang representasional (*representational spaces*). Sementara representasi ruang adalah

ciptaan dari kelompok dominan, ruang representasional berasal dari pengalaman hidup orang, khususnya dari kalangan bawah dan kelompok pinggiran<sup>8</sup>. Secara demikian representasi ruang dianggap sebagai "ruang sesungguhnya" oleh pemegang kekuasaan; representasi ruang itu lalu menghasilkan "kebenaran ruang". Yakni, mereka mencerminkan apa yang sesungguhnya terjadi di dalam pengalaman hidup ketimbang sebuah kebenaran abstrak yang diciptakan oleh seseorang seperti perencana tata kota, untuk meraih dominasi (Stanek, 2009), Ritzer, 2011b, Lefebvre and Nicholson-Smith, 2011). Istilah "provinsi" sebagaimana umumnya kita pahami merupakan "kebenaran ruang" yang terinternalisasi ke dalam pemahaman kita sehari-hari; sehingga kita menganggap merupakan sesuatu yang muskil untuk menyelisih pengertian batasan wilayah administrasi provinsi untuk pengaturan KPU —demikian juga *state auxiliary bodies* lainnya— itu, bahkan berbeda dari itu pun tidak pernah terpikirkan sebelumnya.

## **2.6. Landasan Teori: Demokrasi dan Pemilu**

Demokrasi berkembang menemukan bentuknya yang ada di masa ini setelah melalui perjalanan kehidupan yang tidak sederhana. Sebagian negara atau masyarakat menemukan bentuk tata pemerintahan tertentu, sebagian lagi bentuknya berbeda meskipun mungkin masih dalam rumpun yang sama. Namun di masyarakat atau negara yang bertumbuh menjadi modern dengan menempuh "rute demokrasi",

---

<sup>8</sup> Ini istilah Penulis untuk mengganti istilah "klendestin".

sebagaimana perspektif Barrington Moore (1966 – cetak ulang 1975), atau menjadikan demokrasi itu sebagai “metode politik” dalam perspektif Joseph Schumpeter (Schumpeter and Swedberg, 2014), semuanya mengharuskan adanya proses pemilihan umum.

Dalam ungkapan Schumpeter, kita mewarisi pemikiran filsuf Abad ke-18 yang meyakini bahwa ada Kebajikan Bersama (*common good*) tentang memutuskan sesuatu untuk khalayak secara bersama-sama dengan suatu cara tertentu yang merupakan “kejernihan lampu suar kebijakan”. Negara dibentuk untuk mewadahi hal demikian itu, dan secara lebih khusus hal itu tidak lain adalah negara yang mengelola praktik demokrasi. Negara karena itu selalu diterima dalam pikiran sebagai “Sang Negara” atau “Maha Lembaga”, yang memposisikan selain itu di bawah duli Negara. Dalam penerimaan kognitif awam yang beredar pada khalayak pada umumnya, bahkan sampai terjadi kesulitan memisahkan antara “Negara” dengan “Pemerintah”.

Moore hampir setengah abad yang lalu mengupas sejarah *nation-state* untuk bertumbuh modern di Asia yang hiruk pikuk dengan airmata dan darah dengan diwakili oleh Cina, Jepang dan India dengan cara berbeda-beda. Sampai hari ini sebagian besar negara-negara di dunia berusaha keras untuk *tidak* mempraktikkan penggunaan kekerasan dan pertumpahan darah, dan meyakini serta mempraktikkan “lampu suar kebijakan” itu. Ini terbukti dengan dilaksanakannya demokrasi atau diklaim sedang dilaksanakan oleh 115 dari 167 negara di dunia, sebagaimana dikaji secara ajeg oleh lembaga-lembaga internasional, di antaranya The Economist

Intelligence Unit<sup>9</sup>. Untuk Asia-Australasia tercatat 21 negara memilih rute demokrasi dibanding 7 (tujuh) yang menempuh rezim otoritarian. Yang disebut terakhir itu sebagian tetap mengklaim sebagai pemerintahan demokrasi juga, namun dengan tidak melaksanakan pemilihan umum atau melaksanakan hal yang disebut sebagai pemilihan umum.

Manakala masyarakat menjadi kian kompleks, tidak lagi terbatas pada wilayah semacam negara-kota, kebutuhan suksesi kepemimpinan demi keberlangsungan masyarakat itu sendiri disediakan jalan keluarnya secara damai melalui sistem demokrasi dengan pemilunya. Sejarah sudah pula mencatat bahwa pilihan akan demokrasi itu dulu, dan masih akan terus menjadi, tetap merupakan jawaban yang akan terus dipegang, terlepas dari sekian banyak kritik terhadap demokrasi yang sesungguhnya juga merupakan kritik yang mendasar. Dengan jatuh dan pecahnya Uni Soviet yang prosesnya cukup lama dan berujung pada 1990-an, sistem pemerintahan negara demokrasi menjadi jawaban yang nyaris mutlak tentang bagaimana suatu negara mestinya diperintah. Keyakinan akan demokrasi dan janji kebaikan masyarakat yang diberikan olehnya itu mendorong Francis Fukuyama (1992) menyimpulkan bahwa demokrasi merupakan ujung simpul perkembangan sosial-budaya bentuk pemerintahan di dunia, sampai-sampai

---

<sup>9</sup> The Economist Intelligence Unit (EIU), suatu lembaga non-profit lini produk independen dari Majalah *The Economist* (terbit di Inggris), yang mengevaluasi implementasi demokrasi di seluruh dunia dalam suatu indeks yang diperbarui setiap tahun. Indeks tersebut disusun dengan ketat dan terukur dan dimuat dalam situs EIU yang dirujuk secara luas.

disebutnya sebagai akhir sejarah (*the end of history*). Apa yang dilihat Fukuyama sebagai ujung akhir itu ternyata tidak sepenuhnya ujung dan tidak pula sepenuhnya akhir. Sebab, sejarah peradaban terbukti juga menimpalnya dengan kondisi perkembangan informasi begitu rupa, sehingga masyarakat sampai kepada keterbukaan (*open society*) dalam perspektif George Soros (2000) atau dunia yang tak terbatas (*borderless world*) dalam ungkapan Kenichi Omae (2005), tanpa harus membunuhnya dalam kondisi stagnasi demokrasi. Namun kita juga menemukan bahwa tesis Fukuyama belum sepenuhnya salah, justru karena fakta-fakta seperti yang dilansir The EIU bahwa perkembangan pemerintahan di dunia mutakhir menunjukkan besarnya negara-negara yang memilih demokrasi sebagai “metode politik” untuk mengelola pemerintahan.

Pemerintah demokratis menjadikan pemilu sebagai pilar eksistensinya, sehingga pemilu mengalami upaya canggih demikian rupa. Hal demikian itu sesungguhnya tidak akan menjadi soal sejauh hal itu dilakukan setidaknya untuk tiga alasan berikut: *pertama*, memastikan dilaksanakan sebagai suatu keputusan bersama yang memenuhi syarat akuntabilitas yang tinggi lantaran berkorelasi positif dengan keberterimaan oleh para pihak. *Kedua*, mengeliminasi kemungkinan terjadinya konflik perebutan kekuasaan. *Ketiga*, yang merupakan konsekuensi logis dari itu, hasilnya dapat diterima semua pihak sehingga yang terpilih menjadi diterima legitimasinya. Alasan ketiga itulah kiranya yang paling penting, yang menjadi dasar kokoh sehingga pemilu akan selalu dilaksanakan oleh pemerintahan di negara-negara demokratis.

Secara demikian diperoleh kepemimpinan yang memerintah —karenanya dalam Bahasa Indonesia disebut sebagai “pemerintah”— yang mewakili dan diterima oleh rakyat banyak. Sistem demokrasi itu pula yang memungkinkan mereka yang memerintah terbatas kekuasaannya begitu rupa, sesuatu yang secara efektif mencegahnya menjadi despot, selain perihal pembatasan waktunya. Hal demikian inilah yang mendorong mayoritas negara-negara di dunia memilih sistem demokrasi.

Sebagai konsekuensi perkembangan zaman yang tidak bisa dihindari, masyarakat dunia kemudian mengembangkan begitu rupa standar-standar yang mencegah terjadinya praktik buruk kekuasaan, dengan mengkondisikan juga praktik baik bagaimana pengelolaan kekuasaan melalui demokrasi dilaksanakan. Hal serupa sesungguhnya tidak hanya menyangkut hal-hal pemilu, melainkan juga sektor-sektor lain dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga dikenal apa yang disebut “standar internasional” terhadap hampir segala sesuatu.

Khusus menyangkut pemilu, negara-negara demokratis mengapresiasi standar internasional itu dalam kadarnya masing-masing. Bahkan, sebelum “standar internasional” pemilu itu disepakati sebagai konvensi internasional, negara seperti Kuba, misalnya, yang senyatanya tidak termasuk Blok Barat yang demokratis, pada tahun 1958 mengundang pengawas internasional melalui PBB untuk memantau pelaksanaan pemilu di sana. Standar internasional dalam hal pelaksanaan pemilu itu merupakan hal penting untuk mengkondisikan demokratisasi di suatu negara. Masyarakat internasional telah sampai kepada kesepakatan umum tentang itu,

dengan penerimaan standar yang dibuat oleh lembaga-lembaga internasional, baik yang melalui PBB atau organisasi negara-negara multilateral lainnya (Hyde, 2011). Melalui pemilu warga negara memastikan berlangsungnya perguliran kekuasaan, yang niscaya akan menghindari terjadinya despotisme, sehingga negara memang berkarya bagi rakyatnya dan mencegah atau mengeliminasi kemungkinan terjadinya oligarki kekuasaan.

Meskipun teori demokratisasi mendorong berlangsungnya pemilu yang adil dan bebas, dengan konsekuensi berkurangnya kontrol Pemerintah, namun untuk Indonesia tidak sesederhana itu kejadiannya. Virgianita mencatat bahwa sebanyak tiga kali pemilu, yakni 1999, 2004 dan 2009, di Indonesia sudah terlaksana secara adil dan bebas, namun faktanya kemudian ternyata terjadi lemahnya posisi lembaga donor dan masyarakat sipil (Virgianita, 2018). Organisasi pengawas pemilu independen domestik (DEMO) dibatasi perannya oleh Pemerintah. Sejalan dengan prinsip *responsiveness* dalam rangka *good governance*, DEMO ini kemudian menemukan metode baru pemantauan pemilu, yakni melalui pemanfaatan teknologi informasi dan media sosial.

Bicara demokrasi akan langsung dikaitkan dengan era modernitas dan modernisasi, meskipun para ahli menunjukkan fakta-fakta bahwa keduanya bisa jadi tidak seiring sejalan (Lawton, 2019; Achen and Bartels, 2016; Reybrouck, 2006; Levin, 2014). Namun fakta di pelbagai negara juga menunjukkan bahwa demokrasi memiliki akar yang panjang dalam sejarah, dimulai pada saat dibutuhkan solusi bagi problem yang dihadapi, justru ketika sejarah

kemanusiaan tiba pada era bermunculannya *nation-state* di Eropa. Revolusi Prancis yang memulai semua itu — sebagai bentuk dramatis perjuangan melawan kekuasaan kaum bangsawan dan monarki— yang membobol perubahan di pelbagai segi seolah tak terbendung. Peletak dasar pemikiran politik dimuali dari sana. Akal budi manusia bergulir menemukan betapa kekuasaan harus dibatasi, dikelola, dirawat —entah dimulai dari asumsi adanya kontrak sosial dari perspektif JJ Roessoeau atau untuk mencegah sifat buruk manusia ala Hobbesian— yang ketika terjadi penerimaan kolektif, *nation-state* itu pun dikelola begitu rupa dengan suatu organisasi pemerintahan yang kian menjauhi bentuk-bentuk otorianisme kekuasaan. Kendati demikian pendulum di semua zaman tidak selalu bergerak searah; selalu ada bentuk-bentuk kelembaman dan bahkan penolakan atau perlawanan untuk bergerak berbeda, yang resultantnya secara kolektif bisa saja melawan arus dari arah sebelumnya.

Prinsip utama demokrasi adalah rakyat merupakan penentu dan punya kehendak sendiri tentang bagaimana negara dijalankan. Dalam ungkapan Tornquist (2009) secara umum diuraikan, bahwa dalam pemerintahan demokrasi itu terdapat tiga pilahan besar kewargaan, pemerintahan dan masyarakat sipil. Pada yang pertama terdapat esensi kesetaraan derajat; penghargaan terhadap hak warga negara minoritas; namun juga tidak abai terhadap hak warga negara yang non-minoritas. Pada pemerintahan, terdapat pemilu yang langsung dan jujur, yang tidak banyak terdapat politik uang; terdapat partai yang berdedikasi keadaban; transparansi dan akuntabilitas pejabat dan relasi SARA (suku agama ras antar-golongan) yang non-sektarian. Kemudian, pada yang terakhir, masyarakat sipilnya ditandai dengan

partisipasi warga negara dalam organisasi-oraganisasi; akses yang luas pada masyarakat; kebebasan pers, kebebasan akademi dan seni; serta masyarakat yang memiliki kontak langsung kepada partai-partai (Qodir, 2016). Rasionalisasi diperlukannya kontak langsung kepada masyarakat adalah karena pada masyarakat lah keputusan memilih atau tidak memilih itu dilakukan. Khalayaklah yang memutuskan sendiri hendak bagaimana eksekusinya. Secara demikian perlu pemasaran politik persuasif, metode menyasar konstituen menjadi upaya yang tidak dapat ditolak untuk dilakukan (Simarmata, 2015), termasuk dengan menerapkan riset pasar yang memadai. Konstituen sendiri akan terkena setidaknya dua gaya — meminjam istilah fisika—, yakni yang dilakukan peserta pemilu, dan yang dilakukan KPU lewat program-program sosialisasi, misalnya lewat Rumah Pintar Pemilu (Azis et.al., 2018) untuk membangun literasi demokrasi dan perlawanan terhadap iliterasi yang terus saja ada seperti yang terlihat pada fenomena hoaks (Maharani dan Nidia, 2019).

Sudah terlembagakan pula institusi internasional yang peduli demokrasi, sebagian didukung oleh UNO (PBB), yang membantu negara-negara di dunia untuk membaikkan sistem demokrasi yang dipraktikkan Pasca Perang. Sampai di sini dunia mengenal lembaga seperti United Nation Development Program (UNDP), yang merupakan kepanjangan tangan PBB. Sedangkan IDEA Internasional atau Fredericht Ebert Stiftung (FES) adalah lembaga non-pemerintah yang diterima luas sebagai lembaga dunia pendorong gerakan demokratisasi internasional juga. Lembaga-lembaga ini memberi panduan tentang bagaimana praktik pemilu dilaksanakan di negara-negara yang menganut demokrasi. Dengan upaya yang

sistematis, IDEA Internasional merumuskan panduan baku pelaksanaan pemilu secara lengkap dan operasional, yang kemudian juga secara luas didorong, diterima dan diimplementasikan khususnya di negara-negara Dunia Ketiga (Catt et.al., 2014; ODIHR, 2010; IDEA Assistance, 2010). Sementara FES, yang namanya dinisbahkan dengan Friedrich Ebert, sosok yang memulai karirnya sebagai seorang pengrajin dan akhirnya menjadi presiden Jerman pertama yang dipilih secara demokratis, menggalakkan upaya demokratisasi seturut dengan mottonya: “*There is no freedom without democracy*” (FES, 2008).

Teori demokrasi dengan pemilu yang demikian rupa itu dalam implementasinya di Indonesia sedikit atau banyak sudah terpenuhi. Dalam pelaksanaan demokrasi pasca Reformasi, banyak yang menilai Indonesia positif. Pemerintahan sebelum Reformasi dinilai tidak asertif terhadap demokrasi, dengan pemilu yang bukannya *fraud*, melainkan penyelenggara yang tidak independen (King, 2000; Sulistyono, 2002; King, 2003) meskipun rezim pembangunan internasional justru mendukung Pemerintahan Soeharto sesudah menggantikan Soekarno. Jika mempergunakan pengertian Przeworski tentang demokrasi, maka Indonesia sebelum Reformasi bolehlah dibilang bukan negara demokrasi. Ini disambut van Klinken, juga yang lain-lain, yang menyebut selama era Soeharto, Indonesia itu bukan negara demokrasi (van Klinken dalam Törnquist, 2009).

Indonesia dilihat secara gamang ditilik dari perspektif demokrasi (Schwarz et.al., 2009). Namun pemilu yang berlangsung pasca Reformasi, khususnya pemilu 2004 dan 2009, membuktikan semakin baiknya kinerja demokrasi; proses

konsolidasi demokrasi pun kian membaik, meskipun muncul ungkapan “*defective elections, resilient democracy*” [pemilunya cacat, demokrasiya lentur (Sukma, 2009)]. Satu dasawarsa kemudian, pada 2019, Ben Bland menyebut yang terjadi di Indonesia adalah kebalikannya, “*resilient elections, defective democracy*” [pemilunya yang lentur, demokrasiya cacat]. Sebab, “(Presiden) Jokowi berkompromi dengan politisi korup dan pemimpin agama yang intoleran.... serta membiarkan hukum tidak ditegakkan dan hak azasi manusia dilanggar” (Bland, 2019).

Pada pokoknya, pemilu yang memenuhi syarat secara prosedural dalam demokrasi adalah pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil — yang diajarkan kepada warga negara sejak sekolah dasar di Indonesia. Pemilu pun diselenggarakan oleh lembaga khusus yang independen, yang dalam UUD 1945 ditegaskan sebagai lembaga yang sifatnya nasional, tetap dan mandiri. Ini merupakan pengejawantahan dari Teori Pemilu Berkualitas sebagaimana digariskan oleh, antara lain IDEA Internasional.

Desain pemilu berkualitas rumusan IDEA Internasional itu cukup lengkap, rinci, dan operasional. Kekurangan yang mula-mula ada, dan sangat penting untuk diantisipasi sejak awal, adalah proyeksi penyelewengan, baik yang sifatnya teknis, *money politics, protest voters, fraud* ataupun yang gradual dan sistematis (IDEA 2002). Pada perkembangannya standar baku internasional ini juga berkembang, dengan cepat dan mendasar (Catt et.al., 2014b; IDEA, 2016); dan memuat revisi yang sangat responsif. Kentara betapa lembaga-lembaga internasional, dalam hal

ini adalah IDEA Internasional, menerapkan pendekatan ketanggapian yang positif. Dalam publikasi mutakhir, *The Global State of Democracy - Exploring Democracy's Resilience*, IDEA International semakin menunjukkan pendekatan ketanggapian itu begitu rupa, dengan membuat semacam evaluasi kritis pelaksanaan demokrasi di negara-negara dunia, menimpali yang dilakukan The Economist International Unit, dengan membuat komparasi menyangkut pelbagai aspek pelaksanaan demokrasi dan hak-hak sosial-politik warga negara (IDEA, 2017).

## **2.9. *Good Governance* dalam Penyelenggaraan Pemilu**

Aspek *good governance* melengkapi teori tentang demokrasi dan pemilu menyangkut akuntabilitasnya; yakni dalam penyelenggaraan pemerintahan menyangkut baik itu iklim atau lingkungan, prosedur, penyelenggaraan, dan partisipasi masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemilu *good governance* mewujud dalam penerapan prinsip-prinsip *good governance* yang diterapkan, yang dalam ungkapan Redburns dan Buss, dalam keseluruhan proses memodernkan demokrasi (Redburns dan Buss dalam Farazmand, 2004). Demokrasi sebagai suatu tujuan dicapai dengan mengikuti jawaban terhadap tiga pertanyaan besar: (1) bagaimana makna penguatan demokrasi itu dan bagaimana memantapkannya (*establishing the goals*); (2) apa saja temuan riset dan pengembangan untuk maksud penguatan demokrasi; (3) bagaimana aplikasinya dengan atau dalam rangka *good governance* untuk menuju *strong democracy* (Barber, 2003).

Dalam ungkapan Sofian Effendi, *good governance* menjadi trend khususnya setelah lembaga-lembaga donor internasional mensyaratkan tatakelola lembaga yang diberi bantuan wajib menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam kerja lembaganya (Effendi, 2005). Meskipun istilah itu sudah dikenal sejak Woodrow Wilson —kemudian menjadi Presiden AS ke-27— mempergunakannya hampir 150 tahun lalu, namun baru populer khususnya karena didorong oleh lembaga-lembaga donor tadi. Hanya saja selama itu istilah *good governance* dipergunakan terbatas dalam literatur ilmu politik atau dalam sesi-sesi akademis terbatas. Baru sesudah 1990-an wacana *governance* menjadi sangat santer dalam pergaulan kegiatan kemasyarakatan, keorganisasian dan pemerintah dan dimaknai dalam arti yang saling dipertukarkan antara penyelenggaraan pemerintahan, tata-pemerintahan, pengelolaan pemerintahan, tata-pamong. Turunan kata itu pun, yakni *good governance*, diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi “penyelenggaraan pemerintahan yang amanah” (Bintoro Tjokroamidjojo); “tata pemerintahan yang baik” (UNDP), “pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung-jawab” (Lembaga Administrasi Nasional, LAN); atau sekadar “*clean government*” (pemerintahan yang bersih).

Di balik pergeseran makna atau perbedaan memaknai hal-ihwal yang disebut “*good governance*” itu, secara esensial di masyarakat telah terjadi pergulatan yang mengerucut ke pemahaman kolektif, yang secara dominan membentuk pengertian: bahwa kerja lembaga negara atau pemerintahan itu ditujukan kepada warga negara atau rakyat. Sesungguhnya itulah yang disebut pergeseran paradigmatis *ala* Thomas Kuhn (Reisch, 2019), yang membuat suatu

gagasan besar secara evolutif diterima secara luas oleh masyarakat sebagai suatu kebenaran yang akhirnya relatif tidak dipertanyakan kesahihannya —dalam hal ini kesadaran kolektif tidak lagi menyoal mengapa harus demikian yang terjadi.

Dalam praktiknya, tentu tidak sederhana proses untuk menjadi demikian. Ada jalan panjang yang dilewati oleh ide besar itu, begitu rupa dengan upaya tarik dan ulur yang kompleks dan berlangsung lama. Namun perkembangan zaman pula mendorong perubahan orientasi yang semula berpusat pada Pemerintah, yang kemudian secara mendasar bergeser kepada masyarakat (Albury, 2011). Organisasi pelayanan publik pun dibentuk dengan mandat untuk pro-publik. Sejumlah uji-coba dilakukan oleh pemerintah demokratis yang telah menyadari terjadinya pergeseran paradigma demikian itu. Misalnya dengan penerapan *citizen charter* sebagai metode untuk membangun kondisi interaktif antara pemerintah dengan masyarakat (Sharma, 2012; Budiono et.al. dalam Aristo, 2018); atau pendekatan pelayanan publik “satu atap” yang dilaksanakan oleh pemda-pemda di Indonesia (Maani, 2010; Haida et.al, 2016); Yoga et.al., 2017). Reformasi pelayanan publik dalam rangka *good governance* atau karena sebab-sebab lain di Indonesia sudah jelas tidak bisa ditunda-tunda lagi. Ini bukan saja karena tuntutan domestik, namun juga merupakan dorongan dunia internasional, khususnya yang dikaitkan dengan relasi multilateral.

UNDP sebagai lembaga internasional yang mendorong implementasi *good governance* dalam pemerintahan, semenjak lama sudah menegaskan sisi ketanggapan pemerintah terhadap perkembangan sosial-kemasyarakatan. Hal itu

ditegaskan dalam rumusan pernyataan bahwa pemerintah berhadapan dengan tiga tuntutan zaman (UNDP, 2013), yakni:

Pertama, mereka harus beroperasi dan menyediakan layanan yang lebih luas dan berkualitas tinggi dengan sumber daya yang berkurang dan kapasitas operasional yang terbatas....(secara) lebih efektif tetapi juga lebih kreatif;

Kedua, mereka harus membuat lembaga publik lebih akuntabel, responsif, dan efektif dengan mempromosikan administrasi publik yang lebih berorientasi pada warga negara.

Ketiga, dan yang paling penting, mereka harus menanggapi tuntutan warga secara lebih memadai untuk partisipasi yang lebih besar.

Terdapat sedikit perbedaan yang signifikan antara rumusan lembaga-lembaga internasional seperti OECD, World Bank dan UNDP (OECD, 2004; Kaufmann and Kraay, 2010; McKulka, 2013). Untuk dua yang pertama dikenal prinsip-prinsip, yakni: demokrasi, pasar yang efisien, pencegahan mis-alokasi, pencegahan korupsi secara politik dan administrasi, disiplin anggaran, dan penciptaan kerangka kerja legal politik. Dalam rumusan UNDP terdapat prinsip-prinsip penyelenggaraan *good governance* yang meliputi 9 (sembilan) prinsip, yakni: partisipasi, penegakan *rule of law*, transparansi, *responsiveness*, *equity*, orientasi pada konsensus, *effectiveness & efficiency*, akuntabilitas dan termotivasi oleh visi strategis. Tampak bahwa adanya prinsip ketanggapan (*responsiveness*) itu yang membedakan secara tersurat rumusan prinsip antara OECD, World Bank dan UNDP.

Pada kondisi KPU sebagai EMB dewasa ini tampak tidak memadai lagi

manakala ditimbang dari tidak diapresiasinya prinsip ketanggapan, padahal pada saat yang sama terdapat tuntutan besar untuk terbangunnya partisipasi masyarakat (Barber, 2003), khususnya dalam isu demokrasi deliberatif (Nabatchi, 2007). Dalam satu ungkapan ringkas, tuntutan *good governance* penting diwujudkan di dalam praktik demokrasi, yang secara teori dimungkinkan dengan wacana demokrasi deliberatif, yang demokrasi yang semakin asertif terhadap tuntutan partisipasi masyarakat. Sesungguhnya isu demokrasi deliberatif itu sudah mulai menguat semenjak di Indonesia berlangsung Reformasi, ditilik dari wacana akademis yang membahasnya (Bohman and Rehg, 1997); namun bersamaan dengan itu eforia partisipasi di Indonesia disibukkan oleh konsolidasi dalam tataran praktis (Rizkiyansyah, 2017), sementara *back-up* akademis seperti yang dikaji oleh Flynn dalam disertasinya (Flynn, 2011) belum direspon secara luas.

Sebagaimana yang tersirat atau tersurat pada bagian lain, kajian Peneliti ini hendak membuka kemungkinan penataan ulang EMB atau Komisi Pemilihan Umum (KPU) di Indonesia. Yang disasar adalah KPU tingkat provinsi sedemikian rupa sehingga hasilnya nanti tidak tepat lagi disebut sebagai “KPU Provinsi”, melainkan garus diganti menjadi “KPU Sub-Nasional”, “KPU Regional” atau nama lain sejenisnya. Secara skematis, Bagan 2.1. mengungkapkan hasil penelitian ini.

	<b>Relasi KPU Kabupaten/Kota dengan Hirarki Induknya</b>	<b>Catatan Simulatif</b>
<p><b>KPU PROVINSI SEKARANG</b> (kesenjangan sangat kelihatan)</p>	<p>Provinsi 1 5 kab/kota</p> <p>Provinsi 2 5 kab/kota</p> <p>Provinsi 3 6 kab/kota</p> <p>Provinsi 4 7 kab/kota</p> <p>Provinsi 5 8 kab/kota</p> <p>Provinsi 6 12 kab/kota</p> <p>Provinsi 7 10 kab/kota</p> <p>Provinsi 8 9 kab/kota</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Di sini ada delapan KPU Provinsi (Provinsi 1 s/d 8) yang masing-masing mengampu dan menyelenggarakan pilkada untuk KPU Kabupaten/Kota;</li> <li>• Ada KPU Provinsi yang hanya mengampu sedikit kabupaten/kota (misalnya KPU Provinsi 1 dan 2), namun ada yang mengampu banyak kabupaten/kota (KPU Povinsi 6).</li> </ul>
<p><b>KPU SUB-NASIONAL PASCA REKONSTRUKSI</b> (kesenjangan hilang, beban antar EMB hampir setara)</p>	<p>Regional 1 11 kab/kota (dari 2 prov)</p> <p>Regional 2 10 kab/kota (dari 2 prov)</p> <p>Regional 3 10 kab/kota (dari 2 prov)</p> <p>Regional 4 10 kab/kota (dari 1 prov)</p> <p>Regional 5 10 kab/kota (dari 2 prov)</p> <p>Regional 6 11 kab/kota (dari 1 prov)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terjadi peleburan KPU Provinsi menjadi KPU Sub-Nasional — kini menjadi hanya ada 6 KPU Sub-Nasional, masing-masing mengampu 10-11 kabupaten/kota;</li> <li>• KPU kabupaten/Kota tetap ada, namun digabungkan atau dipecah dengan provinsi lain;</li> <li>• Pada pokoknya dapil provinsi tidak boleh dipecah.</li> </ul>

**Bagan 2.2. Pola Relasi Sebelum dan Sesudah Rekonstruksi**