



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

DINAMIKA POLITIK DAN PEMILU DI INDONESIA

**Reformasi dan Dilema Transisi Demokrasi
dalam Masyarakat Majemuk**
Nasikun

**Penentuan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi
dalam UU Pemilu 2004**
Muhammad Asfar

**Perbedaan Kinerja Bank Sebelum dan Sesudah
*Fit and Proper Test***
Toto Warsoko Pikir

**Implikasi Perseptual Mahasiswa Terhadap Preferensi Mereka
tentang Seorang Pemimpin**
Andria Saptyasari

**Representasi Pemikiran Politik dalam
Drama Indonesia Mutakhir**
I. B. Putera Manuaba

Pemilu dan Pembangunan Politik: Berkaca Kasus Indonesia
Kris Nugroho

**Persepsi Baru:
Bahasa, *Discourse* dan Budaya Rakyat**
Herudjati Purwoko

**Resensi Buku:
Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi**
Herwanto A.M.

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif.

Pemimpin Umum

Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum

I. Basis Susilo

Penanggungjawab

Kris Nugroho

Dewan Redaksi

Soetandyo Wignjosoebroto (Unair)

Ramlan Surbakti (Unair)

Daniel Theodore Sparringa (Unair)

Mohtar Mas'ood (UGM)

Ashadi Siregar (UGM)

Herudjati Purwoko (Undip)

Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi

Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi

Harijono

Redaksi Pelaksana

Bagong Suyanto

Yuyun Wahyu Izzati

Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran

Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981

ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi: FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia

Telepon: 031-5034015, Fax: 031-5022492

e-mail: mkp@sby.centrin.net.id

Pengantar Redaksi

Topik utama pada edisi Nomor 1 (Januari) 2004 jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* terfokus pada permasalahan *Dinamika Politik dan Pemilu di Indonesia*. Tema ini sengaja diangkat karena berkaitan dengan hajatan besar bangsa Indonesia yaitu Pemilu. Banyak masyarakat awam maupun pengamat memprediksikan bahwa Pemilu kali ini banyak menemui permasalahan, sebab sosialisasi pada masyarakat sangat minim bahkan kalau bisa dibilang kurang. Tak pelak kecenderungan yang terjadi adalah sebagian besar masyarakat kurang begitu mengenal calon pilihannya maupun bagaimana mekanisme dan cara pemilihan yang benar, meskipun KPU secara gencar telah mengadakan pengenalan baik melalui media cetak maupun elektronik. Di sisi lain, penilaian keraguan terhadap KPU sebagai lembaga pengawal proses pemilu sampai terpilihnya pemimpin negeri ini ternyata kurang memiliki kesiapan baik dari sisi teknis maupun non teknis.

Beberapa tulisan yang sesuai dengan topik utama edisi kali ini antara lain: penjelasan serta analisa mengenai wajah reformasi dan demokrasi seperti tulisan Nasikun dalam *Reformasi dan Dilema Transisi Demokrasi dalam Masyarakat Majemuk*, kemudian buah pemikiran Muhammad Asfar dalam *Penentuan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi dalam UU Pemilu 2004*, serta *Pemilu dan Pembangunan Politik: Berkaca Kasus Indonesia* oleh Kris Nugroho. Di luar tema di atas redaksi juga menyajikan artikel mengenai *Perbedaan Kinerja Bank Sebelum dan Sesudah Fit and Proper Test* yang ditulis Toto Warsoko. *Pikir, Implikasi Perseptual Mahasiswa Terhadap Preferensi Mereka tentang Seorang Pemimpin* oleh Andria Saptyasari. Redaksi juga menyajikan dua kupasan karya sastra modern yang dipaparkan oleh I. B. Putera Manuaba yaitu *Representasi Pemikiran Politik dalam Drama Indonesia Mutakhir dan Persepsi Baru: Bahasa, Discourse dan Budaya Rakyat* oleh Herudjati Purwoko. Sebagai bahan timbangan buku agar melengkapi wacana mengenai pemilu disajikan resensi buku: *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi* yang dirensensi oleh Herwanto A.M.

Akhirnya, semoga kehadiran jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini dapat menambah wawasan dan sekaligus menjadi media bagi ilmuwan-ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan pihak penyelenggara pemerintah agar lebih empatif dalam memahami dinamika masyarakat, serta menjaga semangat untuk mengawal dan memberi arah demokrasi menjadi lebih baik.

Tim Redaksi

Topik Utama Edisi No. 2 (April) 2004:
Dimensi-Dimensi Otonomi Daerah

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Reformasi dan Dilema Transisi Demokrasi dalam Masyarakat Majemuk

Nasikun

1

Penentuan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi dalam UU Pemilu 2004

Muhammad Asfar

13

Perbedaan Kinerja Bank Sebelum dan Sesudah *Fit and Proper Test*

Toto Warsoko Pikir

27

Implikasi Perseptual Mahasiswa terhadap Preferensi Mereka tentang Seorang Pemimpin

Andria Saptiyasari

45

Representasi Pemikiran Politik dalam Drama Indonesia Mutakhir

I. B. Putera Manuaba

59

Pemilu dan Pembangunan Politik: Berkaca Kasus Indonesia

Kris Nugroho

71

Persepsi Baru:

Bahasa, *Discourse* dan Budaya Rakyat

Herudjati Purwoko

83

Resensi Buku:

Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi

Herwanto A.M.

95

Resensi Buku

MENGAWASI PEMILU MENGAWAL DEMOKRASI

Penulis: Topo Santoso & Didik Supriyanto

Penerbit: PT Raja Grafindo Persada

Cetakan: Pertama, Februari 2004

Tebal: XII + 220 halaman

Peresensi: Herwanto, AM

Dosen Program Studi Sosiologi FISIP Unair

Proses penulisan buku ini secara metodologis dapat dikatakan cenderung menggunakan metode analisis data sekunder, artinya bahwa data atau informasi yang dikemukakan sebagai bahan dasar penyusunan buku ini adalah data atau informasi yang telah dikumpulkan oleh seseorang atau institusi tertentu, seperti diantaranya Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilu, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, Undang-Undang Nomor 31 tahun 2003 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta buku tentang pertanggungjawaban Panitia Pengawas Pemilu tahun 1999. Pilihan penggunaan metode analisis data sekunder sebagai instrumen pembuatan karya ini sudah barang tentu ada kelebihan dan kelemahannya. Kelebihannya antara lain efisien tenaga, biaya dan waktu dalam proses pengumpulan informasi, sedang kelemahannya antara lain, bahwa penulis harus menerima data atau informasi apa

adanya dan tidak dapat berbuat banyak terhadap data atau informasi yang telah kadaluarsa.

Dari satu sisi, kehadiran buku ini dapat menjadi salah satu referensi yang cukup baik, bukan saja untuk para panitia pengawas Pemilu formal, tetapi juga para pemantau Pemilu serta warga masyarakat yang menginginkan Pemilu di Indonesia itu dapat berlangsung secara "luber dan jurdil". Sebagaimana dikemukakan oleh Komaruddin Hidayat –penulis kata pengantar dalam buku ini– bahwa pemilihan umum (Pemilu) yang kita selenggarakan setiap lima tahun sekali harus terus meningkat kualitasnya. Pemilu tahun 1999 –meskipun terdapat kelemahan disana sini– terjadi peningkatan kualitas yang luar biasa dibandingkan Pemilu-Pemilu sebelumnya, sebab pada tahun itulah prinsip-prinsip Pemilu yang demokratis benar benar diterapkan, setelah sekian kali pada zaman Orde Baru kita menyelenggarakan "Pemilu-Pemiluan". Oleh karena itu Pemilu tahun 2004 ini harus lebih berkualitas. Untuk mengukur Pemilu yang berkualitas setidaknya harus

dilihat dari dua sisi, *pertama*: prosesnya berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip Pemilu yang demokratis, luber dan jurdil serta dipatuhinya semua peraturan Pemilu. Dan *kedua*, hasilnya yakni orang-orang yang terpilih—baik yang duduk dilembaga legislatif maupun eksekutif—adalah orang-orang yang berintegritas tinggi, moralitasnya teruji dan kapasitasnya tidak diragukan. Jika hasil Pemilu yang baik lebih ditentukan oleh kemampuan pemilih dalam menentukan calon-calon anggota legislatif maupun eksekutif, maka proses Pemilu yang baik lebih banyak ditentukan oleh kemampuan pelaksana Pemilu dalam menerapkan peraturan Pemilu yang telah disepakati. Di sinilah Komisi Pemilihan Umum (KPU) mempunyai peran sentral dalam menjalankan prosedur dan ketentuan teknis Pemilu, sementara Pengawas Pemilihan Umum mempunyai peran penting dalam menjaga tegaknya semua peraturan Pemilu.

Berdasarkan Undang-Undang Pemilu Legislatif Nomor 12 tahun 2003 dan Undang-Undang Pemilu Presiden Nomor 23 tahun 2003, pengawas Pemilu yang terdiri atas Panitia Pengawas Pemilu (Pusat), Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, melakukan pengawasan terhadap seluruh proses penyelenggaraan Pemilu. Selanjutnya pada pasal 122 Undang-Undang Pemilu Nomor 12 tahun 2003 dan pasal 77 Undang-Undang Pemilu Presiden Nomor 23 tahun 2003 disebutkan bahwa tugas dan wewenang pengawas Pemilu meliputi: (a). mengawasi semua tahapan penyelenggaraan 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 institusi yang berwenang. Keadaan yang demikian ini merupakan pertama kalinya dalam sejarah Pemilu di Indonesia di mana kedudukan, tugas dan wewenang pengawas Pemilu dirumuskan secara jelas dan dicantumkan di dalam Undang-Undang yang mengatur penyelenggaraan Pemilu. Di samping itu, baik dalam Undang-Undang Pemilu Legislatif maupun Undang-Undang Pemilu Presiden juga mengatur tentang pengorganisasian jajaran pengawas Pemilu dan prosedur penanganan kasus-kasus pelanggaran Pemilu, baik yang ditangani oleh pengawas Pemilu, maupun setelah kasus-kasus itu diproses untuk diselesaikan oleh instansi lain yang berwenang. Namun hal ini bukan berarti bahwa pengawas Pemilu dengan mudah akan berhasil menjalankan tugas dan kewajibannya. Seperti dapat diibaratkan dalam suatu permainan sepak bola, walaupun wasitnya bagus, tetapi jika para pemainnya suka melanggar aturan main, dan lebih-lebih para penontonnya juga turut masuk dalam lapangan permainan, maka wasit yang bagus tersebut akan kedodoran atau kewalahan dalam mengatur pertandingan. Kenyataan tersebut mengisyaratkan bahwa landasan legal formal saja tidak cukup kuat, untuk itu banyak faktor lain yang akan menentukan berhasil tidaknya pengawas Pemilu dalam menjalankan tugasnya.

Sekurang-kurangnya ada empat faktor yang menentukan berhasil tidaknya pengawas Pemilu dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. *Pertama*,

pengawas Pemilu harus merupakan badan yang bersifat independen dan nonpartisan yang di dalamnya diisi oleh orang-orang yang mempunyai integritas dan dedikasi tinggi. Oleh karena itu, untuk merekrut anggota pengawas agar mendapatkan orang-orang yang nonpartisan, punya integritas dan berdedikasi tinggi, maka selain unsur kepolisian dan kejaksaan untuk memastikan independensinya unsur tokoh masyarakat, perguruan tinggi dan pers, maka nama-nama calon diumumkan ke publik agar masyarakat bisa menilai ada tidaknya keterkaitan yang bersangkutan dengan partai politik. Di samping itu, para calon anggota pengawas Pemilu dari tingkat provinsi sampai kecamatan, tidak saja harus mengikuti tes tertulis dan menyertakan tulisan tentang pengawasan Pemilu, tetapi juga harus mengikuti *fit and proper test* yang dilakukan secara terbuka. *Kedua*, jajaran pengawas Pemilu harus memiliki kapasitas yang cukup dalam memahami dan menangani masalah-masalah pelanggaran Pemilu. Apabila menengok kembali dari pengalaman Pemilu tahun 1999 menunjukkan bahwa jajaran pengawas Pemilu cukup kerepotan dalam menjalankan tugasnya, karena salah satunya, bahwa mereka tidak memiliki kemampuan teknis dalam menjalankan tugas dan peran pengawasan. Mereka gagap menghadapi laporan atau pengaduan yang masuk, sehingga banyak kasus yang tidak dapat diselesaikan secara cepat dan tepat. Agar kejadian tersebut tidak terulang, maka jajaran pengawas Pemilu 2004 harus ditingkatkan kapasitasnya agar mereka mampu menangani kasus-kasus pelanggaran Pemilu dan sengketa Pemilu, keadaan ini dapat diantisipasi dan diselesaikan melalui

rapat-rapat rutin, lokakarya dan pelatihan khusus untuk mempertajam visi dan misi pengawasan dan untuk meningkatkan keterampilan teknis menangani kasus pelanggaran dan sengketa Pemilu. *Ketiga*, Pengawas Pemilu harus mendapat fasilitas yang memadai dalam menjalankan tugas-tugasnya. Dukungan fasilitas yang sangat vital bagi para panitia pengawas Pemilu berupa sarana sekretariat, sarana komunikasi dan sarana transportasi serta anggaran operasional yang cukup memadai. Sarana tersebut diperlukan agar mereka ini mampu menjalankan tugasnya secara efektif. Terlebih bagi para panitia pengawas tingkat kecamatan yang jumlah personilnya rata-rata hanya tiga orang, yang harus mengawasi kurang lebih antara 200 sampai 300 tempat pemungutan suara dari masing masing kelurahan atau desa di mana jarak antara desa satu dengan yang lain kebanyakan cukup jauh dengan medan yang tidak selalu mudah. Karena itu adalah tidak mungkin pada waktu yang sama 3 orang pengawas Pemilu di tingkat kecamatan dapat mengawasi secara langsung pada masing masing TPS. Sementara itu, TPS adalah basis penyelenggaraan pemilihan umum, karena di sana pemungutan dan perhitungan suara dilakukan, dan disitu pula potensi pelanggaran akan banyak terjadi. Dan *keempat*, pengawas Pemilu harus mendapat dukungan dari instansi penegak hukum terkait dan dukungan masyarakat luas. Penegakan hukum Pemilu tidak dapat dilakukan sendiri oleh jajaran pengawas Pemilu, sebab mereka hanya pintu pertama untuk menyelesaikan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Penuntasan atas suatu pelanggaran pidana Pemilu tetap harus menyertakan institusi penegak hukum lainnya. Oleh

karena itu, lembaga pengawas Pemilu ini harus melakukan koordinasi dengan kepolisian dan kejaksaan guna memperlancar proses penanganan kasus-kasus pelanggaran hukum pidana Pemilu.

Mengingat pada Pemilu tahun 2004 ini kontestannya sebanyak 24 partai politik, maka kemungkinan terjadinya persaingan dan potensi benturan kepentingan masih cukup tinggi, sementara jumlah sumber daya panwas sangat terbatas, karena panitia pengawas Pemilu tingkat pusat hanya 9 orang, tingkat provinsi 7 orang, tingkat kabupaten/kota sebanyak 5 orang dan tingkat kecamatan hanya 3 orang, maka pelibatan masyarakat dan pemantau Pemilu sangat diperlukan seperti diantaranya adalah tokoh tokoh masyarakat, budayawan/seniman/artis, lembaga swadaya masyarakat dan kalangan media massa elektronik maupun cetak. Kerjasama antara panitia pengawas Pemilu dengan masyarakat atau pemantau Pemilu yang terpenting adalah untuk menciptakan komitmen bersama, bahwa tugas pengawasan adalah sangat penting bagi terselenggaranya Pemilu yang berkualitas yaitu luber dan jujur. Di sinilah sebenarnya esensi pengawasan Pemilu itu pada akhirnya untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang luwes, bebas, rahasia, jujur dan adil (demokratis) dalam menentukan pilihan akan wakil rakyat yang tergabung pada institusi DPR, DPD maupun DPRD. Oleh karena itu, semakin banyak pihak yang terlibat dalam pengawasan Pemilu, maka akan memperkecil ruang gerak mereka yang sengaja atau tidak sengaja untuk melakukan pelanggaran. Pernyataan hipotetik demikian itu tidaklah salah, namun dalam realitasnya selain para

pengawas formal dan sebagian kecil warga masyarakat yang menyediakan diri sebagai pemantau Pemilu sajalah yang mempunyai kepedulian untuk mengawasi proses Pemilu. Sedang sebagian besar warga masyarakat pada umumnya tidaklah mempedulikan atau tidak punya kemampuan bahkan tidak mempunyai waktu untuk turut mengawasi terhadap setiap tahapan Pemilu yang rawan akan terjadinya berbagai bentuk kecurangan. Itulah sebabnya pengawas Pemilu itu dapat dipastikan jumlah sangat sedikit, sehingga ruang gerak atau peluang terjadinya berbagai bentuk penyimpangan Pemilu tetap lebar.

Beberapa kelebihan yang telah diungkapkan diatas terutama berkenaan dengan pengungkapan fungsi, proses dan faktor-faktor yang menentukan keberhasilan pengawasan Pemilu, buku ini secara obyektif terdapat dua kelemahan yang mendasar. Pertama, secara metodologis fenomena pengawasan yang hanya didekati dengan data sekunder yang berupa peraturan atau undang undang telah memberikan nuansa bahasan yang cenderung lebih bersifat normatif dan berada pada dunia idealitas. Kedua, pembahasan fenomena pengawasan yang tidak didasari oleh kerangka teori sistem maupun manajemen terutama prinsip manajemen yang salah satunya adalah pengawasan sebagai variabel yang sangat penting dalam usaha mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu, tercapainya tujuan organisasi itu diantaranya merupakan pencerminan dari efektifnya pengawasan yang dilakukan.

Sementara itu efektif tidaknya pengawasan itu dipengaruhi oleh faktor sangat kompleks, seperti di antaranya,

otonom tidaknya institusi pengawasan itu, berat ringannya sanksi yang dijatuhkan kepada pelanggar, banyak sedikitnya serta anomik tidaknya anggota masyarakat itu, toleran tidaknya petugas pengawas, model serta intensitas pengawasan. Otonom tidaknya institusi pengawasan itu dimaksudkan apabila suatu institusi itu mempunyai otonomi yang besar/luas atau tidak tergantung dengan institusi lain dalam melakukan pengawasan, maka efektivitas pengawasan itu akan lebih besar, namun apabila institusi pengawasan itu mempunyai ketergantungan yang tinggi terhadap institusi lain, maka efektivitas pengawasannya akan semakin berkurang. Suatu hal yang perlu dipertanyakan apakah panitia pengawas Pemilu dalam melakukan tugasnya dapat berdiri sendiri ataukah harus tergantung dengan institusi lain? Jawabnya, panitia pengawas Pemilu dalam menangani pelanggaran pidana, maka harus diserahkan kepada Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. Sedang untuk menangani pelanggaran administratif, panitia pengawas Pemilu harus diserahkan kepada KPU. Dari sini nampak bahwa panitia pengawas Pemilu dapat diduga dalam melaksanakan tugas pengawasan Pemilu kurang efektif. Demikian halnya berkenaan dengan berat ringannya sanksi terhadap pelanggaran Pemilu, di mana secara umum pelanggaran berupa sengketa serta pelanggaran administratif yang sanksinya hanya berupa teguran, maka hal ini akan berhubungan erat dengan rendahnya efektivitas pengawasan. Berkenaan dengan banyak sedikitnya serta anomik tidaknya warga masyarakat, dapat diprediksikan banyaknya warga masyarakat yang berhak memilih dan bergabung ke dalam

TPS, di mana di setiap kecamatan rata-rata terdapat antara 200 sampai 300 TPS yang hanya diawasi oleh 3 orang, maka tidaklah memungkinkan pengawasan dapat dilakukan secara efektif sekalipun didukung oleh fasilitas yang memadai, apalagi fasilitasnya serba terbatas. Sementara itu, TPS merupakan basis penyelenggaraan Pemilu mulai dari pemungutan suara, perhitungan suara sampai pada pembuatan laporan, sehingga di tempat inilah sangat rawan terjadinya penyimpangan.

Toleran tidaknya petugas pengawas Pemilu dipengaruhi oleh beberapa faktor yang diantaranya, asasi tidaknya aturan yang dilanggar, situasi saat pelanggaran terjadi dan reputasi orang yang melanggar. Pelanggaran aturan yang dianggap tidak asasi atau penting, maka pengawas Pemilu akan mentolerir penyimpangan itu, karenanya pengawasan akan kurang efektif. Demikian halnya apabila saat pelanggaran terjadi situasi sedang dalam keadaan kacau, maka petugas pengawas Pemilu cenderung akan mentolerir penyimpangan-penyimpangan yang terjadi, maka pengawasan akan kurang efektif. Reputasi orang yang melanggar, akan berpengaruh terhadap toleran tidaknya petugas pengawas Pemilu, artinya apabila yang melakukan pelanggaran itu adalah elit politik tingkat nasional, maka penyimpangan itu adakalanya hanya diinterpretasikan sebagai tindakan tidak sengaja, sehingga pengawasan yang terjadi adalah kurang efektif.

Di samping itu, harus dipahami bahwa setiap orang atau institusi itu mempunyai kecenderungan untuk melakukan penyimpangan, karena dengan penyimpangan itu adakalanya justru diuntungkan atau dengan kata lain

mematuhi aturan justru menderita kerugian. Karena itulah berbagai bentuk penyimpangan dapat dipastikan selalu terjadi dengan intensitas dan kualitas yang

bervariasi. Interpretasi selanjutnya tentang buku ini tentunya sangat tergantung subjektivitas dari masing masing individu pembaca.