

# I. PENDAHULUAN

## 1. Latar Belakang

Sistem politik pada era reformasi ini, sering disebut sebagai sistem politik demokratis-partisipatif, sebagai hasil dari sistem politik sebelumnya (masa orde baru) yang sering dikatakan sebagai sistem politik otoriter-represif. Dikatakan sebagai sistem politik demokratis-partisipatif, karena sistem itu menekankan arti pentingnya partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan, pelaksanaan keputusan dan pengawasan keputusan. Dari sini terlihat, bahwa makna dan cakupan partisipasi menjadi begitu luas, sejak dari partisipasi publik dalam proses pembentukan produk perundang-undangan hingga partisipasi masyarakat dalam Pemilihan Umum (Pemilu) Legislatif, Pemilu Presiden, pemilihan kepala daerah (Pilkada), hingga pemilihan kepala desa (Pilkades). Pemilu (Legislatif dan Eksekutif) merupakan proses-proses pengambilan keputusan oleh rakyat, dengan skala yang sangat besar dan sangat strategis, karena sebagai proses pemunculan kepemimpinan nasional secara demokratis, melalui jalan *voting*. Tahapan-tahapan Pemilu tersebut, yang berpuncak pada pelaksanaan pemilihan, merupakan suatu proses voting, yang membawa efek yaitu derajat partisipasi Pemilu, hasil voting, dan secara spesifik artinya bagi pendidikan politik masyarakat.

Perlu diketengahkan juga perubahan-perubahan struktural yang terjadi pada era reformasi ini, antara lain dapat dilihat: amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali, dengan berbagai konsekuensinya; perubahan susunan kekuasaan Negara; kemandirian kekuasaan kehakiman (UU No. 4/2004); otonomi daerah yang diperluas (UU No. 22/1999; UU No. 32/2004; PERPU No. 3/2005; PP No. 6/2005 dan PP No. 17/2005), termasuk pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung; Pemilu (Pemilihan Umum) Legislatif (UU No. 12/2003; UU No. 10/2008); Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (UU No. 23/2003) dan seterusnya. Perubahan-perubahan struktural tersebut cenderung lebih cepat terjadi, dibandingkan dengan perubahan kultural. Suatu sistem politik yang solid atau stabil-dinamis memerlukan keseimbangan kualitas antara struktur politik dan kultur politik (Nurhadiantomo, 2007; 2008).

Yang dimaksud dengan “Pemilu Legislatif” di sini adalah Pemilu dalam rangka pemilihan anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota, yang juga sering disebut “Pilwan” (Pemilihan Dewan). Sementara, yang dimaksud dengan “Pemilu Eksekutif” dalam konteks ini adalah Pemilu dalam rangka pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yang sering disingkat dengan “Pilpres”, yang meliputi Pilpres I (putaran pertama) dan Pilpres II (putaran kedua). Dalam sistem politik demokratis-partisipatif, yaitu sistem politik yang mengutamakan partisipasi masyarakat, khususnya partisipasi dalam proses-proses pengambilan keputusan, pelaksanaan keputusan dan pengawasan keputusan. Pemilu legislatif dan Pemilu Eksekutif merupakan proses pengambilan keputusan yang berskala besar dan mendasar, karena akan menentukan jalannya penyelenggaraan kehidupan bernegara-bangsa.

Dalam kehidupan bernegara-bangsa konsep “pendidikan politik” tertuang dalam GBHN tahun 1978, yang antara lain disebutkan: ”Pendidikan politik rakyat ditingkatkan, agar makin sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara, sehingga ikutserta secara aktif dalam kehidupan kenegaraan dan pembangunan”. Sementara itu, Alfian menyebutkan bahwa pendidikan politik dapat diartikan sebagai usaha yang sadar untuk merubah proses sosialisasi politik masyarakat, sehingga mereka memahami dan menghayati betul nilai-nilai yang terkandung dalam sistem politik yang ideal yang hendak dibangun. Hasil dari penghayatan itu akan menghasilkan sikap dan tingkahlaku politik baru yang mendukung sistem politik yang ideal itu, dan bersamaan dengan itu akan lahir pulalah kebudayaan politik baru (Alfian, 1977).

Tujuan dari suatu pendidikan politik tentunya adalah membentuk sikap dan tingkahlaku politik masyarakat, agar memahami dan menghayati “kerangka ideal” dari suatu sistem politik, yang pada gilirannya akan mendukung sistem politik yang dimaksudkan. Pada pasal 31 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2008, disebutkan: “Partai politik melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender dengan tujuan antara lain: a. meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; b. meningkatkan partisipasi

politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; dan c. meningkatkan kemandirian, kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa”. Selanjutnya, pada pasal 31 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2008, disebutkan: “Pendidikan politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan untuk membangun etika dan budaya politik sesuai dengan Pancasila”.

Dari apa yang telah dikemukakan, pendidikan politik memiliki makna dan cakupan yang sangat luas, baik proses atau metode maupun isi pesan-pesan (*messages*) berupa nilai-nilai dan norma-norma. Pendidikan politik sebagai suatu proses, akan menghasilkan suatu efek baik *kognitif* (pengetahuan), *afektif* (sikap), maupun *konatif* (tingkahlaku), melalui berbagai jalur pendidikan yang ada, dan memakan waktu yang panjang. Seperti halnya pendidikan sebagai bagian integral dari kebudayaan, maka pendidikan politik merupakan bagian integral dari kebudayaan politik, dan kultur politik bersama struktur politik merupakan penyangga dari suatu sistem politik.

Pemilu merupakan salah satu sarana penting dalam pendidikan politik rakyat. Setiap kegiatan Pemilu, yang tahapannya begitu banyak dan aspek-aspeknya sangat luas, terkandung makna pendidikan politik bagi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Kegiatan tersebut sejak dari sosialisasi, penyusunan daftar pemilih, pencalonan anggota legislatif, kampanye, pemungutan suara, perhitungan suara, penetapan hasil Pemilu, dan sebagainya. Nilai-nilai kejujuran, keadilan, kebenaran, ketaatan terhadap hukum dan etika merupakan *messages* pokok dalam proses pendidikan politik, khususnya melalui penyelenggaraan Pemilu.

Sejak tahun 2004, bangsa Indonesia telah berhasil menyelenggarakan tiga Pemilu dalam satu rangkaian Pemilu 2004, yaitu pemilihan anggota DPD, DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, serta dua tahap pemilihan Presiden putaran pertama dan kedua. Sebelum tahun 2004, bangsa Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan Presiden sebanyak sembilan kali melalui lembaga legislatif. Tetapi sejak tahun 2004 untuk pertama kalinya bangsa Indonesia menyelenggarakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Pemilihan eksekutif secara langsung itu segera diikuti penyelenggaraan pemilihan

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, baik untuk tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Secara umum Pemilu 2004, baik Pilwan maupun Pilpres adalah peristiwa yang sukses dan menjadi salah satu sejarah baru sebagai konsolidasi demokrasi yang solid. Meski demikian, masih terdapat beberapa hal yang perlu diperbaiki. Misalnya, adanya data yang tidak sama antara data yang dimiliki BPS dengan data KPU tentang jumlah orang yang memiliki hak suara. Kecenderungan korupsi Pemilu dan *money politics* masih ditemui dengan berbagai ragam cara dan bentuk. Masih dijumpai adanya PNS, bahkan TNI dan Polri, yang tidak netral dalam beberapa kasus dan kejadian yang dilaporkan di daerah. Sistem pemungutan suara yang menggunakan informasi teknologi (IT) dalam rangka mendukung data Pusat Tabulasi Nasional KPU yang masih lemah (Trikartono, 2005; Badoh dan Djani, 2006).

Pada Pemilu 2009, baik Pilwan maupun Pilpres, memiliki pola yang hampir sama dengan Pemilu 2004, tentunya dengan beberapa perubahan yang bersifat penyempurnaan, berdasarkan pengalaman sebelumnya. Salah satu hal yang menonjol dalam Pemilu 2009 adalah keterwakilan perempuan dalam Parpol. Pada Pasal 2 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2008, disebutkan: “Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”. Selanjutnya pada Pasal 2 ayat (5) UU No. 2 Tahun 2008, ditentukan: “Kepengurusan Partai Politik di tingkat pusat sebagaimana dimaksud ayat (3) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan”. Begitu pula, pada Pasal 20 UU No. 2 Tahun 2008, disebutkan: “Kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada 19 ayat (2) dan (3) disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing”. Berdasarkan pengalaman Pemilu 2004, bahwa pemilih perempuan mencapai 53% dari seluruh pemilih yang ada, calon legislatif yang terpilih dari kaum perempuan hanya 11,27%. Dengan semangat keadilan dan kesetaraan gender (Pasal 31 ayat (1) UU No. 2/2008), diharapkan keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif pusat dan daerah sekurang-kurangnya dapat mencapai 30%.

## 2. Fokus Penelitian

Beranjak dari topik penelitian dan apa yang telah diuraikan di atas, dan hasil penelitian pendahuluan, penelitian berfokus pada beberapa pokok penelitian, sebagai berikut :

- a. Partisipasi dalam Pemilu (Legislatif dan Eksekutif), yaitu derajat partisipasi pemilih yang menggunakan hak pilihnya, kecenderungannya (menurun atau meningkat), dan alasan-alasan pemilih menggunakan hak pilihnya. Derajat partisipasi pemilih dalam menggunakan hak pilihnya, tidak terlepas dari sosialisasi yang dilakukan oleh KPU dan KPUD, serta Parpol peserta Pemilu.
- b. *Non Voting* (Golput), yaitu pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya, karena tidak datang dan adanya suara yang tidak sah, baik yang disengaja maupun tidak disengaja. Selain itu, ada Golput karena kelemahan administratif, yaitu mereka yang memiliki hak pilih, tetapi namanya tidak masuk dalam daftar pemilih tetap (DPT), yang jumlahnya sangat besar.
- c. Kampanye Pemilu, sebagai suatu proses komunikasi politik yang membawa berbagai efek. Proses komunikasi politik itu meliputi: sumber-sumber komunikasi, saluran (komunikasi media massa, komunikasi sosial, komunikasi organisasional), *messages* (emosional-konfrontatif atau rasional-persuasif), dan destinasi (konstituan atau bukan konstituan). Ada kampanye resmi, dan kampanye terselubung yaitu kegiatan kampanye yang dilakukan sebelum waktu kampanye resmi, seperti temu kader, silaturahmi. Ada kampanye terbuka, dan kampanye terbatas yaitu kegiatan kampanye tanpa pergerakan massa. Adapun efek dari kampanye Pemilu tersebut, selain derajat partisipasi dalam pemilu, adalah hasil *voting* bagi masing-masing kontestan, kecenderungan pemilihan pada tokoh atau program, dan artinya bagi pendidikan politik masyarakat. Untuk hal yang terakhir ini, termasuk tingkat ketaatan dan pelanggaran terhadap hukum dan etika politik dalam proses kampanye.
- d. Keterwakilan perempuan, sekurang-kurangnya 30% dalam kepengurusan Parpol dan pada gilirannya juga dalam lembaga legislatif pusat dan daerah pada Pemilu 2009. Ide dasar yang melatarbelakangi kebijakan ini, dan maknanya bagi keberadaan di negara ini.

- e. Peranan Parpol dalam penentuan Caleg dan Citranya dalam masyarakat, baik konstituen Parpol yang bersangkutan maupun bukan konstituen.
- f. Pandangan pemilih terhadap ide Pemilu Terpadu Pilwan-Pilpres, dengan memilih makin tingginya frekuensi pemilihan langsung sejak dari Pilwan, Pilpres, Pilgub, Pilbup, Pilwali hingga Pilkades. Tingkat kejenuhan pemilih, besarnya biaya dan enersi, tentunya akan menjadi pertimbangan utama dalam penyelenggaraan.

Rencana semula, pada Tahun I (2009) penelitian ini berfokus pada penyelenggaraan Pemilu 2004, dan pada Tahun II (2010) penelitian berfokus pada penyelenggaraan Pemilu 2009. Tetapi mengingat, bahwa objek penelitian (yang terinci dalam fokus penelitian), antara penyelenggaraan Pemilu 2004 dengan Pemilu 2009 untuk sebagian besar memiliki kesamaan, maka fokus studi antara kedua penyelenggaraan Pemilu (2004 dan 2009) tersebut diintegrasikan menjadi satu fokus penelitian. Antara penyelenggaraan kedua Pemilu (2004 dan 2009), juga dapat dilihat unsur-unsur yang berubah dan berkelanjutan. Dasar pertimbangan utama, untuk mengintegrasikan antara penyelenggaraan Pemilu 2004 dengan Pemilu 2009, guna peningkatan efektivitas kerja, dan dengan pemadatan jangka waktu penelitian itu akan dapat mengejar momentum persiapan penyelenggaraan Pemilu 2014. Pemadatan jangka waktu penelitian tersebut, selain sebagai hasil diskusi Tim Peneliti Hibah Pasca-UMS, juga tidak terlepas dari sejumlah masukan Tim Penilai (*reviewer*) proposal Dirjen Dikti sebelumnya.

Dengan pemadatan jangka waktu penelitian tersebut, terjadi pergeseran fokus penelitian, yaitu pada Tahun I (2009) berfokus pada penyelenggaraan Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, baik Pilwan maupun Pilpres, sebagai sarana pendidikan politik masyarakat; Tahun II (2010), format dan substansi hukum Pemilu terpadu sebagai kebijakan publik; dan Tahun III (2011) sosialisasi hasil penelitian dalam bentuk **naskah akademik**, sebagai bahan penyusunan *legal draft* atau perbaikan produk perundang-undangan.

### 3. Lokasi Penelitian

Rencana semula lokasi penelitian ini meliputi Kota Surakarta dan sekitarnya, DKI Jakarta dan sekitarnya, serta Kota Bandar Lampung dan sekitarnya. Perlu diketahui, bahwa jika tujuan akhir dari penelitian ini adalah tersusunnya naskah akademik, maka penelitian itu seharusnya memiliki cakupan makro (nasional). Sementara, lokasi penelitian yang cakupannya mikro terutama untuk mengungkap fakta sosial yang bersifat kualitatif dalam bentuk data kualitatif dalam bentuk data kualitatif. Pendekatan penelitian ini bersifat terpadu (makro-mikro), agar hasil penelitian lebih komprehensif. Selanjutnya, agar diperoleh data kualitatif yang lebih komprehensif dan mendalam, lokasi penelitian diperluas menjadi Provinsi Jawa Tengah dan provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi DKI Jakarta, dan Provinsi Lampung.

### 4. Hasil yang diharapkan

Hasil akhir dari penelitian ini adalah tersusunnya sebuah laporan penelitian dengan topik: **Model Penyelenggaraan Pemilu Terpadu (Legislatif dan Eksekutif) dan Efeknya bagi Pendidikan Politik Masyarakat**, dalam format naskah akademik dan buku ajar. Sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa naskah akademik merupakan sumber pembentukan *legal draft* atau perbaikan produk perundang-undangan yang telah ada, yaitu produk perundang-undangan tentang penyelenggaraan Pemilu (2009), baik Pilwan maupun Pilpres. Sementara, buku ajar dimaksudkan sebagai salah satu bahan pembelajaran untuk mata kuliah Sosiologi Hukum (S2-Ilmu Hukum), serta mata kuliah Sistem Politik dan Budaya & Partisipasi Politik (S1-Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan-FKIP).

Sosialisasi naskah akademik tersebut tentunya terhadap lembaga-lembaga yang relevan seperti DPR dan DPD, dimaksudkan sebagai bahan masukan untuk perbaikan produk perundang-undangan tentang penyelenggaraan Pemilu yang ada. Sosialisasi naskah buku ajar, dimaksudkan untuk memperbaiki atau menyempurnakan naskah buku ajar tersebut, sebelum naik cetak untuk dipublikasikan.