

ANCAMAN KRISIS DAN IKHTIAR SISTEMIS KPU DALAM PENGEMBANGAN DEMOKRASI ELEKTORAL-FORMAL *

Joko J. Prihatmoko **

Pemilu dipandang sebagai tolok ukur demokrasi. Keyakinan kuat pada pemilu sebagai ukuran utama demokrasi didasarkan pada tiga pertimbangan. *Pertama*, pemilu merupakan proses terbaik dibanding, misalnya, sistem karir dan penunjukkan/pengangkatan, untuk menentukan pemimpin politik. *Kedua*, pemilu memungkinkan pergantian kekuasaan secara berkala dan membuka akses bagi aktor-aktor baru masuk dalam arena kekuasaan. *Ketiga*, pemilu memungkinkan partisipasi rakyat untuk menentukan pemimpin sesuai dengan kehendak mereka.

Tapi keyakinan yang berlebihan terhadap pemilu justru bisa menjadi jebakan yang menyesatkan. Tanpa penghayatan demokrasi dari kalangan politisi, pemilu hanya merupakan sebuah proses “demokrasi berkala” untuk membentuk demokrasi elektoral-formal¹: dalam proses itu, rakyat hanya bisa memberikan pilihan (*voting*) dalam ritual limatahun. Tanpa terobosan dalam penerapan sistem –dengan segala elemen teknisnya, pemilu hanyalah proyek politik demokrasi elektoral-formal semata-mata yang tidak berimplikasi dan memiliki manfaat bagi rakyat dalam kehidupan sehari-hari. Manfaat yang dimaksud adalah kinerja wakil rakyat di lembaga perwakilan dan eksekutif yang berpihak pada kepentingan rakyat sehingga menjembatani kesenjangan antara politik formal (*formal politics*) hasil proses elektoral dengan politik sehari-hari (*everyday life politics*).

* Makalah dalam diskusi Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional Yogyakarta dengan tema “Wajah Demokrasi di Indonesia” di Semarang, 30-31 Maret 2009.

** Penulis adalah dosen dan peneliti FISIPOL Universitas Wahid Hasyim Semarang.

¹ Dengan sangat baik Sutoro Eko menunjukkan kesenjangan dan jebakan sebagai tanda-tanda krisis demokrasi elektoral-formal di negara kita, yakni: *Pertama*, kesenjangan antara kekuatan masyarakat sipil dan pemegang kekuasaan mengenai wacana demokrasi. *Kedua*, jebakan demokrasi formal-prosedural. *Ketiga*, jebakan demokrasi elektoral. *Keempat*, jebakan formalisme dalam mengartikan kedaulatan rakyat. *Kelima*, demokrasi tanpa demokrat. Selengkapnya lihat Sutoro Eko dalam Pradjarta Dirdjosanjata dan Nico L. Kana (eds), *Demokrasi dan Potret Lokal Pemilu 2004*, (Yogyakarta-Salatiga: Pustaka Pelajar dan Percik, 2005).

Politik Sistem Pemilu

Secara umum, terdapat empat rumpun keluarga di dalam sistem pemilu, yaitu sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority system*), sistem perwakilan proporsional (*proportional representation system*), sistem campuran (*mixed system*), dan sistem-sistem yang lain (*other systems*).² Masing-masing rumpun memiliki varian-varian. Masing-masing varian di dalam sistem memiliki konsekuensi-konsekuensi, khususnya berkaitan dengan tingkat keterwakilan dan hubungan (relasi) antara wakil dan terwakil. Sistem proporsional, misalnya, menghasilkan tingkat keterwakilan yang cukup tinggi. Partai-partai politik yang bersaing dalam pemilu, termasuk partai-partai kecil, dimungkinkan memiliki wakil di lembaga perwakilan (DPR/DPRD). Meskipun demikian, relasi antara wakil dan terwakil kurang kuat. Sementara, di dalam sistem pluralitas/mayoritas –di Indonesia dikenal dengan sistem distrik, derajat keterwakilannya lebih rendah karena sistem ini menggunakan prinsip *winner take all* untuk varian *single member district* (SMD). Konsekuensinya, hanya partai atau kelompok besar saja yang dimungkinkan menempatkan wakil-wakilnya di lembaga perwakilan. Hanya saja, di dalam sistem ini dimungkinkan relasi antara wakil dan terwakil yang lebih erat.³

Kajian terbaru tentang pemilu melahirkan konsep yang disebut dengan *the politics of electoral system*.⁴ Pada prinsipnya, sistem pemilu merupakan rekayasa konstitusional (*constitutional engineering*) yang secara operasional dilakukan dengan instrumen-instrumen berupa elemen-elemen teknis, seperti jenis pencalonan kontestan, metode pencoblosan, pemetaan daerah pemilih (*constituency/district*), dan metode penghitungan suara.⁵ Sebagaimana sistem pemilu, pilihan terhadap elemen

² Lihat Andrew Reynolds dan Ben Reilly, *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, (Stockholm: IDEA, 2005).

³ Kacung Marijan, Pengantar, dalam Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu – Dari Sistem sampai Elemen Teknis*, (Semarang-Yogyakarta: LP3M Universitas Wahid Hasyim dan Pustaka Pelajar, 2008).

⁴ Michael Gallanger dan Paul Mitchell (eds), *The Politics of Electoral System*, (New York: Oxford University Press, 2005).

⁵ Rincian elemen-elemen teknis pemilu meliputi: (1) jenis pencalonan kontestan (stelsel daftar tertutup, stelsel daftar terbuka), metode pencoblosan (tunggal, pilihan (*preferences*), multisuara, alternatif,

teknis akan berimplikasi pada hasil pemilu tertentu pula. Pemetaan daerah pemilihan, misalnya, sistem proporsional dengan besaran 2-4 kursi setiap daerah pemilihan akan menghasilkan distribusi kursi yang nyaris sama atau sama persis dari distribusi kursi pemilu sistem pluralitas/mayoritas varian *multi member district* (MMD).

Dalam kaitan hal tersebut, suatu pemilu dapat sungguh-sungguh dikatakan demokratis apabila memenuhi tiga kriteria, yakni (1) keterbukaan; (2) ketepatan; dan (3) efektivitas.

Terbuka berarti pemilu harus bersifat terbuka bagi setiap warga negara. Prinsip itu dikenal dengan hak memilih universal (*universal suffrage*). Ketepatan mengandung arti bahwa segala proses yang berkaitan dengan pemilu, mulai dari pendaftaran partai peserta pemilu, verifikasi partai politik, kampanye, pelaksanaan pemungutan suara, sampai penghitungan suara, harus dilakukan secara tepat dan proporsional. Semua yang terlibat dalam pemilu harus mendapatkan perlakuan hukum yang sama. Efektivitas berarti jabatan politik harus diisi semata-mata melalui pemilu, tidak dengan cara-cara lain, seperti pengangkatan/penunjukan.⁶

Sedangkan misi (*mission*) pemilu diukur dari enam indikator, yakni (1) keterwakilan; (2) konsentrasi; (3) efektivitas; (4) partisipasi; (5) kemudahan atau ketidakrumitan; dan (6) legitimasi.

Keterwakilan berarti keterwakilan bagi seluruh kelompok masyarakat; keadilan yang mencerminkan kekuatan kepentingan dan politik masyarakat dalam lembaga perwakilan; dan derajat pengaruh rakyat dalam mempengaruhi proses penentuan calon dan tingkatan jalinan hubungan antara terwakil dan wakil. Konsentrasi mengandung arti agregasi kepentingan masyarakat dan pandangan politik guna memperoleh kemampuan bertindak suatu pemerintahan. Konsentrasi juga merupakan pemudahan pembentukan mayoritas dan mendukung pembentukan sistem kepartaian yang mapan.

timbangan, pemisahan (*splitting*), dan dwisistem), pemetaan daerah pemilihan (lingkup, besaran, lapisan), dan metode penghitungan suara (*threshold*, mayoritas, divisor, kuota).

⁶ Axel Hadenius, *Democracy and Development*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

Efektivitas dimaksudkan percepatan terciptanya stabilitas sistem pemilu. Partisipasi berarti pemberian peluang kepada pemilih untuk menggarisbawahi kehendak politiknya dengan cara dapat memilih partai maupun individu. Kemudahan dimaksudkan pemilu dapat dilakukan oleh pemilih rata-rata tanpa menemui kesulitan. Legitimasi diartikan bahwa hasil pemilu dan sistem pemilu dapat diterima.⁷

Refleksi Pemilu 2004 dan Pemilu 2009

Dalam konteks *the politics of electoral system*, Pemilu 2004 dan 2009 menggabungkan dimensi-dimensi dalam sistem proporsional dan sistem pluralitas/mayoritas. Antara lain ditunjukkan dengan penggunaan daerah pemilihan dengan besaran (*district magnitude*) yang lebih kecil⁸ serta penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut⁹, Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP),¹⁰ dan suara terbesar.¹¹ Ketentuan itu untuk mencapai dua hal sekaligus, yaitu adanya sistem perwakilan yang menganut prinsip proporsionalitas dan keinginan bagi terbangunnya hubungan yang lebih baik antara wakil dan terwakil.

Kenyataannya, Pemilu 2004 yang diikuti 24 partai politik itu menghasilkan fungsi keterwakilan¹² yang cukup baik. Dengan rumus Arend Lijphart (1999), diperoleh deviasi proporsionalitas sebesar 2,4 persen dan indeks disproporsionalitas sebesar 0,7. Namun keterwakilan itu kurang berkeadilan yang ditunjukkan dengan

⁷ Dieter Nohlen dan Mirjana Kasapovic, *Wahlssystem und Systemwechsel in Osteuropa*, (Opladen, 1996). Lihat pula Pipit R. Kartawidjaya dalam *Demokratisasi atau Kenapa Demokrasi Itu Buruk*, Wacana, Edisi 18 Tahun VI/2004.

⁸ Salah satu keberhasilan KPU dalam Pemilu 2004 adalah memetakan daerah pemilihan yang diumumkan tanggal 26 September 2003. Secara nasional, pemilu DPR dipetakan dalam 69 daerah pemilihan, pemilu DPRD Provinsi sejumlah 200 daerah pemilihan, dan pemilu DPRD Kabupaten/Kota sebanyak 1.565 daerah pemilihan.

⁹ Dipakai dalam Pemilu 2004. Lihat UU No.12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD

¹⁰ Digunakan dalam Pemilu 2004 dan 2009.

¹¹ Digunakan dalam Pemilu 2009 menyusul putusan Mahkamah Konstitusi. Lihat Pasal 214 UU No.10/2008 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD.

¹² Fungsi pemilu terdiri dari fungsi keterwakilan; fungsi integrasi; dan fungsi mayoritas atau pemerintahan (*governability*). Lihat Aurel Croissant, *Election Politics in Southeast and East Asia*, (Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002).

tidak tercapainya prinsip *one person one vote one value* (OPOVOV) akibat perbedaan atau selisih jumlah penduduk untuk menetapkan alokasi kursi (kuota).¹³

Sedang fungsi integrasi Pemilu 2004 tidak terlalu baik. Dengan rumus Maurice Duverger (1980), dihasilkan efek mekanis 1,2207, indeks non-representasi 23,34 persen, dan indeks ketahanan partai 177 bulan. Hasil itu mengindikasikan sistem pemilu kurang berkonsentrasi pada sistem kepartaian.¹⁴ Jumlah efektif partai politik peserta pemilu terlalu besar dibanding jumlah efektif partai politik di DPR. Hal itu mendorong proliferasi sistem kepartaian pluralitas ekstrem –pinjam istilah Croissant dan Merkel (2001). Masing-masing partai politik bisa berinteraksi tapi gagal berintegrasi. Artinya, kapasitas sistem pemilu lemah dalam memantapkan sistem kepartaian.¹⁵

Hasil yang paling memprihatinkan adalah bahwa pemilu hanya menghasilkan 0,36 persen mandatori bagi rakyat (*mandatory*) dan 99,64 persen wakil rakyat di DPR (*representative*). Jelasnya, dari sejumlah 550 kursi DPR, hanya 2 orang atau 0,36 persen yang berhasil terpilih melalui BPP. Sisanya, sebanyak 548 orang atau 99,64 persen terpilih berdasarkan nomor urut daftar calon. Mereka terpilih melalui BPP, yakni Hidayat Nurwahid dan Saleh Djasit.¹⁶

Dalam makalah ini dibedakan secara mendasar antara mandatori bagi rakyat dan wakil rakyat. Mandatori menempatkan pemilih sebagai pendukung (*constituent*) yang harus dijunjung tinggi martabat dan kehormatan, serta diperjuangkan aspirasinya. Seorang mandatori memiliki tanggungjawab dan ikatan yang sangat kuat dengan konstituennya. Sedangkan wakil rakyat memposisikan pemilih sebagai bilangan angka untuk meraih kursi lembaga perwakilan. Ikatan antara wakil rakyat

¹³ Lihat Joko J. Prihatmoko, *op cit*.

¹⁴ Sistem kepartaian sederhana yang dikehendaki tetapi yang terjadi adalah sistem multipartai yang kompleks.

¹⁵ Lihat Joko J. Prihatmoko, *op cit*.

¹⁶ Sebagai pembandingan, dari 1.500 anggota DPRD kabupaten/kota se-Provinsi Jawa Tengah, hanya 4 orang atau 0,27 persen anggota DPRD kabupaten/kota yang terpilih berdasarkan BPP. Sisanya yang mayoritas, 1.496 atau 99,71 persen, terpilih berdasarkan nomor urut daftar calon. Mereka yang terpilih melalui BPP adalah Wawan Setia Nugraha dan Moh. Zaenuddin (DPRD Kabupaten Wonogiri), Moh. Hartomi Wibowo dan HM. Dasum (DPRD Kabupaten Blora).

dan pemilih sangat longgar. Baik mandatori maupun wakil rakyat adalah anggota legislatif.

Dalam Pemilu 2009, selain terhadap formula penetapan calon terpilih, tidak ada perubahan penting elemen-elemen teknisnya. Perubahan formula penetapan calon terpilih mendorong peningkatan kompetisi antarcalon legislatif dan perubahan pola pendekatan calon/partai terhadap pemilih. Tapi tidak memiliki pengaruh mendasar terhadap hasil pemilu sehingga dapat diduga bahwa fungsi-fungsi pemilu (keterwakilan, integrasi dan mayoritas) tidak mengalami perubahan besar. Sebaliknya, dengan munculnya fenomena bosisme¹⁷ dalam pemilu legislatif di tingkat lokal fungsi integrasi dan pemerintahan (*governability*) berpotensi menghadapi persoalan serius.

Kecenderungan dan Pola Rekrutmen Bermasalah

Hasil tersebut di atas, yakni kesenjangan rasio antara mandatori dan wakil rakyat, mengindikasikan bahwa hubungan antara wakil dan terwakil di lembaga perwakilan sangat renggang dan akuntabilitas lembaga perwakilan sangat rendah. Penyebab utama persoalan tersebut adalah rekrutmen politik yang bermasalah. Beberapa penelitian tentang rekrutmen anggota legislatif Pemilu 2004 dan 2009 menemukan kecenderungan dan pola yang menjauhkan pemilu dari nilai-nilai demokrasi.

Pertama, proses rekrutmen tidak berlangsung secara terbuka dan partisipatif. Sejumlah partai politik besar memang telah menyusun pedoman rekrutmen calon (penjaringan, penyaringan, dan penetapan dalam daftar berikut nomor urut) tetapi sekelompok kecil elite partai politik begitu dominan dan berpengaruh dalam menentukan nomor urut atau nominasi dalam daftar calon.¹⁸ Masyarakat tidak bisa

¹⁷ Partai-partai kecil memiliki wakil dalam jumlah tidak besar yang menyebabkan lembaga legislatif tidak efektif dalam menjalankan fungsi. Dalam konteks itu, hubungan wakil dengan terwakil memang dekat disebabkan oleh kemampuan calon atau orang yang mendukung calon mengerahkan berbagai sumberdaya ().

¹⁸ Lihat Syamsuddin Haris (ed), *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai – Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*, (Jakarta; Gramedia, 2005). Lihat pula Pradjarta Dirdjosanjata

ikut menentukan siapa saja yang berhak duduk dalam daftar calon karena hal itu merupakan otoritas penuh partai politik. Masyarakat seakan dipaksa “membeli kucing dalam karung”.¹⁹ Akibatnya, calon sama sekali tidak memiliki kepekaan terhadap nasib konstituen karena dia merasa hanya “mewakili” daerah administratif, bukan konstituen yang sebenarnya, yang berakibat upaya membangun akuntabilitas dan responsivitas menjadi sangat lemah.

Kedua, dalam proses rekrutmen tidak ada relasi antara partai politik dan masyarakat sipil.²⁰ Masyarakat sipil (*civil society*) hadir sebatas sebagai bilangan angka, bukan layaknya konstituen yang harus dihormati dan diperjuangkan aspirasinya. Pada saat bersamaan berbagai organisasi masyarakat berperan sebagai *underbouw*, mesin politik yang bertugas sekedar memobilisasi massa, bukan sebagai basis perjuangan politik partai. Di mata aktivis organisasi masyarakat, partai politik bukanlah bagian dari gerakan sosial untuk mempengaruhi kebijakan dan mengontrol negara, namun tidak lebih sebuah “kendaraan politik” pihak tertentu untuk meraih kekuasaan dan kekayaan. Anggota legislatif berorientasi pada kekuasaan dan kekayaan, bukan pada misi perjuangan yang berupaya memberdayakan rakyat sehingga pada saat duduk di lembaga perwakilan, mereka melupakan massa yang menjadi basis dukungannya.

Ketiga, dalam proses rekrutmen, partai politik sering menerapkan pendekatan “asal comot” terhadap calon yang dipandang sebagai “mesin politik” atau “anjungan tunai mandiri” (ATM). Hal itu cenderung mengabaikan aspek legitimasi, komitmen, kapasitas, dan misi perjuangan. Partai politik dengan segala kelebihanannya mencomot mantan tentara dan pejabat, ulama (yang selama ini menjadi penjaga moral), intelektual dan akademisi yang haus kekuasaan dan mendambakan mobilitas vertikal.²¹

dan Nico L. Kana (eds), *Demokrasi dan Potret Lokal Pemilu 2004*, (Yogyakarta-Salatiga: Pustaka Pelajar dan Percik, 2005).

¹⁹ Lihat Joko J. Prihatmoko, *op cit.*

²⁰ Sutoro Eko, *op cit.*

²¹ Sutoro Eko, *op cit.*

Keempat, proses kampanye (sebagai bagian dari mekanisme rekrutmen) jauh dari upaya pengembangan ruang publik yang demokratis, dialog terbuka, dan sebagai upaya membuat kontrak sosial untuk membangun visi bersama, melainkan hanya sebagai ajang unjuk kekuatan dan obral janji. Bagi para pendukung partai politik, kampanye menjadi ajang pesta dan arena untuk menyalurkan ekspresi identitas yang di mata sebagian orang tampak kurang beradab. Tak heran jika rata-rata jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilih (*voters turn-out*) cukup besar untuk ukuran pemilu di negara demokrasi baru. Sebagian terbesar mereka adalah pemilih rasional dan pemilih kritis yang termasuk kategori *problem solving oriented*, serta pemilih skeptis yang tidak memiliki orientasi pada ideologi dan visi-misi atau program kerja kontestan.²²

Kelima, pemilu dan proses rekrutmen dikerjakan di tengah struktur “massa mengambang” yang kurang terdidik dan kritis. Dalam waktu lama masyarakat tidak memperoleh pendidikan politik yang sehat sehingga jutaan pemilih yang ada rentan terhadap praktik-praktik mobilisasi. Kampanye-kampanye partai politik mengandalkan pertemuan-pertemuan yang melibatkan banyak massa dengan dentuman musik hiburan dan raungan kendaraan bermotor yang acapkali memekakkan telinga.²³ Meski saat ini merupakan era keterbukaan, bukan berarti pendidikan politik menjadi agenda utama partai-partai politik. Akibatnya, budaya politik yang partisipatif belum terbangun. Kondisi ini tidak memungkinkan terjadinya proses rekrutmen secara terbuka dan partisipatif.

Keenam, sistem pemilu proporsional telah melanggengkan budaya oligarki. Elite partai politik di daerah menjadi sangat berkuasa dalam proses rekrutmen, yakni menentukan siapa yang memperoleh “nomor topi” dan yang mendapatkan “nomor sepatu”. Praktik oligarki itu cenderung memelihara kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) yang sangat tertutup. Alih-alih menghasilkan legislatif yang representatif dan

²² Lihat Firmanzah, *Marketing Politik – Antara Pemahaman dan Realitas*, (Jakarta: YOI, 2007).

²³ Mobilisasi pemilih terlihat dalam kampanye-kampanye dengan pertemuan-pertemuan dan rapat-rapat akbar. Mereka yang termobilisasi umumnya adalah pemilih yang masuk kategori *ideology oriented*.

mandatori, situasi itu hanya akan memunculkan legislatif bertipe partisan yang lebih loyal kepada partai politik.

Upaya Peningkatan Demokrasi

Demokrasi elektoral-formal terancam krisis ketika pemilu telah dianggap sebagai ritual limatahunian sekadar untuk mengganti pejabat publik dan bukan memilih kepemimpinan baru. Untuk menyelamatkan demokrasi atau sekurangnya mengerem pendalaman krisis demokrasi elektoral-formal, perlu didorong lahirnya banyak mandatori-mandatori rakyat dengan berbagai upaya dan langkah yang melibatkan yang secara aktif *stakeholders* pemilu, seperti partai politik, penyelenggara pemilu, dan sebagainya.

Pertama, mendemokratiskan rekrutmen politik. Partai politik harus membuka ruang partisipasi publik,²⁴ menjauhkan oligarki dalam proses seleksi dan nominasi, memberi ruang bagi masyarakat sipil,²⁵ tidak “asal comot” dengan menjadikan pensiunan tentara, pejabat, ulama, dan tokoh masyarakat sebagai “mesin politik” dan “ATM”, dan melakukan pendidikan politik yang memadai.²⁶

Kedua, memperlebar akses sistem bagi lahirnya mandatori rakyat. Dalam kaitan itu, ada dua hal penting yang dapat dilakukan sebagai terobosan bagi penyelenggara pemilu. Di satu sisi, mempersempit besaran daerah pemilihan (*district magnitude*). Sistem proporsional daftar terbuka dengan besaran daerah pemilihan kecil, 2 sampai 4 kursi per daerah pemilihan, akan memberikan hasil yang nyaris sama atau bahkan sama dengan sistem pluralitas/mayoritas berwakil banyak (*multi member district*). Di sisi lain, mendesain pendidikan politik dengan sasaran peningkatan jumlah pemilih rasional, misalnya dengan mengumumkan riwayat hidup, mengumumkan Daftar Pemilih Sementara (DPS), menyebarkan program kerja dan visi-misi masing-masing calon dalam ruang waktu yang cukup, dan sebagainya.

²⁴ Pasal 67 ayat (1) UU No. 12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD mengandung *contradictio in terminis*.

²⁵ Organisasi massa seharusnya menolak dirinya ditempatkan sebagai sarana mobilisasi dukungan.

²⁶ Baik pada saat konsolidasi maupun masa kampanye.

Peran Komisi Pemilihan Umum

Pemilu memiliki tiga dimensi utama, yakni *electoral law*, *electoral process*, *electoral law enforcement*. Fungsi atau peran Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu adalah mengawal dan melaksanakan ketiga dimensi tersebut. Atas dasar itu kemudian dirumuskan tugas, wewenang dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemilu.²⁷

Dalam konteks itu, peran KPU pada Pemilu 2004 sangat besar. KPU bertanggungjawab penuh terhadap *electoral law*, *electoral process*, *electoral law enforcement* sehingga dikenal sebagai lembaga *super body*.²⁸ Dalam hal *electoral law*, KPU menyusun berbagai regulasi (peraturan dan ketetapan) terkait elemen-elemen teknis pemilu mulai dari pencalonan, penetapan daerah pemilihan, dan penetapan calon terpilih. Dalam hal *electoral law enforcement*, KPU menjalankan seluruh regulasi yang dibuat sendiri dengan dibantu oleh Panitia Pengawas (Panwas) yang berfungsi mengawasi proses dan pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, sejak pendaftaran pemilih sampai penetapan hasil pemilu.

Peran KPU pada Pemilu 2009 lebih terbatas karena tugas, fungsi dan kewajiban yang dijalankan sebelumnya telah ditentukan dalam UU No.10/2008 tentang Pemilu Legislatif dan UU No.22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Peran KPU dioptimalkan pada dimensi *electoral process* yakni melaksanakan tahapan-tahapan pemilu.²⁹

Dengan penciutan tugas, wewenang dan tanggungjawab tersebut logikanya peran KPU bisa lebih optimal. KPU bisa lebih berkonsentrasi pada persoalan-

²⁷ Lihat Pasal 8-10 UU No.22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

²⁸ Waktu itu belum terbentuk UU Penyelenggara Pemilu sehingga KPU mengatur dirinya sendiri, termasuk mengatur hubungannya dengan Panitia Pengawas Pemilu.

²⁹ Pasal 4 ayat (2) UU No.10/2008 menyebut tahapan-tahapan pemilu sebagai berikut (a) pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih; (b) pendaftaran peserta pemilu; (c) penetapan peserta pemilu; (d) penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan; (e) pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; (f) masa kampanye; (g) masa tenang; (h) pemungutan dan penghitungan suara; (i) penetapan hasil pemilu; dan (j) pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

persoalan teknis tanpa harus memikirkan membuat regulasi. Tetapi karena regulasi ditentukan oleh DPR atau Mahkamah Konstitusi (MK) dengan waktu kelahiran yang kurang sejalan dengan kebutuhan pelaksanaan, persoalan yang muncul di permukaan menjadi terlihat kompleks. Apalagi sistem secara umum sistem pemilu sekarang lebih rumit daripada sebelumnya.

Dalam konteks bahwa pemilu sebaiknya melahirkan fungsi-fungsi yang semakin baik maka peningkatan peran KPU seharusnya diarahkan pada ikhtiar sistemis pengembangan demokrasi elektoral-formal. Artinya, KPU dapat mengoptimalkan pelaksanaan setiap tahapan yang terfokus pada peningkatan kemelekakan politik (*political literacy*) masyarakat.

Pertama, melakukan verifikasi administratif dan faktual terhadap partai politik calon peserta pemilu dengan sungguh-sungguh (objektif, akurat, dan terukur) sehingga menghasilkan partai politik peserta pemilu yang benar-benar memiliki kepengurusan dan basis pendukung riil di masyarakat.

Kedua, mendesain dan melakukan sosialisasi pemilu berbasis pendidikan politik dengan sasaran peningkatan jumlah pemilih rasional, misalnya dengan mengumumkan riwayat hidup calon, mengumumkan daftar pemilih sementara (DPS), menyebarkan program kerja dan visi-misi masing-masing calon dalam ruang waktu yang cukup, dan sebagainya.

Ketiga, mendesain dan memfasilitasi pelaksanaan kampanye yang berbasis pendidikan politik dengan sasaran peningkatan jumlah pemilih kritis, misalnya dengan menyebarkan program kerja dan visi-misi masing-masing calon dalam ruang waktu yang cukup dan mudah diakses, dan sebagainya.***