

PERAN WARGA NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM 2004 DI INDONESIA

Samsuri

**Jurusan Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta**

Abstrak

This paper examined the role of citizen in the election commission (KPU) 2004 in Indonesia. The commission has task to organize the choosing the member of parliaments at all levels (national and regionals) which known as DPR and DPRD (House of Representatives) and DPD (Council of Regional Representatives, like as Senate); and selects the presidency anda vice-presidency together. The commission has some differentiations with the same institutitions before the election 2004. The officers of the election commission 2004 are non-partisants, they are not member of political parties or the governmental officer. As the political education arena, the commission has mean most important to build the political institution in the transition period.

Kata Kunci: *peran warga negara, komisi pemilu, pendidikan politik, pelembagaan politik*

Pendahuluan

Penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) di Indonesia sejak pemilu nasional pertama pada tahun 1955 sampai dengan pemilu 1999 telah menandai suatu tahapan penting dalam sejarah demokratisasi di tanah air ini. Ada pasang surut pelibatan warga negara dalam penyelenggaraan pemilu. Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 yang menjadi landasan operasional Pemilu 1955, oleh Herbert Feith (1962:280) digambarkan sebagai undang-undang "ultrademocratic imagination" karena akan membawa biaya yang besar dan kesulitan administratif, karena cukup rumitnya situasi ketika itu. Pemilu 1955 berjalan demokratis serta relatif aman dan damai. Menurut Herbert Feith (1999:x), salah satu kuncinya adalah diwakilinya semua partai di dalam badan penyelenggara pemilu. Walaupun secara formal, UU No. 7/1953 sama sekali tidak menyebut secara spesifik keterlibatan warga negara dalam badan penyelenggara dan pengawas pemilu, tetapi warga negara lewat partai politik dapat mengimbangi pemaksaan kehendak oleh pejabat lokal, dengan usaha partai-partai lain yang melaporkannya kepada instansi yang lebih tinggi atau kepada wartawan.

Pemilu selama Rejim Soeharto, yang dikenal dengan istilah Pemerintah Orde Baru, jauh sekali dari sistem politik yang dianggap demokratis. Selama enam kali (1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997) diselenggarakan pemilu oleh Rejim Soeharto, peluang untuk memberdayakan rakyat terbelenggu oleh perangkat perundang-perundangan bidang politik. Lima paket UU Bidang Politik seperti UU Pemilu, Partai Politik, Susunan dan Kedudukan DPR/DPRD dan MPR, UU Referandum, serta UU Keormasan, semua disusun untuk mengendalikan hak-hak politik rakyat. Secara eksplisit Penjelasan UU No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilu menyebutkan bahwa, sampai dengan tiga kali perubahan UU No. 15 Tahun 1969 "...pada hakekatnya tidak mengubah dasar pikiran, tujuan, asas, dan sistem Pemilihan Umum dalam Undang-undang tersebut tetapi bertujuan untuk menyempurnakannya sesuai dengan perkembangan keadaan" (Padmosugondo, 1988:27-28). Indria Samego (1998:5) menyebutkan bahwa keberhasilan Pemerintah Orde Baru sebagian besar disebabkan oleh begitu efektifnya ketentuan perundangan tersebut, sehingga baik kebebasan sipil dan politik rakyat secara individual maupun partai politik tidak memiliki kemerdekaan untuk mengembangkan fungsinya. Pemilu selama periode 1971 hingga 1997 telah menjadi sarana pelanggaran kekuasaan dan legitimasi Pemerintah Orde Baru (Evans, 1999:3).

Pemilu 1999 yang diselenggarakan setelah mundurnya Soeharto sebagai Presiden RI pada 21 Mei 1998, membawa sejumlah harapan baru demokratisasi politik. Hanya dalam waktu kurang dari lima bulan sejak 21 Mei 1998, telah lahir lebih dari 80 partai politik "besar" dan "kecil". Selain itu, rakyat pun seolah-olah mendapatkan kebebasan untuk mengekspresikan kehendaknya yang selama lebih dari tiga dasawarsa terjebak di dalam rejim otoriter. Karena kebebasan tersebut, hampir setiap hari berbagai berita unjuk rasa disuguhkan media massa. Tidak hanya di Jakarta, masyarakat di daerah-daerah mulai menunjukkan keberaniannya terhadap praktik politik aparat negara yang menurut mereka diwarnai oleh fenomena kolusi, korupsi dan nepotisme (Samego, 1998:7).

Pemilu 1999 yang diselenggarakan berdasarkan UU No. 3 Tahun 1999 telah menandai babak baru perubahan dalam mesin pemilu di Indonesia yang berbeda dengan pemilu masa Orde Baru. Pemilu 1999 telah menggeser dominasi pemerintah sebagai aparaturnegara ke dalam bentuk pemerataan partisipasi partai politik dan rakyat di dalam penyelenggaraan pemilu. Berbeda dengan sistem pemilu selama era Orde Baru, di dalam sistem Pemilu 1999 partai politik mempunyai hak terlibat secara intensif dalam proses pemilu sejak Komisi Pemilihan Umum (KPU) dibentuk, sehingga diharapkan mampu berfungsi sebagai otoritas pengatur pemilu yang independen. Sebagai perbandingan, Lembaga Pemilihan Umum (LPU) adalah sebuah tim yang terdiri dari para menteri, yang selalu terbentur hambatan etis saat berusaha memperlihatkan prinsip-prinsip independensi dan keadilan. LPU tidak pernah mampu sebagai sebuah otoritas pemilu yang independen, mengingat anggotanya –semua

adalah pegawai negeri—selalu diingatkan atas kewajibannya mendukung Golongan Karya (Golkar) (Evans, 1999: 4).

Selain itu, Kevin R. Evans (1999: 4-6) mencatat adanya partisipasi terbuka masyarakat untuk memilih partai-partai politik yang ada. Salah satunya adalah pergeseran dari pola pasif ke aktif dalam pendaftaran pemilih menjadikan proses pendaftaran bersifat "sukarela", sehingga orang-orang yang status kepemilihannya tetap dari pemilu ke pemilu tidak usah melakukan apa-apa. Dalam hal pemantauan dan pengawasan pemilu telah melahirkan organisasi-organisasi pemantau independen yang tumbuh dari masyarakat sipil, khususnya dari lingkungan perguruan tinggi.

Kilas Balik Sebelum Pemilu 2004

Ada beberapa penelitian sebelumnya yang telah mengkaji pemilu di Indonesia. Herbert Feith, seorang Indonesianis dan ilmuwan politik asal Australia, dianggap telah memelopori penelitian tentang pemilu di Indonesia pada 1955. Dalam *Seri Laporan Sementara Proyek Indonesia Modern Program Asia Tenggara* Universitas Cornell Ithaca, New York, Herbert Feith menulis hasil penelitiannya tentang pemilu 1955 dengan judul *The Indonesian Elections of 1955*. Laporan tersebut kemudian diterbitkan dalam bahasa Indonesia pada 1999 (*Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia).

Laporan Sementara itu ditulis berdasarkan bahan-bahan yang dikumpulkan Feith selama bekerja pada Kementerian Penerangan Indonesia dari 1951 sampai 1953 dan dari 1954 sampai 1956. Selain mepergunakan hasil pengamatan pribadi, penelitian juga menggunakan sumber informasi utama dari pers Indonesia yang sangat bebas ketika itu (Feith, 1999:xix). Dalam *Laporan Sementara* Feith pertama-tama mengemukakan motif-motif yang melatarbelakangi diselenggarakannya pemilu 1955, yang berhasil dilaksanakan pada 29 September 1955 untuk pemilihan anggota DPR dan 15 Desember 1955 untuk pemilihan anggota Konstituante. Kemudian Feith mendeskripsikan fenomena kampanye dan pemungutan suara beserta hasil-hasilnya.

Kaitannya dengan partisipasi warga negara dalam pemilu, Feith (1999: 130) mencatat bahwa meskipun parlemen (DPR) hasil pemilu tidak menghasilkan stabilitas politik, namun nilainya sebagai pendidikan politik sangat besar. Pemahaman tentang politik nasional oleh penduduk-penduduk desa di Indonesia sangat meningkat. Pemilu juga menghasilkan pemahaman yang lebih besar di Jakarta tentang desa Indonesia dan menyingkapkan sejumlah mitos politik dan sosiologis yang sebelumnya diterima oleh para perencana sosial dan para politisi ibukota. Pemilu menimba dari sumber-sumber baru kepemimpinan dan menyediakan tempat bagi wakil-wakil sejumlah kelompok sosial yang sebelumnya tidak terwakili. Pemilu juga membantu memperkuat kesadaran seluruh rakyat Indonesia, karena memberikan pada kelompok-kelompok masyarakat yang cukup luas rasa turut memainkan peran dalam memecahkan persoalan-persoalan bangsa.

Perihal pemilu pada era Orde Baru, adalah menarik untuk mencermati hasil penelitian Afan Gaffar (1992) dan Alexander Irwan bersama Edriana (1995). Di dalam disertasi yang kemudian diterbitkan dengan judul *Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992), Gaffar mempelajari perilaku para pemilih dalam pemilu di Indonesia, khususnya di Jawa pada Pemilu 1982. Penelitian Gaffar menggunakan metode penelitian survei dengan teknik *sampling* terhadap 570 responden yang tersebar di empat desa salah satu kabupaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Variabel dependen yang digunakan dalam penelitian itu adalah pemungutan suara dalam pemilu, sedangkan variabel independennya adalah: keyakinan sosio-religi (santri-abangan), identifikasi partai, pola-pola kepemimpinan dan status klas/sosial. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada pemilu 1982 warga negara tidak dapat menentukan pilihannya secara bebas karena adanya penciptaan sistem represi aparat pemerintah dalam rangka mengamankan ketertiban sosial dan stabilitas politik nasional (Gaffar, 1992: 187).

Seperti pada pemilu sebelumnya selama Rejim Orde Baru, Pemilu 1992 banyak ditemukan pelanggaran-pelanggaran terhadap asas pemilu (LUBER, *langsung, umum, bebas dan rahasia*). Alexander Irwan dan Edriana mencatat bahwa pelanggaran asas-asas pemilu itu terutama dilakukan oleh "tri tunggal" birokrasi, ABRI dan Golkar (Irwan dan Edriana, 1995: 3). Bukti-bukti yang dikumpulkan dari majalah dan koran berdasarkan metodologi *representative sampling* serta observasi lapangan langsung, dan laporan-laporan dari Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat (*Ibid*, 1995: 15-16) menunjukkan bahwa pelaku dan jumlah pelanggaran terhadap asas Luber berturut-turut dengan frekuensi yang cukup besar mulai dari aparat keamanan, birokrasi pemerintahan, Golkar dan badan-badan penyelenggara pemilu yang semuanya diambil dari unsur pemerintah yang secara otomatis adalah anggota Golkar (*Ibid*, 1995: 18-20). Dari penelitian ini tampak bahwa partisipasi politik warga negara dalam badan penyelenggara pemilu yang independen tidak terwujud sama sekali.

Berbeda dengan pemilu 1955 dan pemilu era Orde Baru tersebut di atas, pemilu 1999 menjanjikan suatu badan penyelenggara pemilu yang lebih independen serta menjamin pelaksanaan pemilu secara jujur dan adil. Dalam kajian kritis terhadap UU Pemilu 1999, Alexander Irwan (1999: 33) menemukan adanya upaya pencegahan terhadap pelanggaran asas luber dari KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara) dan birokrasi desa yang pernah dilakukan pada pemilu-pemilu sebelumnya. Selain itu ditemukan "ayat-ayat karet" terutama dalam hal sanksi pidana pemilu, sehingga tidak bisa menangkal Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemilihan Daerah I (PPD I) dari kemungkinan melakukan kecurangan dalam penghitungan suara. Dengan demikian, untuk menghindari kecurangan tersebut, perlu peran warga negara dalam kelompok-kelompok masyarakat sipil yang merekrut para relawan yang nantinya akan membawa Berita Acara Pemungutan Suara dari TPS di tingkat desa ke kota Kabupaten/Kotamadia melalui penghitungan tandingan secara *on-line* (*Ibid.*, 1999: 38).

Dari beberapa penelitian tersebut, belum terlihat secara spesifik kajian yang membahas partisipasi warga negara dalam badan penyelenggara pemilu sebagai upaya pendidikan politik sekaligus menjadikan badan tersebut sebagai sarana pelebagaan politik yang permanen dan independen. Dengan demikian, pelebagaan politik dalam badan penyelenggara pemilu diharapkan dapat menjadi sarana mobilitas politik masyarakat melalui kebijaksanaan umum yang mereka ciptakan (Huntington, 1989:183).

Pemilu 2004

Pada pemilu 2004 yang ditetapkan pelaksanaannya pada 5 April 2004, akan diselenggarakan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003. Menurut UU tersebut, pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, Dewan Pertimbangan Daerah (DPD), DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota (Pasal 3). Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu 2004 diberikan peluang sangat besar. Hal ini ditandai dengan makin terbukanya masyarakat untuk menjadi penyelenggara pemilu di dalam KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota (Pasal 18). Cerminan bahwa KPU tidak boleh dari pemerintah maupun partai politik, antara lain, tampak dari persyaratan bahwa seseorang tidak sedang menjadi anggota atau pengurus partai politik, dan tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri (Pasal 18 butir i dan k).

Jika dicermati dari Pemilu 1955 hingga Pemilu 1999, dan Pemilu 2004 yang akan dilaksanakan 5 April 2004, tampak ada pergeseran pembangunan politik dan proses pelebagaan politik. Pada Pemilu 1955 partai politik bersama-sama pemerintah menjadi badan penyelenggara pemilu. Partai politik cukup kuat melakukan kontrol atas penyelenggaraan pemilu. Pada pemilu sepanjang era Orde Baru, keterlibatan masyarakat maupun partai politik dalam penyelenggaraan pemilu sangat terbatas, bahkan hampir sama sekali tidak ada ruang untuk mengawasi jalannya pemilu. Pemilu menjadi mesin legitimasi kekuasaan penguasa, melalui Golkar. Barulah pada Pemilu 1999, keterlibatan masyarakat melalui partai politik dan organisasi pemantau dan pengawas independen pemilu diberikan porsi yang cukup besar dalam aturan main pemilu tersebut. Meskipun ada kendala di lapangan, ketika memantau kecurangan penghitungan suara dan pelanggaran lainnya, Pemilu 1999 dianggap lebih baik daripada pemilu selama era Orde Baru. Penyelenggaraan pemilu pada pemilu 2004 menjadi tantangan tersendiri bagi masyarakat, karena baik penyelenggara maupun pengawas pemilu hampir seluruhnya (dalam hal ini sekretaris/ wakil sekretarisKPU dijabat seorang pegawai negeri sipil) adalah dari masyarakat. Tantangan tersebut menandai perlunya sebuah masyarakat sipil yang mampu secara mandiri mengorganisir aspirasi politiknya dalam suatu mekanisme kelembagaan politik bernama pemilu.

Pemilu 2004 di Indonesia diselenggarakan secara berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya karena menggunakan sistem baru. Pada Pemilu 2004, selain

memilih anggota-anggota legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (baik DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota), juga memilih calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Selain itu Pemilu 2004 juga menyelenggarakan pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam UU No. 23 Tahun 2003. Di bagian lain, pemilu untuk anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan DPD dasar pelaksanaannya menurut UU No. 12 Tahun 2003. Kedua undang-undang tersebut merupakan pedoman penting bagi KPU dalam penyelenggaraan pemilu untuk legislatif dan eksekutif.

Pemilu untuk anggota DPR (baik DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dan DPD masing-masing menggunakan sistem yang berbeda. Untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota akan menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, sedangkan untuk pemilihan anggota DPD akan menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Peserta Pemilu 2004 untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik. Untuk pemilihan anggota DPD pesertanya berasal dari perorangan.

Daerah pemilihan sebagai wilayah perebutan kursi DPR/DPRD masing-masing akan diperebutkan 3-12 kursi (Pasal 46 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003). Masing-masing tingkat perwakilan mempunyai cakupan wilayah daerah pemilihan yang berbeda. Adapun macam daerah pilihannya adalah sebagai berikut:

1. daerah pemilihan DPR adalah Provinsi atau bagian-bagian wilayah provinsi.
2. daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi adalah Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/Kota.
3. daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan (Pasal 46 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003).

Daerah pemilihan untuk anggota DPD adalah Provinsi. Setiap Provinsi (distrik) akan memperebutkan empat kursi DPD, sehingga disebut distrik berwakil banyak. Disebut distrik berwakil banyak karena menggunakan sistem distrik dan memperebutkan cukup banyak kursi (Brosur "Sistem Pemilu 2004", KPU Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, 2003).

Seperti telah dikemukakan bahwa, selain untuk memilih anggota DPR (baik DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dan DPD maka Pemilu 2004 juga akan memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Pemilu tersebut didasarkan pada Pasal 6A UUD 1945.

KPU telah menetapkan jadwal pemilu untuk DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota pada 5 April 2004. Untuk pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden terbagi menjadi dua putaran. Putaran pertama akan dilaksanakan pada 5 Juli 2004, dan putaran kedua pada 20 September 2004 (*Kompas*, 29 Agustus 2003).

Profil KPU Pemilu 2004

Kerumitan mekanisme penyelenggaraan Pemilu 2004 tentu saja akan membutuhkan kerja keras dari lembaga penyelenggaranya. KPU sebagai lembaga

penyelenggara pemilu dalam Pemilu 2004 sangat berbeda baik dalam hal pertanggungjawaban, susunan keanggotaannya dan peran yang harus dilakukannya, apabila dibandingkan dengan KPU pada Pemilu 1999. Jika pada pemilu 1999 KPU bertanggung jawab kepada Presiden saja, maka pada pemilu 2004 KPU selain bertanggung jawab kepada Presiden juga kepada DPR (Pasal 15 ayat (3) UU. No. 12 Tahun 2003).

Keberadaan KPU dikukuhkan dalam UUD 1945 Pasal 22E ayat (5) yang menyatakan bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri." Sifat "nasional" dimaksudkan bahwa KPU sebagai penyelenggara pemilu mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat "tetap" dimaksudkan bahwa KPU sebagai lembaga menjalankan tugasnya secara berkesinambungan, meskipun keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat "mandiri" dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan pemilu, KPU bersikap mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun, disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Penjelasan Umum butir 4 UU No. 12 Tahun 2003).

Struktur organisasi penyelenggara Pemilu 2004 terdiri atas KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Susunan keanggotaan KPU sebanyak 11 orang. Di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, masing-masing jumlah anggota KPU sebanyak lima orang. Dalam pelaksanaan tugasnya KPU di semua tingkatan memiliki sebuah sekretariat. Untuk melaksanakan pemilu, KPU Kabupaten/Kota membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) yang berkedudukan di ibukota kecamatan dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang berada di tingkat desa/kelurahan.

Di luar struktur organisasi KPU ada lembaga bernama Panitia Pengawas (Panwas) Pemilu dari mulai tingkat Panwas Pemilu Pusat, Panwas Pemilu Provinsi, dan Panwas Pemilu Kabupaten hingga Panwas Pemilu Kecamatan (Keputusan KPU No. 88 Tahun 2003 tentang Panitia Pengawas Pemilu Pasal 3 ayat (1)). Meskipun demikian, Panwas Pemilu dibentuk oleh KPU. Selanjutnya, Panwas Pemilu membentuk Panwas Pemilu Provinsi. Panwas Pemilu Provinsi membentuk Panwas Pemilu Kabupaten. Kemudian, Panwas Pemilu Kabupaten membentuk Panwas Pemilu Kecamatan. Semua tingkatan Panwas Pemilu dibentuk selambat-lambatnya tiga bulan setelah UU No. 12 Tahun 2003 diundangkan, dan tugasnya berakhir selambat-lambatnya satu bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu anggota DPR atau DPD atau DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota selesai. (Keputusan KPU No. 88 Tahun 2003 Pasal 14). Dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Panwas Pemilu di segala tingkatan dibentuk sebelum pendaftaran pemilih dimulai dan tugasnya berakhir 30 hari setelah pengucapan sumpah atau janji Presiden dan Wakil Presiden (UU No. 23 Tahun 2003 Pasal 76 dan 78). Masing-masing Panwas Pemilu bertanggung jawab pada lembaga yang membentuknya.

Komposisi keanggotaan Panwas Pemilu sampai dengan tingkat Kabupaten/Kota masing-masing berasal dari unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers. Untuk Panwas Pemilu Kecamatan komposisi anggotanya terdiri atas satu orang unsur kepolisian, dan dua orang tokoh masyarakat. Adapun tugas dan wewenang Pengawas Pemilu adalah untuk: (a) mengawasi setiap tahapan penyelenggara pemilu; (b) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu; (c) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan, (d) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang (Keputusan KPU No. 88 Tahun 2003 tentang Panitia Pengawas Pemilu Pasal 3 ayat (2)).

Berbeda dengan Pemilu 1999 yang susunan anggota lembaga penyelenggaranya berasal dari partai politik dan wakil pemerintah, pada Pemilu 2004 para anggota KPU direkrut dari anggota masyarakat dan bukan dari anggota atau pengurus partai politik maupun wakil pemerintah. Dengan asal keanggotaannya semacam itu, maka KPU Pemilu 2004 diharapkan menjadi penyelenggara pemilu yang independen dan mandiri.

Namun, di luar tugas dan wewenang serta tanggung jawab yang telah dibebankan oleh UU. No. 12 Tahun 2003 terhadap KPU sebagai penyelenggara pemilu, KPU juga dibebani tugas lain yang disisakan oleh Presiden dan DPR saat perumusan undang-undang tersebut. Tugas-tugas itu antara lain tentang tata cara penghitungan jumlah kursi DPR dan DPRD untuk setiap provinsi serta DPRD untuk setiap Kabupaten dan daerah pemilihan. Kedua tugas itu terutama berkaitan langsung dengan peta kepentingan partai politik untuk mendulang perolehan kursi.

Persoalan lain yang dihadapi KPU pada Pemilu 2004 ialah waktu pelaksanaan pemilu yang amat cepat, karena akan dilaksanakan setahun setelah undang-undang pemilu disahkan. Agenda pemilu 2004 yang harus dikerjakan KPU seperti berpacu dengan waktu, khususnya mengenai sosialisasi sistem pemilu yang berbeda dibandingkan dengan pemilu sebelumnya kepada masyarakat. Keadaan demikian mengundang kekhawatiran banyak pihak bahwa Pemilu 2004 akan gagal diselenggarakan, karena KPU dalam beberapa jadualnya telah beberapa kali keluar dari jadual yang direncanakan (*Kompas*, 23 September 2003: 6).

Makna Pendidikan Politik

Pembentukan lembaga penyelenggara Pemilu 2004, KPU, yang berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya di Indonesia memberi harapan sekaligus kecemasan terhadap keberhasilan dan kualitas pemilu itu sendiri. Harapan besar dari lembaga KPU yang non-partisan dan bukan dari unsur pemerintah, adalah selain pemilu dapat terselenggara sesuai dengan asas-asas pemilu yang demokratis juga dapat mendorong partisipasi masyarakat tinggi dengan hasil-hasil pemilu yang dipercaya rakyat. Untuk tercapainya tugas tersebut, maka KPU dalam waktu bersamaan harus melakukan

sosialisasi pemilu dan pendidikan pemilih serta menyelenggarakan aspek-aspek teknis pemilu (Marzuki, 2003:1).

Aspek-aspek teknis pemilu yang harus dilakukan KPU adalah kesibukan yang lebih banyak dan lebih rumit. *Pertama*, KPU harus menyelenggarakan dua jenis pemilu yaitu untuk pemilihan lembaga perwakilan dan pemilihan presiden sekaligus wakil presiden. *Kedua*, karena ketatnya persyaratan menjadi presiden/wakil presiden, maka pemilihan presiden dan wakil presiden akan dilakukan lebih dari satu tahapan, di mana dalam rencana KPU sendiri akan dilakukan maksimal dua tahap. *Ketiga*, dibukanya peluang untuk memilih orang dalam pemilu yang akan datang menyebabkan kartu suara akan jauh lebih rumit dari yang pernah dikenal oleh masyarakat pemilih selama ini (Santoso, 2003:1-2). Konsekuensinya akan menimbulkan kebingungan dan ketidakpahaman rakyat di seputar pelaksanaan pemilu, yang pada gilirannya akan mengurangi hak rakyat terhadap sistem pemilu yang baru dan melahirkan apatisme rakyat terhadap penyelenggaraan pemilu.

Di bagian lain, tugas sosialisasi pemilu dan pendidikan pemilih sebagai bagian dari proses pendidikan politik oleh KPU menjadi nampak berat dengan adanya dua entitas yang berbeda dalam KPU itu sendiri, yaitu antara anggota KPU yang berasal dari unsur non-partisan dan bukan pemerintah yang direkrut langsung dari masyarakat, dan Sekretariat KPU dari unsur Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dari sudut organisasi, menurut Suparman Marzuki (2003:2), membangun kinerja yang sinergis antara anggota KPU dengan Sekretariat di semua tingkatan memerlukan waktu dan stamina yang lumayan besar.

Pengalaman di beberapa daerah, ada perbedaan penyikapian antara pemerintah daerah yang satu dan lainnya terhadap tugas dan program KPU. Sebagai contoh, di Kota Cirebon KPU daerah setempat sempat harus meminta sumbangan uang dari masyarakat dengan membuka "kotak sumbangan" di sepanjang jalan raya dengan alasan anggaran pemilu dari APBD dan perhatian pemda setempat sangat kurang dari memadai. Di bagian lain, justru KPU di Kabupaten Bantul didorong (didukung) oleh pemerintah daerahnya untuk melakukan sosialisasi pemilu secara maksimal. Jika dicermati dari kedua kasus itu, sebenarnya program pemilu bukanlah semata-mata milik KPU saja, tetapi adalah program nasional yang semestinya didukung semua pihak termasuk pemerintah daerah. Di sisi lain, pengalaman KPU di beberapa daerah juga mengkhawatirkan sifat independensi KPU itu sendiri ketika dihadapkan kepada masalah pembiayaan (anggaran) penyelenggaraan pemilu. Ketika harus meminta anggaran ke pemerintah daerahnya masing-masing seakan-akan KPU berada pada posisi "memelas" untuk dikasihani, tergantung kepada lembaga lain.

Penutup

Di luar persoalan dan kendala-kendala teknis dan organisasi KPU, terutama di daerah-daerah, ada beberapa persoalan penting bagi pendidikan politik dari proses rekrutmen anggota KPU yang perlu menjadi perhatian. *Pertama*, Pemilu 2004 telah

menawarkan penyelenggaraannya dilakukan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggotanya direkrut dari unsur-unsur non-partai politik sehingga memberi akses yang terbuka bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam lembaga tersebut. Dengan demikian, KPU relatif dibebaskan dari kepentingan-kepentingan politik (kekuasaan) yang diperebutkan dalam pemilu, sehingga dapat bekerja secara obyektif dan profesional (Legowo, 2003: 47).

Kedua, kualitas Pemilu 2004 antara lain ditunjukkan dari seberapa besar kualitas kebijakan (keputusan-keputusan) yang ditempuh KPU dapat diterima oleh publik, baik peserta pemilu maupun masyarakat pemilih. Akuntabilitas KPU tersebut nampak dari kemampuan manajemen dan profesionalitas KPU menjembatani pelaksanaan aturan-aturan pemilu dengan dinamika partisipasi politik baik dari peserta pemilu maupun publik luas. Akuntabilitas KPU juga dapat dicermati dari seberapa kuat kode etik pelaksana pemilihan umum, sebagai salah satu kebijakan KPU yang telah dibuatnya sendiri, dipatuhi oleh jajaran pelaksana pemilu di bawahnya (KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN dan PPSLN).

Ketiga, meskipun rekrutmen anggota KPU terbuka luas bagi setiap warga negara, namun perhatian agar ada keterwakilan perempuan dalam lembaga tersebut menarik untuk dibahas di sini. UU No.12 Tahun 2003 tidak satupun kalimat yang menyebutkan agar keanggotaan lembaga penyelenggara Pemilu 2004 memperhatikan kuota minimum bagi perempuan. Namun, dalam Lampiran Keputusan KPU No. 68 Tahun 2003 tentang Tata Cara Seleksi dan Penetapan Keanggotaan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota tanggal 25 Maret 2003 bagian V butir 5 disebutkan bahwa keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 % agar diperhatikan. Sebagai contoh, dari penelitian terhadap rekrutmen Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) di KPU Kabupaten Sleman, keterwakilan perempuan menjadi salah satu pertimbangan penting. Namun peluang itu tidak selalu dipenuhi. Untuk keanggotaan KPU Kabupaten Sleman sendiri, dari lima orang hanya satu orang perempuan anggotanya atau 80 persen adalah laki-laki. Untuk PPK se-Kabupaten Sleman, mayoritas pengurusnya adalah kaum pria (72,94 %), sedangkan di tingkat PPS se-Kabupaten Sleman keterwakilan perempuan hanya 13 % (Sunarso, Suharno dan Samsuri, 2003).

Keterwakilan perempuan dalam lembaga penyelenggara pemilu (juga pencalonan anggota legislatif oleh parpol) memang dilematis. Di satu sisi ada upaya betapa pentingnya penguatan dan pelibatan peran perempuan di ruang publik, tetapi di sisi lain juga menjadi satu pengakuan bahwa memang perempuan masih berada dalam peran "nomer dua". Dari hasil penelitian tentang KPU Kabupaten Sleman, keterwakilan perempuan dalam lembaga penyelenggara pemilu itu juga sekaligus memberi satu pertanyaan, apakah perempuan memiliki kesadaran dan motivasi yang lebih rendah dibandingkan dengan pria untuk berpartisipasi dalam ruang publik; atau sebaliknya, bahwa proses pendidikan politik kita selama ini diasumsikan telah berhasil mengajarkan

"inferioritas" terhadap kaum perempuan sehingga dirasa perlu diperjuangkan haknya sebagai warga negara perempuan dengan adanya ketentuan kuota minimum 30 %.

Ucapan Terimakasih

Tulisan ini sebagian besar telah menjadi kerangka utama laporan penelitian bersama Sunarso dan Suharno (2003) tentang partisipasi warga negara dalam lembaga penyelenggara pemilu tahun 2004 di Kabupaten Sleman, yang telah dibiayai dengan Dana DIK Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta, No. Kontrak 12/J35.14/PL/DIK/2003 tanggal 10 Juni 2003. Penulis menyampaikan terima kasih atas kesediaan kedua anggota tim peneliti (Sunarso dan Suharno) untuk mengizinkan penulisan kembali dalam bentuk naskah ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Evans, Kevin R. (1999) "Sistem Baru, Suasana baru Pemilu 1999 yang Dinanti." Dalam *API: Almanak Parpol Indonesia Pemilu '99*. Jakarta: Almanak Parpol Indonesia, pp. 3-16
- Feith, Herbert. (1962) *The Decline of Constitutional Democracy*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Feith, Herbert. (1999) *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia
- Gaffar, Afan. (1992). *Javanese Voters: A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Huntington, Samuel. (1989). "Strategi Pembangunan Lembaga-Lembaga Politik" dalam Afan Gaffar, *Beberapa Aspek Pembangunan Politik*, Jakarta: Rajawali Pers, pp. 177-196
- Irwan, Alexander dan Edriana. (1995). *Pemilu Pelanggaran Asas Luber*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Irwan, Alexander. (1999). "Ayat Karet, Politik Uang dan Kecurangan Penghitungan Suara dalam Pemilu 1999." dalam *API: Almanak Parpol Indonesia Pemilu '99*. Jakarta: Almanak Parpol Indonesia, pp.33-38.
- Legowo, TA. (2003) "Dilema Pemilu 2004", *Kompas*, 4 Oktober: 47
- Marzuki, Suparman. (2003). "Mencermati Kelembagaan KPU sebagai Penyelenggara Pemilu 2004", makalah Seminar *KPU dan Peningkatan Kualitas Pemilu 2004* di Hotel Ambarukmo Yogyakarta, 25 September
- Padmosugondo, Iman Sudarwo. (1988). *Lima Undang-Undang Bidang Pembangunan Politik*. Surabaya: Penerbit Indah

menawarkan penyelenggaraannya dilakukan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggotanya direkrut dari unsur-unsur non-partai politik sehingga memberi akses yang terbuka bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam lembaga tersebut. Dengan demikian, KPU relatif dibebaskan dari kepentingan-kepentingan politik (kekuasaan) yang diperebutkan dalam pemilu, sehingga dapat bekerja secara obyektif dan profesional (Legowo, 2003: 47).

Kedua, kualitas Pemilu 2004 antara lain ditunjukkan dari seberapa besar kualitas kebijakan (keputusan-keputusan) yang ditempuh KPU dapat diterima oleh publik, baik peserta pemilu maupun masyarakat pemilih. Akuntabilitas KPU tersebut nampak dari kemampuan manajemen dan profesionalitas KPU menjembatani pelaksanaan aturan-aturan pemilu dengan dinamika partisipasi politik baik dari peserta pemilu maupun publik luas. Akuntabilitas KPU juga dapat dicermati dari seberapa kuat kode etik pelaksana pemilihan umum, sebagai salah satu kebijakan KPU yang telah dibuatnya sendiri, dipatuhi oleh jajaran pelaksana pemilu di bawahnya (KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN dan PPSLN).

Ketiga, meskipun rekrutmen anggota KPU terbuka luas bagi setiap warga negara, namun perhatian agar ada keterwakilan perempuan dalam lembaga tersebut menarik untuk dibahas di sini. UU No.12 Tahun 2003 tidak satupun kalimat yang menyebutkan agar keanggotaan lembaga penyelenggara Pemilu 2004 memperhatikan kuota minimum bagi perempuan. Namun, dalam Lampiran Keputusan KPU No. 68 Tahun 2003 tentang Tata Cara Seleksi dan Penetapan Keanggotaan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota tanggal 25 Maret 2003 bagian V butir 5 disebutkan bahwa keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 % agar diperhatikan. Sebagai contoh, dari penelitian terhadap rekrutmen Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) di KPU Kabupaten Sleman, keterwakilan perempuan menjadi salah satu pertimbangan penting. Namun peluang itu tidak selalu dipenuhi. Untuk keanggotaan KPU Kabupaten Sleman sendiri, dari lima orang hanya satu orang perempuan anggotanya atau 80 persen adalah laki-laki. Untuk PPK se-Kabupaten Sleman, mayoritas pengurusnya adalah kaum pria (72,94 %), sedangkan di tingkat PPS se-Kabupaten Sleman keterwakilan perempuan hanya 13 % (Sunarso, Suharno dan Samsuri, 2003).

Keterwakilan perempuan dalam lembaga penyelenggara pemilu (juga pencalonan anggota legislatif oleh parpol) memang dilematis. Di satu sisi ada upaya betapa pentingnya penguatan dan pelibatan peran perempuan di ruang publik, tetapi di sisi lain juga menjadi satu pengakuan bahwa memang perempuan masih berada dalam peran "nomer dua". Dari hasil penelitian tentang KPU Kabupaten Sleman, keterwakilan perempuan dalam lembaga penyelenggara pemilu itu juga sekaligus memberi satu pertanyaan, apakah perempuan memiliki kesadaran dan motivasi yang lebih rendah dibandingkan dengan pria untuk berpartisipasi dalam ruang publik; atau sebaliknya, bahwa proses pendidikan politik kita selama ini diasumsikan telah berhasil mengajarkan

- Reilly, Ben. (1999). "Reformasi Sistem Pemilu di Indonesia: Berbagai Pilihan," dalam *API: Almanak Parpol Indonesia Pemilu '99*. Jakarta: Almanak Parpol Indonesia, pp. 17-32.
- Samego, Indria, (1998). "Menuju Perubahan UU Politik dan Demokratisasi: Sebuah Pengantar", dalam Indria Samego, et.al., *Menata Negara Usulan LIPI tentang RUU Politik*, Bandung: Mizan
- Santoso, Purwo. (2003). "Menuju Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang Baik," makalah Seminar *KPU dan Peningkatan Kualitas Pemilu 2004* di Hotel Ambarrukmo Yogyakarta, 25 September
- Sunarso, Suharno, dan Samsuri. (2003). *Partisipasi Warga Negara dalam Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Tahun 2004 di Kabupaten Sleman*. Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat* dalam Herbert Feith. (1999). *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, pp. 136-175.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 2003 tentang *Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. 2003. Bandung: Penerbit Citra Umbara