

Demokrasi Elitis? Relasi Kekuasaan Pasca Pilkada

Syarif Hidayat¹

Program Pasca Sarja Ilmu Politik, Universitas Nasional, Jakarta Selatan

ABSTRACT

Pilkada (direct election for local government heads) had created hopes, that some of them might rise some challenges and biases. This research attempted to delineate the features of power relation in the performance of day-to-day Indonesia's provincial government in the post Pilkada (direct election for local government heads). In so doing, a fieldwork was undertaken in Gorontalo. It might be argued that the important meaning of a direct election system in the effort to actualize a democratic governing system was less relevant in explaining the reality of a day-to-day power relation in Gorontalo province. Research findings strongly indicated that the Pilkada process itself seems to have likely been dominated by political and business collusion, as well as patrimonial and patron-client practices. This circumstance, then, would surely carry a number of implications toward the performance of a day-to-day local governance in the post pilkada. Amongst other things were the emerging of oligarchy and the development of so called shadow state and informal economy practices.

Keywords: *election, democracy, oligarchy, regional autonomy, shadow state.*

Sistem pilkada secara langsung menjanjikan sejumlah harapan. Namun, dibalik sejumlah harapan tersebut, juga terdapat sejumlah tantangan, dan/atau bias pilkada. Diantara bias pilkada yang dimaksud adalah relatif sulitnya dihindari praktik *money politics* dan politik aliran ketika proses pemilihan pasangan Kepala dan Wakil Kepala daerah berlangsung. Proses pilkada itu sendiri sangat sarat diwarnai oleh praktik persekongkolan-persekongkolan politik dan bisnis, maka tidak mengherankan jika kemudian dalam penyelenggaraan pemerintahan pasca pilkada, pasangan Kepala dan Wakil Kepala daerah terpilih akan lebih memberikan loyalitasnya kepada para klien politik dan klien bisnisnya daripada kepada masyarakat pemilih (konstituen). Tulisan ini akan berupaya untuk menjelaskan dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca pilkada. Dalam mengupas tema sentral tersebut, penulis akan banyak merujuk pada hasil temuan studi (tahun 2008) di provinsi Gorontalo berkaitan dengan karakteristik dari relasi kekuasaan di dalam institusi formal pemerintahan daerah pasca pilkada, dan peran dari *shadow political* dan *business managers*, yaitu institusi atau individu "pemangku otoritas informal", namun memiliki pengaruh cukup besar dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan.

Lebih spesifiknya, diskusi pada bagian selanjutnya akan menjelaskan, antara lain: (a) basis politik dan ekonomi dari beberapa "pejabat kunci" di provinsi yang diteliti; (b) faktor-faktor sosial-kultural yang turut berperan sebagai "membran perekat" dalam relasi inter-personal antara para petinggi pemerintahan daerah (misalnya, latar belakang keluarga dan ikatan kekerabatan); dan (c) pola interaksi antara Gubernur dengan para pejabat eksekutif daerah, terutama dengan wakil Gubernur dan sekretaris daerah.

Sementara, pembahasan tentang *shadow political* dan *business managers*, akan lebih banyak menjelaskan, antara lain: (a) siapa aktor (institusi dan/atau individu) yang berperan sebagai *shadow political* dan *business managers*?; (b) mengapa aktor-aktor tersebut memiliki otoritas informal?; (c) bagaimana otoritas tersebut digunakan dalam mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan daerah?; dan (d) bagaimana pola interaksi antara para aktor

¹ Korespondensi: S. Hidayat. LIPI, Jalan Jendral Gatot Subroto 10, Jakarta Selatan, Telepon: 021-5207120; dan Program Pasca Sarja Ilmu Politik, Universitas Nasional, Jalan Sawo Manila 61, Jakarta Selatan, Telepon: 021-7806700. E-mail: hidayat_syarif@hotmail.com.

pemangku otoritas informal tersebut dengan para petinggi pemerintahan daerah, khususnya dengan Gubernur dan ketua DPRD?

Rangkaian diskusi sebagaimana dikemukakan di atas, kemudian akan ditarik benang merahnya pada bagian akhir tulisan ini, dalam bentuk generalisasi hasil studi tentang karakteristik kepemimpinan lokal dan relasi kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca pilkada.

METODE

Untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan, langkah-langkah yang telah dilakukan antara lain, *studi literatur*. Kegiatan ini bertujuan untuk menggali berbagai informasi yang berhubungan dengan topik penelitian, antara lain: konsep tentang esensi Pilkada dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah; relasi bisnis dan politik dalam penyelenggaraan pemerintahan; konsep dasar *shadow state* dan *informal economy*; serta hasil-hasil studi isu-isu tersebut. Untuk tujuan ini, maka kegiatan telah difokuskan pada eksplorasi berbagai literatur terkait. Sedangkan pengumpulan data primer telah dilakukan melalui wawancara mendalam, *in-depth interviews*, terhadap para narasumber yang terpilih sebagai responden di lokasi penelitian (propinsi Gorontalo). Para narasumber yang dimaksud, antara lain: Para Penyelenggara Pemerintah Daerah, Tokoh-tokoh Masyarakat, para Pengusaha, Akademisi, Aktivis Partai Politik (khususnya yang terlibat sebagai “Tim Sukses” Kepala Daerah dalam Pilkada), para Aktivis LSM, dan para Jurnalis di daerah. Selain melalui *indepth interview*, pengumpulan data primer juga dilakukan melalui “studi kasus”, yakni penelusuran secara komprehensif kasus-kasus tertentu guna mendapatkan gambaran secara utuh dan mendalam tentang praktik *shadow state* dan *informal economy* pada pasca Pilkada

HASIL PENELITIAN

Urgensi Pilkada Langsung: Asumsi Teoritis vs Realitas Empiris

Secara konseptual, urgensi diterapkannya sistem Pilkada Langsung sangat erat terkait dengan upaya untuk mewujudkan tujuan hakiki dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu terciptanya pemerintahan daerah yang demokratis dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Kendati pada tataran teoritis, hingga saat ini keterkaitan secara langsung antara kebijakan desentralisasi dengan upaya untuk mewujudkan demokratisasi dan kesejahteraan masyarakat di tingkat lokal tersebut masih terus diperdebatkan (Oyugi 2000). Namun para akademisi tetap percaya bahwa diterapkannya sistem pilkada langsung merupakan suatu keniscayaan bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang baik (*local good governance*) dan dalam rangka menegakkan kedaulatan rakyat.

Hanya menyebut beberapa contoh, Brian Smith (1985) misalnya, secara tegas mengatakan bahwa pemilihan secara langsung bagi para Kepala daerah (*local government heads*) dan para anggota dewan perwakilan rakyat daerah (*local representative council*), merupakan salah satu syarat utama bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang akuntabel dan responsif, serta terbangunnya apa yang ia sebut dengan *political equality* (persamaan hak politik) di tingkat lokal. Logika teoritis yang dikemukakan oleh Smith (1985) tersebut mengisyaratkan bahwa dengan pemilihan secara langsung, maka diharapkan para kepala daerah dan anggota DPRD akan lebih memberikan loyalitasnya kepada masyarakat. Bila tidak, maka masyarakat (pemilih) akan mendaulat para “petinggi daerah” tersebut sebagai “insan” yang ingkar terhadap komitmen, dan selanjutnya akan mendapat kredit point negatif pada pemilihan berikutnya.

Argumentasi teoritis yang hampir sama juga dikemukakan oleh Arghiros (2001). Menurut Arghiros, ketika desentralisasi didudukkan sebagai alat (*mean*) dan demokratisasi di tingkat lokal diartikulasi sebagai tujuan (*goal*), maka sangat jelas bahwa pilkada langsung merupakan paket yang tidak terpisahkan dari dua konsep tersebut. Melalui kebijakan desentralisasi, dapat dikurangi sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah pusat. Sementara, melalui pilkada langsung, akan dapat tercipta pemerintah daerah yang akuntabel, dan responsif terhadap tuntutan masyarakat. Walaupun pada tingkat realitas, lanjut Arghiros (2001), tidak selamanya Kepala daerah yang dipilih secara langsung akan lebih akuntabel dan responsif bila dibandingkan dengan Kepala daerah yang ditunjuk secara langsung. Tetapi, paling tidak secara prosedural

sistem pemilihan Kepala daerah secara langsung (*direct election*) akan lebih baik dari sistem penunjukan (*non-elected*).

Logika teoritis yang dibangun oleh Smith (1985) dan Arghiros (2001) tentang urgensi dari diterapkannya sistem pemilihan secara langsung tersebut (termasuk didalamnya pilkada) akan mencapai kebenarannya bila berangkat dari asumsi *substantive democracy* (Case 2002). *Substantive Democracy* yang dimaksud oleh Williams Case (2002) adalah, suatu praktik demokrasi yang tidak saja ditandai oleh eksisnya institusi demokrasi (*democratic institutions*), tetapi juga ditunjukkan oleh inherennya perilaku demokrasi (*democratic behaviour*) baik pada tataran institusi, aparat pelaksana institusi itu sendiri, maupun pada tataran masyarakat (*civil society*). Bila praktik demokrasi hanya sampai pada menghadirkan dan membenahi institusi demokrasi, tulis Case (2002), maka tipe demokrasi seperti ini lebih bersifat *procedural democracy* (demokrasi prosedural).

Artinya, tujuan ideal dari pemilihan secara langsung antara lain, untuk mewujudkan pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan responsif hanya akan mendekati kenyataan ketika diasumsikan bahwa perilaku demokrasi (*democratic behaviour*) telah eksis baik pada tataran elit penyelenggara pemerintahan, maupun di kalangan masyarakat. Ostrom (1991) dan Oyugi (2000) sepakat mengatakan bahwa, untuk dapat terwujudnya sistem pemerintahan yang demokratis, tidak cukup hanya dengan menghadirkan dan membenahi *democratic institutions* (institusi demokrasi), tetapi harus disertai oleh kehadiran dari *democratic behaviour*. Inilah sesungguhnya, tegas Ostrom (1991), roh dari demokrasi. Perilaku demokrasi harus eksis baik pada tataran institusi, aparat pelaksana institusi itu sendiri, maupun pada tataran masyarakat. Dengan inherennya perilaku demokrasi tersebut, maka dapat dipastikan sebagian besar masyarakat (pemilih) telah “*melek politik*” dan kalaupun diberikan hak kebebasan politik (*political liberties*), mereka telah memiliki kapasitas untuk melakukan pilihan dan mengambil keputusan atas pilihan tersebut secara rasional.

Tentunya asumsi *substantive democracy* di atas kurang relevan untuk dijadikan sebagai landasan berpikir dalam memahami praktik pemilihan langsung (termasuk pilkada) pada periode transisi demokrasi seperti yang sedang terjadi di tanah air saat ini. Pengertian transisi demokrasi yang dimaksud di sini, lebih dalam arti suatu proses dimana sistem politik sedang melakukan perubahan atau transformasi dari tipe *prosedural democracy* menuju *substantive democracy*. Atau dengan kata lain, transisi demokrasi tidak harus selalu merujuk pada pengertiannya yang konvensional, yaitu: suatu proses atau perubahan dari sistem politik yang otoriter menuju sistem politik demokratis. Satu diantara karakteristik dasar dari transisi demokrasi adalah relatif masih minimnya perilaku demokrasi, baik dalam tataran penyelenggara negara maupun di kalangan masyarakat itu sendiri. Akibatnya proses politik masih lebih banyak didominasi oleh interaksi, kompetisi, dan kompromi-kompromi kepentingan antara elit penguasa (*state actors*) pada satu sisi dan elit masyarakat (*societal actors*) pada sisi lain (Hidayat 2003).

Postulat transisi demokrasi ini secara implisit mengisyaratkan bahwa kalaupun pilkada langsung diterapkan, sulit diingkari bila kemudian baik proses pemilihan itu sendiri maupun penyelenggaraan pemerintahan daerah pada pasca pemilihan, akan sarat diwarnai oleh kompetisi dan kompromi-kompromi kepentingan antara elit penguasa dan elit masyarakat. Ini berarti keinginan untuk menegakkan kedaulatan rakyat dan kebebasan politik masyarakat (*civil political liberties*) sebagai tujuan hakiki dari pilkada langsung, relatif masih terlalu jauh untuk menjelma dalam realitas.

Uraian di atas secara tidak langsung telah memberikan sinyal tentang beberapa kemungkinan bahaya dari pelaksanaan pilkada langsung pada periode transisi menuju demokrasi. Dalam kondisi sebagian besar masyarakat pemilih yang relatif belum “*melek politik*”, maka sulit dihindari jika kemudian mobilisasi massa pendukung melalui tokoh panutan dan praktik politik uang (*money politics*) tetap akan menjadi strategi andalan bagi masing-masing kandidat Kepala daerah. Satu diantara implikasi dari praktik mobilisasi massa melalui dua modus operandi tersebut adalah akan memicu semakin meningkatnya tensi konflik sosial horizontal di daerah.

Sejauh ini, tidak sedikit para pengamat telah memberi perhatian, atau bahkan telah mengungkapkan secara transparan tentang kemungkinan bahaya dari pelaksanaan pilkada seperti diutarakan di atas. Tentunya harus memberi apresiasi atas sensitivitas dan keberanian akademis

seperti itu. Namun demikian, juga tidak kalah pentingnya untuk sejak dini mulai mengantisipasi kemungkinan bahaya ekonomi politik yang menanti pada periode pasca pilkada. Diantara bias ekonomi-politik yang kemungkinan besar akan terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada pasca pilkada tersebut adalah munculnya praktik *shadow state* dan *informal economy*.

Negara bayangan (*shadow state*) atau lebih konkritnya “pemerintah bayangan” tulis William Reno (1995), biasanya akan hadir, tumbuh, dan berkembang tatkala terjadi pelapukan fungsi pada institusi pemerintah formal. Penyebab utama dari terjadinya pelapukan fungsi tersebut antara lain, karena para elit penyelenggara pemerintah formal mengalami ketidakberdayaan dalam berhadapan dengan kekuatan-kekuatan sosial, ekonomi, dan politik dominan yang berada di luar struktur pemerintah. Konsekuensi logis dari kondisi seperti ini, maka pada tingkat realitas, penyelenggaraan pemerintahan akan lebih banyak dikendalikan oleh otoritas informal di luar struktur pemerintah, daripada otoritas formal di dalam struktur pemerintahan itu sendiri. Sumber kekuatan politik dari “pemerintah bayangan” tersebut cukup bervariasi. Satu diantaranya yang paling dominan adalah investasi politik yang diberikan oleh aktor-aktor yang berperan dalam “pemerintah bayangan” kepada pejabat pemerintah formal ketika proses pemilihan berlangsung.

Penjelasan yang sama juga berlaku bagi praktik ekonomi informal (*informal economy*), karena sesungguhnya antara *shadow state* dan *informal economy* merupakan dua hal yang selalu bergandengan antara satu dengan lainnya. Secara umum, Barbara Harriss White (1999) mendefinisikan praktik ekonomi informal sebagai bentuk transaksi ekonomi di luar institusi formal. Modus operandi dari praktik ekonomi informal ini cukup beragam. Diantaranya, tulis Barbara Harriss adalah, (1) manipulasi kebijakan publik untuk kepentingan pengusaha; (2) transaksi “bawah tangan” antara penguasa dan pengusaha dalam tender proyek-proyek pemerintah; dan (3) pemaksaan swastanisasi aset-aset negara. Dari sisi pengusaha, praktik ekonomi informal ini dapat diartikulasi sebagai bagian dari kompensasi atas perannya sebagai donatur bagi si pejabat pemerintah dalam mendapatkan kursi kekuasaan. Sementara, dari sisi pejabat pemerintah, praktik ekonomi informal tersebut memiliki fungsi ganda, yaitu selain merupakan bagian dari bentuk “politik balas budi”, juga merupakan arena untuk mendapatkan keuntungan ekonomi jangka pendek (*seeking short term economic benefit*).

Uraian singkat di atas bukan sekali bermaksud untuk membangun perspektif pesimistik dalam menyikapi keputusan nasional tentang pelaksanaan pilkada langsung itu sendiri. Tetapi justru sebaliknya, dengan adanya pemahaman akademis seperti ini, diharapkan akan merangsang sensitivitas dari pihak-pihak yang terkait, utamanya para kaum cendekia, untuk sejak dini mencari dan merumuskan cara yang tepat agar pilkada yang didambakan tersebut dapat tercapai atau paling tidak, mendekati tujuan idealnya.

Hasil temuan studi di provinsi Gorontalo berkaitan dengan karakteristik dari relasi kekuasaan di dalam institusi formal pemerintahan daerah pasca pilkada dan peran dari *shadow political and business managers* yaitu institusi atau individu pemangku otoritas informal, namun memiliki pengaruh cukup besar dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan. Investigasi akan hal ini sangat penting untuk dilakukan, dalam upaya memahami bagaimana sesungguhnya jaringan formal dan informal, baik antar institusi maupun antar individu (aktor), telah berkerja dalam implementasi otoritas dari *state* (atau lebih spesifiknya, otoritas pemerintah daerah) pada tingkat realitas.

Sketsa Dinamika Politik Pada Proses Pilkada di Provinsi Gorontalo

Hari pemilihan Kepala daerah (pilkada) provinsi Gorontalo adalah pada tanggal 27 November 2006. Setelah diadakan penghitungan perolehan oleh KPUD provinsi dari tiga pasangan kandidat Gubernur-Wakil Gubernur yang bertarung adalah Fadel Muhammd dan Gusnar Ismail; Thamrin Djafar dan A.D. Khaly; Bonny Ointu dan Hamid Kuna, akhirnya pasangan yang disebut pertama (Fadel Muhammd dan Gusnar Ismail) dinyatakan sebagai pemenang, dengan perolehan suara sebanyak 423.335, atau sekitar (81 %). Perolehan suara ini sebagian besar berasal dari kabupaten Gorontalo (41%) dan kota Gorontalo (20%) (lihat KPUD Propinsi Gorontalo, 2006, hal. 269). Pelaksanaan pilkada provinsi Gorontalo mendapat apresiasi dari banyak kalangan, terutama dari para akademisi. Misalnya saja, NS (seorang akademisi pada

Universitas Gorontalo) mengatakan bahwa pemilihan Gubernur (pilgub) provinsi Gorontalo sangat berhasil, yang diindikasikan oleh, antara lain, tidak adanya tindak kekerasan yang berarti, masyarakat sebagian besar memberikan suara (sedikit sekali yang golput), dan pemenang pilgub, Fadel-Gusnar, memperoleh suara mayoritas. (Wawancara dengan NS 12 Mei 2008).

Kendati, pada sisi lain, NS juga tidak menafikan adanya beberapa kelemahan penyelenggaraan Pilgub, dan tetap sensitif terhadap realitas yang ada. Di antara kelemahan yang dimaksud adalah, relatif tidak adanya kompetisi antar pasangan kandidat Gubernur-Wakil Gubernur ketika pilkada berlangsung. Dikatakan demikian karena, walaupun secara formal terdapat tiga pasangan kandidat Gubernur dan Wakil Gubernur yang maju pada pilkada, namun sesungguhnya yang berkompetisi hanyalah dua pasangan kandidat, yaitu antara pasangan Fadel Muhammad-Gusnar Ismail berhadapan dengan pasangan Thamrin Djafar dan A.D. Khaly. Pasangan Bonny Ointu dan Hamid Kuna, lebih merupakan kandidat yang dikondisikan (Wawancara dengan NS pada 12 Mei 2008).

Kemenangan pasangan Fadel Muhammad dan Gusnar Ismail pada pilgub provinsi Gorontalo tersebut sudah diduga banyak kalangan sejak dari awal proses pilkada berlangsung. Prediksi politik ini memang sangat beralasan, mengingat Fadel Muhammad pada khususnya, memiliki keunggulan dalam hal modal politik maupun modal ekonomi bila dibandingkan dengan kandidat-kandidat Gubernur yang lain. Hanya menyebut beberapa contoh, di antara sumber modal politik dan ekonomi yang telah memberikan kontribusi sangat signifikan terhadap kemenangan Fadel pada pilkada adalah: (a) figur dan popularitas pribadi; (b) status sebagai calon *incumbent* (Gubernur provinsi Gorontalo pada periode 2001-2006); (c) partai pengusung (golkar) dan tim sukses yang bekerja maksimal; (d) dukungan dari tokoh agama dan tokoh adat; dan (e) dukungan dari para pengusaha.

Sumber modal politik yang disebut pertama dan kedua (figur pribadi dan status calon *incumbent*) dapat dikatakan sebagai faktor yang paling menentukan terhadap kemenangan Fadel Muhammad pada pilkada. Hasil wawancara dengan sejumlah narasumber mengindikasikan bahwa sebagian besar masyarakat Gorontalo memberikan pencitraan terhadap sosok Fadel sebagai tokoh yang kharismatis, berwibawa, agamis, dan sangat dekat dengan semua lapisan masyarakat. Pencitraan atas pribadi Fadel ini kemudian terbukti telah berperan sebagai salah satu sumber modal politik penting, khususnya dalam menarik dukungan pemilih pada pilkada provinsi yang lalu. Refleksi fanatisme masyarakat terhadap sosok Fadel tersebut dapat disimak pada beberapa kutipan wawancara dengan sejumlah narasumber berikut:

Boleh dikata sebenarnya pak Fadel itu tidak ada lawannya. Orang-orang jadi gak mau bersaing dengan beliau, karena figurnya pak Fadel itu terlalu kuat, hebat dia. Jadi orang lain untuk mau mencalonkan juga pasti mikir-mikir, cari mati katanya. (Wawancara dengan LL, Aktivist LSM, pada tanggal 11 Mei 2008)

Saya pernah katakan kepada salah seorang tokoh masyarakat bahwa pak Fadel itu terlibat korupsi dana "X". Bagaimana jawaban dari tokoh masyarakat tersebut? Tidak apa-apa, toh dia sudah bawa banyak uang ke Gorontalo. Kalau pun diambil sebagian, toh dia sudah berbuat banyak di Gorontalo. Daripada orang yang tidak bawa sama sekali, lebih baik dia. Bagi mereka Fadel itu harapan. (Wawancara dengan AB, Politisi PKS, pada tanggal 19 Mei 2008)

Faktor pendukung kemenangan pak Fadel pada Pilkada yang lalu adalah karena figur pribadinya. Siapapun partnernya ndak masalah, yang jelas Fadel-nya yang ada. Seolah-olah Golkar bagi masyarakat urusan yang ke 100, yang penting Fadel-nya. (Wawancara dengan UM, Akademisi, pada tanggal, 15 Mei 2008)

Popularitas pribadi Fadel tersebut tentunya tidak lahir begitu saja, tetapi terkait dengan realitas kepemimpinan Fadel di Gorontalo pada periode pertama menjabat sebagai gubernur (2001-2006). Diantara hasil karya Fadel yang telah mendapat apresiasi banyak kalangan adalah komitmennya dalam melaksanakan 3 (tiga) program unggulan provinsi Gorontalo: (1) pertanian (pengembangan jagung); (2) perikanan dan kelautan; dan (3) pembangunan sumberdaya manusia (SDM). Dari tiga program unggulan ini, program yang disebut pertama (pengembangan jagung)

relatif lebih berhasil dibandingkan dengan dua program lainnya. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika kisah sukses tersebut telah menjadi bagian dari kredit *point* prestasi Fadel Muhammad. Selanjutnya dimaksimalkan sebagai program politik unggulan ketika pilkada berlangsung (Wawancara dengan IB Birokrat 13 Mei 2008; dan NS Akademisi 12 Mei 2008).

Status Fadel Muhammad sebagai calon *incumbent* tidak saja telah memberikan kontribusi modal politik dalam bentuk popularitas pribadi, tetapi juga kontribusi dalam bentuk jaringan birokrasi. Sebagai pejabat Gubernur provinsi Gorontalo pada periode pertama, maka sulit dipungkiri jika Fadel harus membangun relasi yang solid dengan para aparat penyelenggara pemerintahan daerah baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota. Justifikasi akan hal ini cukup jelas, antara lain dalam rangka menciptakan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Namun demikian relasi antara aparat penyelenggara pemerintahan daerah tersebut, juga berpotensi untuk melahirkan bias politik, yaitu saat relasi yang telah dibangun mengalami *metamorphosa* ke dalam bentuk aliansi antar personal, untuk kemudian dimaksimalkan guna kepentingan politik dan ekonomi jangka pendek. Pada konteks inilah acap kali terjadi apa yang disebut dengan politisasi birokrasi.

Dalam kaitannya dengan status Fadel Muhammad sebagai calon *incumbent* pada pilkada provinsi Gorontalo (2006), kendati masih terlalu prematur untuk mengatakan telah terjadi politisasi birokrasi. Namun dari hasil wawancara dengan sejumlah narasumber, mengindikasikan adanya kecenderungan maksimalisasi peran birokrasi untuk membangun popularitas Fadel Muhammad dan memfasilitasi aktivitas kampanye. Kutipan hasil wawancara berikut sedikitnya dapat memberikan gambaran tentang kecenderungan maksimalisasi peran birokrasi yang dimaksud.

Karena pak Fadel adalah Gubernur pada periode pertama (2001-2006), maka sebenarnya beliau sudah kampanye lima tahun. Dan memang terbukti bahwa pak Fadel dapat diterima oleh masyarakat Gorontalo. Itulah sebabnya, tidak ada keraguan bagi kami [Golkar] untuk memenangkan Pilkada provinsi yang lalu (Wawancara dengan GN, Politisi Golkar, pada tanggal 16 Mei 2008)

Secara formal birokrasi tidak diperbolehkan untuk berpihak, atau mendukung salah satu pasangan calon. Tapi secara informal, kami turut memberikan kontribusi dalam mengamankan proses pilgub, khususnya dalam mengawal pak Fadel. (Wawancara dengan IB, Birokrat Senior di Kantor Gubernur, pada tanggal 13 Mei 2008)

Bagaimana halnya dengan sumber modal politik dan ekonomi yang ketiga, keempat, dan kelima? (dukungan partai Golkar dan tim sukses; dukungan tokoh agama dan tokoh adat; serta dukungan para Pengusaha). Pada diskusi sebelumnya telah dikatakan bahwa dua diantara sumber modal politik dan ekonomi yang telah memberikan kontribusi sangat signifikan terhadap kemenangan Fadel Muhammad pada pilgub provinsi Gorontalo adalah figur (popularitas) pribadi dan statusnya sebagai calon *incumbent*. Namun demikian, dapat dipastikan bahwa dua sumber modal politik dan ekonomi ini tidak akan dapat bekerja secara maksimal pada saat pilkada berlangsung bila tidak didukung oleh tiga sumber kekuatan politik dan ekonomi yang disebut berikutnya. Dalam formulasi bahasa yang lebih eksplisit, cukup legitim untuk mengatakan bahwa tiga sumber modal politik dan ekonomi yang disebut terakhir dukungan politik partai pengusung (golkar) dan tim sukses; dukungan tokoh agama dan tokoh adat; serta dukungan para pengusaha juga telah memberikan kontribusi tidak kalah pentingnya terhadap kemenangan Fadel pada pilkada provinsi Gorontalo.

Untuk mendapatkan gambaran umum tentang peran dari tiga sumber modal politik dan ekonomi tersebut, cukup menarik untuk menyimak cuplikan pernyataan dari beberapa narasumber berikut. NS misalnya, seorang akademisi di Universitas Negeri Gorontalo, menyebutkan, harus diakui bahwa faktor utama penentu kemenangan Fadel Muhammad pada saat pilgub adalah karena figur (popularitas) pribadinya. Namun harus dicatat bahwa Fadel juga merupakan ketua umum DPD partai Golkar provinsi dimana posisi yang ia duduki ini secara langsung memiliki pengaruh besar terhadap komitmen partai untuk bekerja "*all-out*" dalam pemenangan pasangan Fadel Muhammad-Gusnar Ismail pada pilkada (Wawancara dengan NS, 15 Mei 2008).

Sumber modal politik dan ekonomi terakhir, yang tidak kalah pentingnya dalam mendukung kemenangan Fadel Muhammad pada Pilkada provinsi Gorontalo adalah dukungan dari para pengusaha. Ada beberapa alasan mengapa para pengusaha lebih berpihak kepada pasangan Fadel-Gusnar. Pertama, karena Fadel Muhammad sendiri, sebelum menduduki jabatan sebagai gubernur Gorontalo pada periode pertama (2001-2006), juga berstatus sebagai pengusaha. Kedua, pada periode kepemimpinan Fadel yang pertama di Gorontalo, ia cukup berhasil dalam melakukan reformasi pelayanan birokrasi, sehingga secara relatif telah menciptakan *trust building* di kalangan para pengusaha terhadap kinerja pemerintah provinsi (wawancara dengan RH, Akademisi 19 Mei 2008). Ketiga, dengan menyimak kekuatan modal politik dan ekonomi yang dimiliki, para pengusaha sendiri telah memprediksi bahwa pilkada provinsi Gorontalo akan dimenangkan oleh pasangan Fadel Muhammad dan Gusnar Ismail (wawancara dengan, UM, Akademisi, 15 Mei 2008).

Setelah mengikuti deskripsi singkat tentang dinamika politik pada proses pilkada provinsi Gorontalo di atas, pertanyaannya kemudian adalah: bagaimana dengan relasi kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca pilkada? Lebih spesifiknya, apakah terdapat korelasi antara dinamika politik pada proses pilgub dengan relasi kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca pilgub?

Sketsa Relasi Kekuasaan Pasca Pilkada di Provinsi Gorontalo

Secara umum, temuan penelitian di provinsi Gorontalo (2008) berkaitan dengan relasi kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca pilkada, mengindikasikan adanya konsentrasi kekuasaan ditangan sekelompok elit atau dalam bahasa yang lebih populer dikenal dengan sebutan oligarkhi kekuasaan. Modal dari praktik oligarkhi kekuasaan ini lebih mendekati apa yang disebut dengan *monopolar oligarchy* (konsentrasi kekuasaan yang berporos pada satu kutub).

Sementara di luar struktur formal pemerintah daerah, terdapat beberapa aktor yang berperan sebagai pemangku otoritas informal, dimana mereka baik secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan. Aktor-aktor pemangku otoritas informal ini, selanjutnya disebut sebagai *shadow political and business managers*.

Pada lembaga eksekutif di provinsi Gorontalo, terdapat tiga aktor utama yang memainkan peranan penting dalam konstelasi kekuasaan pasca pilkada. Tiga aktor yang dimaksud adalah Gubernur, Wakil Gubernur, dan sekretaris daerah. Kendati antara tiga aktor ini memiliki kepentingan dan sumber daya politik yang berbeda, namun relasi antara ketiganya dapat dikatakan cukup solid. Itulah sebabnya mengapa kemudian karakteristik praktik oligarkhi kekuasaan pada lembaga eksekutif di provinsi Gorontalo dapat dikategorikan ke dalam modal *mono polar oligarkhy*.

Sedikitnya ada tiga alasan utama yang dapat menjelaskan mengapa antara tiga aktor tersebut dapat membangun relasi kekuasaan yang relatif cukup solid. Faktor pertama, karena direkat oleh adanya ikatan kolega birokrat. Fadel Muhammad dan Gusnar Ismail adalah Gubernur dan Wakil Gubernur *incumbent*. Ini berarti keduanya merupakan pejabat Gubernur dan Wakil Gubernur provinsi Gorontalo pada periode lima tahun sebelumnya (2001-2006), yang terpilih kembali pada pilkada tahun 2006 yang lalu. Sementara, Idris Rahim (sekretaris daerah), juga merupakan mantan penjabat tinggi provinsi, dimana pada periode 2001-2006 menduduki jabatan sebagai asisten I sekretaris daerah provinsi Gorontalo. Hubungan kerja pada periode lima tahun sebelumnya itulah, dapat dipastikan telah menjadi basis utama bagi terbentuknya *trust building* dan pertalian personal antara ketiganya. Pada periode pasca pilkada 2006, *trust building* antara Gubernur dan Wakil Gubernur pada khususnya, kemudian telah direfleksikan oleh adanya pembagian tugas dan fungsi yang jelas antara keduanya. Fadel Muhammad (Gubernur) lebih banyak menangani urusan-urusan yang bersifat eksternal (berhubungan dengan pemerintah pusat dan dunia internasional), sementara Gusnar Ismail (Wakil Gubernur) menangani urusan-urusan internal pemerintahan (wawancara dengan UM, Akademisi, 15 Mei 2008).

Faktor kedua yang telah menjadi perekat bagi terbentuknya relasi yang solid antara Gubernur dan Wakil Gubernur adalah karena adanya ikatan kepartaian. Keduanya merupakan

kader partai Golkar dan partai berlambang pohon beringin inilah yang mengusung pasangan Fadel Muhammad-Gusnar Ismail pada pilkada tahun 2006. Di lingkungan kepengurusan partai Golkar, Fadel Muhammad termasuk kader yang cukup populer karena jabatan-jabatan strategis yang pernah dipercayakan kepadanya. Sebelum menduduki jabatan sebagai gubernur Gorontalo pada periode pertama, Fadel dipercaya menduduki jabatan sebagai bendaharawan pada dewan pimpinan pusat (DPP) partai Golkar. Selanjutnya, pada tahun 2004 (ketika sedang menduduki jabatan sebagai Gubernur Gorontalo), Fadel terpilih sebagai ketua dewan pimpinan daerah (DPD) partai Golkar, provinsi Gorontalo. Gusnar Ismail (Wakil Gubernur), walaupun tidak menduduki jabatan strategis pada tataran pengurus DPD Golkar tingkat provinsi, namun ia termasuk kader Golkar yang cukup populer di tingkat kabupaten/kota bahkan mendapat dukungan yang sangat kuat dari kalangan pengurus DPD Golkar kabupaten/kota (wawancara dengan FG, 16 Mei 2008).

Peran partai politik sebagai membran perekat bagi soliditas relasi antara Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut antara lain diakui oleh IR, seorang pejabat tinggi di kantor Gubernur, sebagaimana tercermin pada kutipan wawancara berikut :

Hubungan antara gubernur dan wakil gubernur sangat solid, karena dua-duanya berasal dari partai yang sama [Golkar]. Biasanya, terjadi “pecah kongsi” antara gubernur dan wakil gubernur pada periode pasca Pilkada, bila mereka didukung oleh partai politik yang berbeda. Mengapa demikian? Karena masing-masing merasa punya basis politik dan merasa berkewajiban memberikan kompensasi ekonomi dan politik kepada pada orang-orang partainya (wawancara dengan IR, 15 Mei 2008)

Faktor ketiga yang telah menjadi perekat bagi terbentuknya relasi yang solid antara Gubernur, Wakil Gubernur, dan sekretaris daerah adalah terkait dengan skenario politik pasca pemilu 2009. Pada tahun 2008 ketika penelitian sedang berlangsung, sudah mulai berkembang rumor tentang kemungkinan Fadel Muhammad akan meneruskan karir politik ke Jakarta melalui pencalonan dirinya sebagai anggota DPR-RI pada pemilu 2009 atau meraih salah satu kursi menteri pada jajaran kabinet Indonesia bersatu jilid 2. Pilihan yang diambil oleh Fadel ini tentunya sangat rasional mengingat masa jabatan sebagai gubernur Gorontalo periode kedua akan segera berakhir pada tahun 2011.

Terkait dengan skenario politik pasca pemilu 2009 tersebut, salah seorang akademisi di Universitas Negeri Gorontalo mensinyalir bahwa harmonisnya hubungan antara Gubernur dan Wakil Gubernur tidak saja karena telah terbangunnya hubungan emosional antara keduanya pada periode lima tahun sebelumnya, tetapi juga karena memang telah direncanakan bahwa Gusnar (Wakil Gubernur) akan mengganti Fadel di tengah jalan (wawancara dengan RH, 19 Mei 2008).

Bagaimana halnya dengan peta relasi kekuasaan pada lembaga legislatif/dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD)? Secara umum dapat dikatakan bahwa partai Golkar sebagai partai pengusung pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur pada pilkada 2006 mendominasi kekuatan politik di DPR provinsi Gorontalo. Hal ini ditunjukkan oleh jumlah kursi yang diduduki oleh partai Golkar, yakni sebanyak 19 dari 35 kursi yang ada. Dengan jumlah kursi mayoritas ini, maka dapat dimengerti bila kemudian partai Golkar juga mendominasi jabatan-jabatan strategis pada tataran pimpinan DPRD. Di antara jabatan-jabatan yang dimaksud adalah ketua DPR, salah satu wakil ketua, ketua komisi I (pembangunan dan kepegawaian), ketua komisi II (keuangan), ketua komisi IV (kesejahteraan rakyat), dan ketua badan legislasi.

Jumlah kursi dan jabatan-jabatan penting yang diduduki oleh para kader partai Golkar di DPRD provinsi tersebut, secara implisit juga mengindikasikan basis politik dari Gubernur di lembaga legislatif daerah. Dikatakan demikian karena sebagai partai pengusung pasangan Fadel Muhammad-Gusnar Ismail pada Pilkada 2006, maka dapat dipastikan bahwa partai Golkar merupakan pendukung Fadel di lembaga DPRD provinsi Gorontalo. Oleh karenanya, tidak sulit untuk dipahami jika sebagian besar dari narasumber yang telah diwawancarai menyatakan bahwa relasi antara Gubernur dengan DPRD provinsi relatif harmonis atau bahkan sangat mesra. Dua orang narasumber dari kalangan pejabat tinggi di kantor gubernur provinsi Gorontalo misalnya, menyebutkan bahwa:

Sejauh ini hubungan antara pak gubernur dengan DPRD provinsi sangat harmonis. Setiap usulan-usulan kebijakan penting yang diajukan oleh gubernur ke DPRD, hampir tidak

mendapat kendala berarti dalam proses pengambilan keputusan. Kalau pun terjadi pro-kontra atas suatu usulan kebijakan, semuanya dapat diselesaikan baik melalui jalur formal maupun jalur informal. (wawancara dengan IH, 13 Mei 2008).

Relasi kepartaian (Golkar) sangat memegang peranan penting dalam menjaga keharmonisan hubungan gubernur dan DPRD provinsi. Misalnya, dalam penyusunan APBD. Secara formal, Pak Fadel masuk ke DPRD dan bicara pada pimpinan dewan dan fraksi. Tapi materi pembicaraan sudah digodong terlebih dahulu dengan cara meminta masukan para anggota dewan. Sudah ada komunikasi sebelumnya. Hal ini menunjukkan betapa harmonisnya hubungan antara gubernur dan anggota dewan. Hampir tidak ada masalah (wawancara dengan IR, 15 Mei 2008).

Shadow Political dan Business Manager

Relatif harmonisnya relasi antara Gubernur dengan DPRD provinsi Gorontalo tersebut, sejatinya tidak terlepas dari adanya pertalian personal antara Gubernur dan sejumlah tokoh partai Golkar di DPRD yang *notabene* juga merupakan bagian dari pengurus dewan pimpinan daerah (DPD) partai Golkar provinsi Gorontalo. Di sinilah selanjutnya, sampai pada penjelasan tentang peran DPD Golkar provinsi sebagai *shadow political* dan *business manager*.

Secara organisatoris, jabatan ketua DPD Golkar provinsi Gorontalo diduduki oleh Fadel Muhammad (Gubernur). Amir Piola Isya (ketua DPRD provinsi) menduduki jabatan sebagai penasehat DPD partai Golkar provinsi. Selanjutnya, pada tataran wakil ketua dan sekretaris DPD partai Golkar, ada sejumlah kader yang juga menduduki jabatan sebagai pimpinan DPRD provinsi. Di antara mereka adalah: (a) Paris Yusuf, ketua komisi IV pada DPRD provinsi yang juga menduduki sebagai wakil ketua DPD partai Golkar provinsi; (b) Sun Biki, wakil ketua DPRD provinsi dan pada DPD partai Golkar provinsi menduduki posisi sebagai wakil ketua; (c) Ishak Limputo menduduki jabatan sebagai ketua fraksi Golkar pada DPRD provinsi dan sebagai wakil ketua pada DPD partai Golkar provinsi; (d) Marten Taher, menduduki jabatan sebagai sekretaris DPD partai Golkar provinsi, sementara di DPRD provinsi menduduki jabatan sebagai ketua komisi II; (e) Rustam Akili, berstatus sebagai ketua DPD partai Golkar kabupaten Gorontalo, yang juga menduduki jabatan sebagai ketua komisi I pada DPRD provinsi.

Sampai di sini, cukup jelas kiranya menggambarkan peran strategis yang dimainkan oleh DPD partai Golkar. Dalam kapasitasnya sebagai *shadow political and business manager*, DPD partai Golkar mengemban fungsi ganda. Pada satu sisi, harus mengawal dan mendukung gubernur yang *notabene* berstatus sebagai ketua DPD partai Golkar. Sementara, di sisi lain, ia juga harus berperan sebagai ‘membran’ perekat dalam menciptakan keharmonisan relasi antara gubernur dengan DPRD provinsi Gorontalo. Dalam kaitan ini, maka sangat dapat dimengerti bila kemudian hampir semua usulan kebijakan gubernur biasanya akan dibahas di DPD partai Golkar provinsi sebelum diajukan ke DPRD. Demikian juga sebaliknya, bila terdapat pro dan kontra di kalangan anggota DPRD dalam menyikapi usulan kebijakan dari Gubernur, maka solusi pemecahannya pun dibahas pada tingkat DPD partai Golkar provinsi (wawancara dengan GN dan FG, pada tanggal 16 Mei 2008).

Simpulan

Sedikitnya ada tiga poin penting sebagai kesimpulan umum dari hasil temuan penelitian tentang relasi kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca pilkada di provinsi Gorontalo.

Pertama, bila dilihat dari latar belakang karier yang dimiliki pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur yang terpilih dan memenangkan perolehan suara pada proses pilkada adalah berstatus sebagai mantan pejabat tinggi pemerintah daerah (*incumbent*).

Kedua, karakteristik dari relasi kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah cenderung terkonsentrasi ditangan sekelompok elit atau apa yang disebut dengan oligarkhi kekuasaan. Basis dari konstruksi oligarkhi kekuasaan ini, diantaranya adalah belandaskan pada kekuatan partai politik, ikatan kekerabatan, dan hubungan keluarga. Sementara, modus dari praktik konsentrasi kekuasaan itu sendiri lebih mendekati model *monopolar*, dimana konsentrasi kekuasaan cenderung berporos pada satu kutub yaitu Gubernur yang didukung oleh Wakil Gubernur dan sekretaris daerah.

Ketiga, praktik oligarkhi kekuasaan tersebut relatif dapat berjalan secara efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena ditopang oleh keberadaan pemangku otoritas informal yang berperan sebagai aktor penghubung (*connected actor*) antara para pejabat pemerintahan daerah dengan masyarakat pada umumnya, dan dengan para pengusaha pada khususnya. Pemangku otoritas informal inilah dalam banyak hal bertindak sebagai *shadow political and business manager* dari para pejabat pemerintahan daerah, dalam memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan. Di provinsi Gorontalo, yang berperan sebagai *shadow political and business manager* adalah DPD partai Golkar tingkat provinsi. Temuan penelitian ini menarik untuk dicatat karena secara tidak langsung mengingatkan bahwa modal relasi kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca pilkada di provinsi Gorontalo dalam banyak hal merupakan ‘reinkarnasi’ dari modal pemerintahan orde baru.

Pertanyaannya kemudian adalah, secara teoritis, bagaimana memaknai kesimpulan umum hasil temuan studi tersebut pada konteks dinamika reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah pada khususnya, dan pada konteks reformasi sistem politik di Indonesia pada umumnya? Bila mengikuti logika perspektif demokrasi, dapat dipastikan bahwa kesimpulan umum hasil studi di atas relatif bertolak belakang dengan ekspektasi yang diinginkan. Menurut “matematika” demokrasi, sebagaimana telah disinyalir oleh Smith (1985) dan Arghiros (2001), bahwa melalui praktik pilkada, secara langsung diyakini akan mampu melahirkan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang lebih akuntabel dan responsif terhadap tuntutan masyarakat serta semakin tumbuhnya persamaan politik (*political equality*) di tingkat lokal. Sementara temuan studi di Gorontalo mengindikasikan bahwa pilkada justru telah melahirkan, antara lain, praktik oligarkhi kekuasaan, dan semakin maraknya peran *shadow political and business manager*. Menyikapi kenyataan ini, dapat dipastikan bahwa secara teoritis temuan studi di Gorontalo tidak cukup dipahami hanya dengan menggunakan perspektif demokrasi, tetapi juga harus dimaknai berdasarkan teori elit (*elitist theory*).

Robert Michels (1962) adalah salah seorang pendukung *elitist theory* yang pertama kali secara eksplisit menyebut terminologi oligarkhi dalam struktur kekuasaan, yang selanjutnya lebih populer dikenal dengan sebutan *iron law of oligarchy* (hukum besi oligarkhi). Menurut Michels (1962), nilai penting dari ide demokrasi liberal adalah terletak pada keyakinan akan eksistensi sistem pemerintahan sendiri oleh masyarakat (*self-government of masses*) yang dipadukan dengan proses pengambilan keputusan oleh lembaga perwakilan (*popular assemblies*). Pada konteks inilah, dapat dimengerti bila kemudian, lembaga pemilihan umum, termasuk didalamnya, pemilihan anggota legislatif, pemilihan Presiden, dan pemilihan Kepala daerah, menjadi sangat krusial dalam konsepsi demokrasi liberal. Ini karena, melalui lembaga pemilihan umum itulah, proses penyerahan kedaulatan oleh masyarakat kepada para kandidat elit politik yang akan mengemban tugas sebagai pengambil keputusan, antara lain, dilakukan.

Namun demikian, tegas Michels (1962), pada tingkat realitas, konsepsi demokrasi liberal tersebut telah gagal dalam berhadapan dengan struktur kekuasaan yang bersifat oligarkhi. Akibatnya, pemerintahan langsung oleh masyarakat (*direct government by the masses*) sebagaimana dicita-citakan oleh para pendukung perspektif demokrasi liberal hanyalah utopia belaka, karena yang terjadi justru pemerintahan oleh sekelompok elit politik. Untuk lebih jelasnya, proposisi yang dibangun oleh Michels (1962) dapat disimak pada kutipan berikut.

The practical ideal of democracy consisted in the self-government of the masses in conformity with the decision-making of popular assemblies. However, while this system placed limits of the extension of the principle of delegation, it fails, to provide any guarantee against the formation of an oligarchical camarilla (political structure). In short, direct government by the masses was impossible (Michels 1962: 364)

Argumentasi yang dikemukakan oleh Michels (1962), secara substansial memiliki banyak kesamaan dengan argumentasi yang dibangun oleh Max Weber (1947) dan Joseph Schumpeter (1976). Dalam khasanah perkembangan teori elit, dua ilmuwan yang disebut terakhir dikategorikan sebagai pendukung utama dari aliran *democratic elitism*. Sementara para ilmuwan sebelumnya, seperti: Vilfredo Pareto (1966), Gaetano Mosca (1939), dan Robert Michels (1962), termasuk pada kategori pendukung aliran *classical elitism* (Evans 1995).

Baik Weber (1947) maupun Schumpeter (1976), berpendapat bahwa sisi baik dari konsep demokrasi liberal, antara lain, terletak pada ide sentralnya yang menekankan arti penting dari proses seleksi dan mekanisme legitimasi bagi para pembuat keputusan (*decision makers*) melalui lembaga pemilihan umum. Namun sisi buruknya adalah, konsepsi demokrasi liberal tersebut secara tidak langsung juga telah mengarahkan pada terbentuknya suatu sistem pemerintahan yang menjamin terlindunginya hegemoni para elit penguasa. Bagi Weber, misalnya, sangat jelas bahwa dominasi elit dalam penyelenggaraan negara adalah sesuatu yang sulit untuk dihindari. Oleh karenanya, ide apa pun yang bertujuan untuk menghilangkan dominasi elit, merupakan hal yang bersifat ilusi: *all ideas aiming at abolishing the dominance of men over men are illusory* (Evans 1995)

Rangkaian argumentasi yang dikemukakan oleh para pendukung *elitist theory* di atas tentunya dapat dijadikan rujukan dalam memahami dan menjelaskan temuan studi di provinsi Gorontalo berkaitan dengan fenomena oligarkhi kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca pilkada. Dengan merujuk pada proposisi yang dikemukakan Weber (1947), Schumpeter (1976) dan Michels (1962) di atas, maka secara umum dapat dikatakan bahwa sejatinya penyelenggaraan pilkada sejauh ini, dan di provinsi Gorontalo (pada khususnya) tidak lebih hanya merupakan suatu strategi untuk menuai legitimasi bagi para elit pengambil keputusan melalui mekanisme partisipasi politik masyarakat. Oleh karenanya, juga sangat relevan untuk dikatakan bahwa pemerintahan langsung oleh masyarakat (*direct government by the masses*) sebagaimana dicita-citakan oleh para pendukung perspektif demokrasi liberal masih jauh dari kenyataan, karena yang terjadi justru penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca pilkada lebih berkarakterkan pemerintahan oleh sekelompok elit politik (oligarkhi).

Pada konteks yang lebih luas, walaupun terkesan ironis, cukup beralasan untuk mengapresiasi pernyataan Mosca (1939) dan Pareto (1966), yang secara eksplisit menyebutkan bahwa pada setiap masyarakat selalu diwarnai oleh dua kelas, yaitu kelas penguasa dan kelas yang dikuasai. Dengan demikian tidak mengherankan jika penyelenggaraan negara akan selalu diwarnai oleh sirkulasi dan konsentrasi kekuasaan di tangan segelintir elit politik. Pendapat dua ilmuwan ini merupakan kritik terbuka terhadap konsepsi demokrasi liberal tentang peran negara sebagai koordinator dari kepentingan masyarakat yang bersifat plural.

Terlepas dari pro dan kontra dalam menyikapi generalisasi teoritis berdasarkan *elitism perspectives* di atas, pertanyaan berikutnya yang tidak kalah menariknya untuk dijawab adalah, apa yang dapat dijelaskan oleh temuan studi di Gorontalo pada konteks reformasi sistem politik di Indonesia pasca orde baru? Pada tataran teoritis, William Case (2002), membedakan ada dua kategori utama demokrasi, yaitu apa yang ia sebut dengan *substantive democracy* dan *procedural democracy*. Karakteristik dari model yang pertama (*substantive democracy*), antara lain, ditandai oleh adanya persamaan antar kelas, etnik, gender, dan bentuk-bentuk lain dari identitas atau afiliasi dalam masyarakat. Model yang disebut pertama ini, secara esensial, banyak merujuk pada model demokrasi ideal, atau konsep demokrasi populis. Karakteristik dari model yang kedua (*procedural democracy*), antara lain, ditunjukkan oleh adanya kebebasan sipil dan dilaksanakannya pemilihan umum secara reguler. Model *procedural democracy* ini, lanjut Case (2002), memiliki 2 (dua) varian, yaitu *semi-democracy* dan *pseudo-democracy*.

Varian pertama *semi democracy* dicirikan oleh antara lain, dilaksanakannya pemilihan umum secara reguler, tetapi pada sisi lain, kebebasan sipil sangat dibatasi. Oleh karenanya, pada praktik *semi democracy*, biasanya partai oposisi tetap diberi kesempatan untuk eksis, namun sangat dibatasi oleh regim yang berkuasa untuk menjangkau konstituen yang lebih luas. Lebih spesifiknya Case (2002) menulis sebagai berikut:

[In a semi-democracy practice], ... government regularly hold elections, thus offering a snapshot of propriety on voting day. But they have limited civil liberties beforehand, thereby hindering opposition parties in contesting effectively. More specifically, opposition parties are permitted to organize, operate head-quarters, solicit contributions, select their own leaders and candidates, then recruit cadres and core constituencies. On the other hand, they are prevented from reaching wider audiences by the government's owning most media outlets, they are restricted in circulating their own party publications, and they are barred from organizing mass rallies, even daring campaign periods.

Sementara, karakteristik dari *pseudo-democracy*, antara lain, juga ditunjukkan oleh dilaksanakannya pemilihan umum secara reguler, namun proses pemilihan umum itu sendiri banyak diwarnai oleh kecurangan, dan kebebasan sipil nyaris dimatikan. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebebasan untuk mengemukakan pendapat, dan peran parlemen sebagai lembaga perwakilan, sangat ketat dikontrol oleh pihak pemerintah. Pada sisi lain, keberadaan partai oposisi juga hampir sama sekali tidak memiliki otonomi, karena dominannya intervensi pemerintah, baik pada pembentukan struktur kelembagaan partai, penunjukan personil pengurus, rekrutmen kader, maupun dalam hal keuangan partai. Dalam narasi yang lebih elaboratif, Case (2002), mendeskripsikan karakteristik dari *pseudo-democracy* sebagai berikut:

Beyond semi-democracies, one find pseudo-democracies, a category in which elections are also held regularly. However, these elections are rigged, while civil liberties are nearly extinguished, with rights of expression, information, and assembly all rigidly controlled. But the most striking qualitative difference between semi and pseudo-democracies appears in the respective approaches taken toward opposition parties. Put simply, in pseudo-democracies, opposition parties are permitted no autonomy, with governments interfering deeply in their formation, organizational structure, selection of officers and candidates, fund-raising, and campaigning. Thus, while opposition parties may win legislative seats, they are barred from performing even limited accountability functions.

Bila model-model demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Case (2002) di atas digunakan dalam membaca temuan penelitian di provinsi Gorontalo, maka sangat jelas tergambarkan bahwa secara kuantitatif penyelenggaraan pilkada yang merupakan salah satu bagian dari agenda reformasi sistem politik pasca orde baru telah cukup berhasil dalam membangun arena partisipasi politik bagi masyarakat sipil. Namun secara kualitatif (substansial), penyelenggaraan pilkada itu sendiri masih sangat kental merefleksikan praktik *procedural democracy* (demokrasi prosedural). Lebih jauh, bila temuan penelitian dikaitkan dengan dua varian model demokrasi prosedural yang dikemukakan oleh Case (2002), tampaknya model *pseudo-democracy* lebih mendekati karakteristik sistem politik di provinsi Gorontalo.

DAFTAR PUSTAKA

- Arghiros, D (2001) *Democracy, Development, and Decentralisation in Provincial Thailand*. Surrey: Surzon.
- Case, W (2002) *Politics in Southeast Asia: Democracy or Less*. Mitcamham, Surrey: Curzon.
- Evans, M (1995) *Elitism*. Dalam: D Mars & G Stoker (eds). *Theory and Methods in Political Science*. London: Macmillan Press LTD.
- Harriss, WB (2003) *India Working: Essays on Society and Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hidayat, S (2003) *Otonomi Daerah dalam Perspektif State-Society Relation: Rekonstruksi Konsep dan Pendekatan Kebijakan*, Jakarta: P2E-LIPI (Working Paper Serries).
- KPUD Provinsi Gorontalo (2006) *Provinsi Gorontalo Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2006*, halaman 269.
- Michels, R (1962) *Political Parties*. New York: Free Press.
- Mills, CRW (1956) *The Power Elite*. New York: Oxford University Press
- Mosca, G (1939) *The Ruling Class*. New York: McGraw Hill.
- Oyugi, WO (2000) *Decentralization for good governance and development: concepts and issues*. *Regional Development Dialogue* 21(1):3-22.
- Pareto, V (1966) *Sociological Writings*. London: Pall Mall.
- Pierre, J & Peters, BG (2000) *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Reno, W (1995) *Corruption and State Politics in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter, P (1974) *Still the century of corporatism*. *Review of Politics* 36:85-131

Schumpeter, JA (1976) Capitalism, Socialism and Democracy. London: George Allen & Unwin
Smith, BC (1985) Decentralization: The Territorial Dimension of The State. London: Asia
Publishing House.
Webber, M (1947) The Theory of Social and Economic Organisation. New York: Free Press.
328-40.