

Negara dan Polarisasi Politik: Pelajaran dari Pemilihan Umum 1999

State and Political Polarization: Lessons from 1999 General Election

Juri Ardiantoro

Program Studi Sosiologi, Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia

E-mail: ardiantoro.juri@unusia.ac.id

Abstract

This paper attempts to describe and analyze the context of Indonesia's political changes, particularly in the 1999 elections and those involving state elements and other political actors and structures in the administration of elections in the transitional era. This paper covers four main issues, firstly the 1999 election in the context of Indonesia's political transition, secondly the institutions for organizing elections in Indonesia, particularly the 1999 General Elections Commission, thirdly the functioning of state elements in the institutional structure and performance of the 1999 General Elections Commission, and finally the democratic political role of the 1999 KPU. In laying a solid foundation for the reform of political institutions in Indonesia. This paper uses a qualitative approach based on the constructivism paradigm. This paper concluded that political change always generates polarization of political forces, both at the state level and at the grassroots level.

Keywords: *election, KPU, state, agency-structure, structuration*

Abstrak

Tulisan ini secara umum berusaha menggambarkan dan menganalisis konteks perubahan politik Indonesia, khususnya pada penyelenggaraan pemilu tahun 1999 dan yang menyangkut unsur-unsur negara dengan aktor-aktor dan struktur-struktur politik lain dalam penyelenggaraan pemilu di era transisi. Tulisan ini mencakup empat isu utama, pertama pemilu 1999 dalam konteks transisi politik Indonesia, kedua kelembagaan penyelenggara Pemilu di Indonesia, khususnya KPU Pemilu 1999, ketiga bekerjanya unsur-unsur negara dalam struktur kelembagaan

dan kinerja KPU Pemilu 1999, dan terakhir peranan politik demokratik KPU 1999 dalam meletakkan landasan yang kokoh bagi pembaharuan kelembagaan politik di Indonesia. Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan mendasarkan pada paradigma konstruktivisme. Tulisan ini berhasil mengajukan kesimpulan bahwa perubahan politik selalu menghasilkan polarisasi kekuatan-kekuatan politik, baik di tingkat negara maupun di akar rumput.

Kata Kunci: *pemilu, KPUS, negara, agen-struktur, strukturasi*

Pendahuluan

Sebagai pemegang mandat transisional,¹ Rezim Habibie sesungguhnya tidak memiliki kewenangan untuk membuat suatu keputusan-keputusan penting menyangkut nasib bangsa. Pemerintahan transisional harus berkonsentrasi pada usaha-usaha mendorong percepatan reformasi dengan cara membentuk semacam panitia atau komite yang bertugas *men-design* atau mengagendakan reformasi tersebut. Badan atau komite ini bertugas menyiapkan pelaksanaan pemilihan umum demokratis untuk membentuk kekuasaan baru untuk menggantikan rezim pemerintahan Orde Baru yang anti demokrasi dan penuh dengan Kolusi Korupsi dan Nepotisme (Haris, 1999).

Akan tetapi, nampaknya Rezim Habibie tidak mau kehilangan momentum untuk tampil sebagai reformis dengan banyak sekali membuat kebijakan-kebijakan populis, seperti kebijakan atas nasib Timor-Timur, pelepasan tapol/napol, kebebasan pers, penyelenggaraan pemilu dipercepat, dan lain-lain. Namun demikian, langkah-langkah populis ini tetap menimbulkan masalah yang tidak sepele, terutama, pada sosok Habibie sendiri yang tidak dipercaya sepenuhnya sebagai agen perubahan oleh sebagian kalangan karena masih dianggap sebagai bagian dari Orde Baru. Habibie sendiri sepertinya menyadari adanya fakta mengenai posisinya yang telah menimbulkan perdebatan, pro-kontra dan pertentangan mengenai legitimasi yang disandangnya.

Menyadari legitimasi yang disandangnya lemah (Gaffar, 1999), sebagai penguasa politik, Rezim Habibie juga membuat langkah-langkah politik yang bertujuan untuk mengukuhkan posisinya, baik sebelum maupun sesudah pemilu diselenggarakan. Dalam konteks inilah, Pemilu 1999 di samping sebagai sarana bagi rakyat untuk menghimpun politiknya yang telah dirampas oleh penguasa Orde Baru, juga pada saat yang bersamaan menjadi arena bagi kekuatan lama (Habibie di dalamnya) untuk mengukuhkan kembali kekuatan politiknya.

Setelah didahului oleh proses-proses persiapan, seperti: revisi tiga UU Politik yang menghasilkan UU No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilu, dan UU No. 4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan DPR/MPR, DPRD I/DPRD II; pendaftaran partai politik; dan juga seleksi partai politik² Pemilu 1999 dapat digelar di mana pemungutan suara dilakukan secara

1 Sebagai pemegang mandat ini pun, Sidang Istimewa MPR tahun 1988 tidak mengukuhkan status transisional ini, sehingga persoalannya pun menjadi bertambah rumit. Apa yang dimaksud dengan transisional juga menjadi kabur, tentatif; karena tidak ada acuan legalnya yang mengatur apa yang boleh dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan.

2 Tiga UU tersebut adalah revisi dari 3 UU yang merupakan bagian dari 5 UU Politik tahun 1985

serentak pada 7 Juni 1999.

Hasilnya, walaupun masih banyak kekurangan, terutama menyangkut aspek jurdil (jujur dan adil), oleh banyak kalangan dianggap sebagai yang relatif paling demokratis jika dibandingkan dengan tujuh kali pemilu selama Orde Baru. Namun demikian, Pemilu 1999 juga tidak memberikan jaminan (*guarantee*) kepada kehidupan politik yang stabil. Formasi politik hasil Pemilu 1999 (dan Sidang Umum 1999) ternyata mengandung masalah yang sangat krusial, oleh karena tidak mampu mengkonsolidasikan kehidupan politik demokratis, dan pada saat yang sama perubahan politik juga tidak segera mampu mengeluarkan bangsa ini dari kemelut krisis ekonomi.

Dengan demikian, penyelenggaraan Pemilu 1999 bukan tanpa masalah, tetapi membawa semacam 'cacat bawaan'. Dalam arti, bahwa baik landasan hukumnya, kelebagaannya, aktor-aktornya, maupun interaksi antar ketiganya sendiri menyimpan banyak masalah yang kemudian berimplikasi pada formasi politik berikutnya.

Asumsi tersebut menjadi menarik untuk dikaji, terutama menyangkut implementasi gagasan-gagasan transisi atau perubahan politik demokratis tidak berlangsung secara linier sebagaimana yang dibayangkan sebelumnya; tetapi, mengalami dinamika yang sangat rumit. Bahkan jika Pemilu 1999 itu dianggap demokratis dan dianggap akan dapat menyelesaikan problem-problem politik, pada akhirnya justru hanya berujung pada kekecewaan-kekecewaan publik pada umumnya. Setidaknya dalam tiga-empat tahun terakhir. Selain itu, tarik menarik antara aktor-aktor politik dengan arus besar demokratisasi (yang tercermin dengan keinginan mewujudkan struktur-struktur sosial politik demokratis) selama dan sesudah Pemilu 1999 juga sangat tampak.

Dengan penjelasan di atas, menyangkut dua hal: peranan aktor-aktor atau agen-agen dan struktur-struktur politik, baik di level negara maupun masyarakat menjelang, selama, dan sesudah pemilu dan implikasinya bagi proses konsolidasi demokrasi pasca pemilu menarik untuk didiskusikan.

Tulisan ini akan difokuskan pada performa dan kinerja politik lembaga yang diberi tugas oleh negara untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum 1999, yaitu Komisi Pemilihan Umum atau disingkat KPU yang dibentuk berdasarkan UU No. 3 tahun 1999. Mengapa KPU? *Pertama*, unsur keanggotaan yang kombinasif (unsur partai politik dan pemerintah), menunjukkan adanya relasi antara kekuatan-kekuatan masyarakat sipil dan negara dalam penyelenggaraan Pemilu, berbeda dengan pemilu-pemilu Orde Baru yang dimonopoli negara. *Kedua*, namun demikian, keanggotaan unsur pemerintah yang mayoritas bukan berasal dari birokrat, tetapi dari kampus dan aktivis menunjukkan performa yang tidak selamanya khas negara. Justru terjadi variasi dan dinamika yang tidak monolitik. *Ketiga*, baik dari unsur partai politik maupun akademisi dan aktivis, keanggotaan mereka diangkat oleh presiden sebagai pejabat negara. Dengan demikian, di luar perjuangan politik pribadi dan kelompoknya, sejauh mana sebagai pejabat

(No.1, 2, 3, 5 dan 8. Masing-masing mengenai Pemilu, Susduk MPR/DPR, DPRD I, DPRD II; Parpol dan Golkar; Referendum; dan Organisasi Kemasyarakatan).

negara mengapresiasi kepentingan negara di satu sisi, dan bagaimana mereka mengapresiasi tuntutan-tuntutan politik masyarakat di era transisi, pada sisi yang lain.

Metode

Penelitian ini didasarkan pada paradigma konstruktivisme, dengan berdasarkan objek dan permasalahan penelitian (research problem) yang diangkat, maka penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif.

Sebagai penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif dan berparadigma konstruktivisme, dimana diharapkan mendapatkan informasi yang memadai dari permasalahan penelitian ini, maka metode yang dipakai adalah mengkombinasikan metode wawancara mendalam, studi dokumentasi dan observasi. Wawancara mendalam ini dilakukan untuk menggali informasi yang memadai berkaitan dengan sikap, tindakan dan pola interaksi sosial lainnya yang menunjukkan praktik-praktik sosial politik menjelang, saat, dan sesudah Pemilu 1999. Sedangkan studi dokumentasi dilakukan untuk melacak dan menganalisis sumber-sumber tertulis yang berasal dari subjek penelitian, maupun dari berbagai analisis yang terdokumentasi. Sementara observasi dilakukan untuk memahami aktivitas politik subjek penelitian, yaitu KPU sebagai aparat negara yang dalam penelitian ini bertindak sebagai agensi, dan sumber-sumber alokatif dan otoritatif yang memfasilitasi bekerjanya dinamika negara dalam lingkup struktur-struktur sosial politik yang ada, sehingga akan nampak praktik politik, sebagaimana yang dimaksud dengan penelitian struktural.

Temuan dan Analisis

Salah satu pilar penting dalam demokrasi adalah adanya mekanisme yang bebas dan *fair* bagi rakyat dalam menyeleksi dan memilih wakil-wakilnya, baik di legislatif maupun di eksekutif. Mekanisme inilah yang disebut pemilu. Dan melalui pemilu lah pemimpin-pemimpin yang muncul mendapatkan legitimasinya.

Terkait dengan perubahan politik Indonesia pasca kejatuhan Soeharto dan naiknya Habibie sebagai pengganti yang problematik baik secara yuridis maupun politis tersebut, pemilu bukanlah pilihan tunggal bagi masyarakat Indonesia. Kendatipun pemilu dianggap mekanisme alternatif untuk meraih legitimasi, namun tidak sedikit pula yang menyangsikan, bahkan menolak.

Kelompok masyarakat yang tergolong dengan ke dalam kelompok yang menolak adalah kelompok yang sejak awal menolak Habibie sebagai pemegang transisional. Menurut kelompok ini, untuk mendapatkan pemilu yang *legitimate*, penyelenggaranya pun haruslah mendapatkan legitimasi dari rakyat.

Budiman Sudjatmiko, salah seorang yang termasuk dalam kelompok ini berpendapat bahwa dengan menyetujui pemilu diselenggarakan oleh Rezim Habibie, berarti telah memberikan kesempatan kepada Habibie sebagai sumber pemberi legitimasi (sebagai pemerintahan transisional penyelenggara pemilu). Maka, dengan demikian membiarkan kontinuitas rezim otoriter Orde Baru. Sehingga memiliki kesempatan untuk mengkonsolidasikan posisi politiknya

(Sujatmiko, 1999:56).

Habibie bukanlah tidak menyadari atas pandangan-pandangan yang demikian. Menyadari legitimasi yang disandangnya lemah, Habibie segera dan terus membuat kebijakan-kebijakan populis untuk mendongkrak popularitasnya sebagaimana yang digambarkan di atas. Nah, penyelenggaraan Pemilu 1999, di samping diarahkan untuk itu, tentu saja juga sebagai sarana untuk mengkonsolidasikan kekuatan politiknya agar dalam pertarungan di pemilu mendapatkan kekuasaan baru yang lebih *legitimate*.

Untuk maksud itulah Presiden Habibie dan dengan DPR MPR menyepakati menggelar Sidang Istimewa MPR pada akhir tahun 1998. Di mana agenda Sidang Istimewa itu dirancang untuk membahas agenda utama, yaitu mencabut Ketetapan MPR RI No. XIV/MPR/1998 Tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR RI No. III/MPR/1988 Tentang Pemilihan Umum. Di mana Pemilu yang seyogianya diselenggarakan pada tahun 2002 dimajukan tahun 1999.

Transisi Politik 1999 dan Pilihan Demokrasi

Naiknya Habibie menggantikan Soeharto telah menandai babak baru politik Indonesia, yaitu menguatnya tuntutan masyarakat untuk mengubur sistem politik otoriter Orde Baru dan menggantinya dengan sistem politik yang lebih demokratis. Perubahan atau yang sering disebut transisi politik suatu negara akan selalu menyangkut perubahan akan dua hal, yaitu pada level aktor maupun struktur politik. Perubahan itu juga berlangsung baik di level negara (*state*) maupun masyarakat (*society*).

Meskipun demikian, dengan hadirnya Habibie sebagai pengganti Soeharto tidak serta-merta membuat publik puas. Muncul pro-kontra, menimbulkan debat konstitusional dan bahkan secara politik mempersoalkan sosok pribadi Habibie sendiri.

Berdebatan tersebut pada kenyataannya tidak hanya terjadi di tingkat masyarakat, namun juga dalam birokrasi sipil dan militer. Itulah sebabnya, turunya Soeharto dan disusul dengan naiknya Habibie pada akhirnya tidak melahirkan kekuatan politik negara yang tunggal dan monolitik, tetapi terfragmentasi ke dalam banyak kelompok kepentingan. Salah satu cerminan yang nyata adalah munculnya banyak partai politik dan kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) yang didukung oleh kalangan pejabat dan mantan pejabat, baik di sipil maupun militer.

Dalam hal ini, transisi memang selalu menimbulkan ketidakpastian akan masa depan politik suatu negara. Bukan saja karena aturan main yang ada bekerja dalam perubahan yang secara terus-menerus terjadi, tetapi juga karena biasanya aturan yang ada dipertarungkan dengan sengit. Para pelaku politik tidak hanya berjuang untuk sekedar memuaskan kepentingan-kepentingan pribadi sesaat dan atau kepentingan orang lain yang –menurut mereka- mereka wakili, namun juga berjuang untuk menetapkan peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur yang konfigurasinya dapat menentukan siapa yang mungkin akan menang atau kalah di masa mendatang. Karena peraturan-peraturan yang akan muncullah yang

akan sangat menentukan sumber-sumber mana yang secara sah boleh dikerahkan ke dalam arena politik, serta pelaku-pelaku mana yang diperkenankan masuk (Liddle, 2001:2).

Di samping masalah siapa yang berhak menggunakan dan memobilisasi peraturan-peraturan untuk kepentingan kekuasaannya, persoalan lain yang tentu saja muncul di era transisi kaitannya dengan reproduksi peraturan-peraturan tersebut adalah masalah sejauh mana masyarakat dapat mematuhi sumber-sumber regulatif tersebut. Jika kekuasaan dapat meraih kedua-duanya, maka, penguasa baru itu mendapatkan legitimasinya secara meyakinkan (Markoff, 2002:25).

Sejak menggantikan Soeharto, Rezim Habibie telah melakukan serangkaian kebijakan antara lain pembebasan tapol/napol, mengumumkan rencana pemilihan umum dipercepat dengan didahului penyusunan UU Politik baru, termasuk kebebasan mendirikan partai politik, rencana amandemen UUD 1945, serta lahirnya UU yang mengatur kebijakan desentralisasi berupa UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Namun demikian, kebijakan populis Habibie ditanggapi sangat beragam. Bagi para pendukungnya, tindakan populis ini menunjukkan bahwa Habibie adalah tokoh reformis yang berbeda dengan Soeharto. Sebaliknya, bagi kalangan yang sejak awal skeptis memandang bahwa tindakan seperti ini adalah strategi politik Habibie untuk menarik simpati politik dan kemudian legitimasi dapat diraihinya, baik untuk mempertahankan kekuasaan yang telah ada maupun pada Pemilu 1999.

Praktik politik sebagaimana tercermin di atas, adalah gambaran betapa proses transisi selalu diwarnai oleh dialektika antar kekuatan politik yang ada, terutama antara kekuatan-kekuatan pendukung perubahan (reformasi) dan kekuatan-kekuatan pendukung rezim lama (status quo). Itulah sebabnya transisi politik selalu membuka dua kemungkinan: bahwa transisi politik dapat mengarah pada kembalinya beberapa bentuk pemerintahan otoriter; ataupun sebaliknya, sebuah sistem politik (pemerintahan) yang demokratis.

Akan tetapi, yang menjadi pertanyaan adalah, mengapa ketika demokrasi menjadi pilihan, tetapi justru klaim demokrasi Habibie justru tidak mendapatkan pijakan dan gagal meraih legitimasi kekuasaan? Setidaknya ada hal yang menyebabkan klaim demokrasi Rezim Habibie tidak efektif. *Pertama*, apa yang disebut dengan kebebasan dan partisipasi publik yang luas tidak dipercaya sebagai produk Habibie sebagai seorang demokrat. Kesiediaan Habibie untuk membuka kran demokrasi lebih disebabkan oleh desakan yang sangat kuat dari arus bawah, elit masa demokrat dan dari dunia internasional. Klaim demokrasi dengan demikian dicurigai hanya sebatas trik untuk menarik simpati dan kemudian mengkonsolidasikan kembali kekuasaannya. Tidak ada jaminan bahwa Habibie akan menjadi seorang demokrat, malah justru kekuasaan yang telah terkonsolidasi itu kembali berpraktik sebagaimana yang ia jalankan bersama Soeharto.

Kedua, kekhawatian publik akan kesungguhan Habibie semakin mendapatkan pembenaran saat Habibie tidak memiliki keberanian untuk memutus hubungan

politik dengan rezim sebelumnya. Habibie tidak berhasil mereformasi hubungan sipil dan militer. Dan, yang lebih menyakinkan publik adalah Habibie tidak berhasil menegakkan hukum atas tindakan melawan hukum, KKN yang dilakukan oleh penguasa Orde Baru maupun atas para pelanggar HAM dan pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*).

Negara dan Legitimasi Pemilihan Umum

Salah satu keputusan penting yang dihasilkan oleh Sidang Istimewa (SI) November 1998 adalah Ketetapan MPR RI No. XIV/MPR/1998 Tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR RI No. III/MPR/1988 Tentang Pemilihan Umum. Ketetapan ini mengubah beberapa klausul yang sangat mempengaruhi penyelenggaraan Pemilihan Umum 1999. Lima di antara yang penting itu adalah, *pertama*, ditegaskannya prinsip demokratis, jujur dan adil dalam penyelenggaraan Pemilu. Pada Pemilu sebelumnya rezim tidak berani menegaskan hal itu, tetapi cukup hanya langsung, umum, bebas dan rahasia.

Kedua, pemilu tidak dilakukan lima tahun setelah Pemilu 1997, tapi diselenggarakan pada bulan Mei atau selambat-lambatnya Juni 1999. Pada akhirnya Pemilu dapat diselenggarakan secara serentak pada 7 Juni 1999. Dan, pemilu diselenggarakan pada hari libur atau diliburkan. Pada masa Orde Baru Pemilu selalu diselenggarakan pada hari kerja, di mana pimpinan kantor atau tempat bekerja lainnya dapat dengan mudah mengontrol pilihan bawahannya. Termasuk dalam konteks ini adalah kontrol guru dan kepala sekolah terhadap pelajar.

Ketiga, pemilu diikuti oleh partai-partai yang telah lolos seleksi dan memiliki hak dan kewajiban yang sama. Dengan demikian, pemilu tidak hanya terbatas diikuti oleh PPP, PDI, dan Golkar. *Keempat*, Pemilihan Umum diselenggarakan oleh sebuah badan yang bebas dan mandiri, terdiri dari unsur-unsur Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada presiden. Dan, *kelima*, pengawasan Pemilihan Umum dilakukan oleh sebuah badan pengawas yang mandiri. Ketetapan ini juga melegalkan lembaga-lembaga independen yang tumbuh atas inisiatif masyarakat untuk melakukan pemantauan.

Ketetapan MPR itu kemudian ditindaklanjuti dengan terbitnya tiga UU bidang politik untuk mengubah UU Politik produk tahun 1985. Tiga UU politik tahun 1999 adalah salah satu manifestasi penting dari semangat perubahan politik dari sistem otoriter Orde Baru kepada sistem politik yang lebih demokratis.

Betapa tidak, dengan perangkat UU politik sebelumnya, Rezim Orde Baru mendapatkan pengabsahan dari semua tindakan-tindakan politik yang sesungguhnya meningkari demokrasi itu sendiri. Salah satunya adalah menciptakan UU untuk melanggengkan praktik lembaga-lembaga yang menopang eksistensi dan keberlangsungan rezim. Lembaga Pemilihan Umum (LPU) dan perangkat di bawahnya, seperti PPI, PPD I, PPD II, PPK, Pantarlih, dan KPPS adalah lembaga-lembaga yang dengan segala kecurangannya yang dilakukan turut berperan memenangkan partai penguasa, Golkar.

Keberadaan lembaga-lembaga tersebut tentu saja dapat ditemukan pada masa

Orde Baru; lembaga-lembaga sosial-politik berada dalam kooptasi dan kontrol pemerintah. Selain menyangkut lembaga penyelenggara pemilu, pengkooptasian atas lembaga-lembaga masyarakat dapat dilihat pada kebijakan pemerintah Orde Baru tahun 1973 yang memaksa Sembilan partai politik bergabung menjadi dua partai politik: partai-partai Islam bergabung dalam Partai Persatuan Pembangunan atau PPP; dan partai-partai yang berhaluan nasionalis-Kristen-sekuler bergabung dalam Partai Demokrasi Indonesia atau PDI.

Setelah rezim Orde Baru tumbang, maka organisasi penyelenggara pemilu tidak lagi dikuasai oleh pemerintah, tetapi dirancang mirip dengan Pemilu 1955, di mana kepanitiaan adalah kombinasi antara pemerintah dan wakil-wakil partai, sebagai manifestasi dari penyelenggara pemilu yang mandiri dan non-partisan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat 2, bahwa penyelenggaraan Pemilihan Umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas mandiri, yang terdiri atas unsur Partai-partai Politik Peserta Pemilihan Umum dan pemerintah yang bertanggung jawab kepada presiden. Selanjutnya, pada Pasal 9 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa keanggotaan KPU terdiri dari satu orang Wakil dari masing-masing partai politik peserta pemilu dan lima orang wakil dari pemerintah. Hak suara dari unsur pemerintah dan wakil partai politik ditentukan secara berimbang.

Namun demikian, pada kenyataannya, UU tersebut masih bersifat umum, kurang memberikan penjelasan yang detail, termasuk dalam Penjelasannya. Pada tahap di mana perlu dibuat aturan yang lebih jelas dan operasional untuk menjabarkan UU tersebutlah, interpretasi sekaligus strategi masing-masing agensi untuk memasukkan kepentingannya.

Perangkat peraturan yang jelas memperlihatkan akan hal tersebut misalnya adalah Keputusan KPU No. 02 tahun 1999 tentang Tata Kerja KPU. Pada Pasal 5 ayat 2 yang menyatakan bahwa Ketua KPU dipilih dari anggota KPU wakil Partai Politik Peserta Pemilihan Umum. Selanjutnya pada ayat 3 Wakil-wakil Ketua KPU seorang dipilih dari wakil Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dan seorang dari wakil pemerintah (Keputusan KPU No. 02 tahun 1999 tentang Tata Kerja KPU).

Negara dan Struktur Dominasi

Struktur politik yang bersifat otoritatif dalam konteks ini adalah entitas yang memiliki kapasitas organisasional untuk mempengaruhi praktik politik di KPU pada khususnya, dan penyelenggaraan Pemilu 1999 pada umumnya. Banyak sekali entitas yang dimaksud, namun demikian, penjelasan berikut akan difokuskan pada negara, di samping juga entitas lainnya, seperti LSM, badan-badan internasional, media masa, dsb.

Sebagaimana sifat yang melekat, negara dengan berbagai perangkat yang dimiliki diciptakan dan memiliki kapasitas untuk mempengaruhi dan memaksa. Sejauh mana kapasitas itu mempengaruhi kinerja KPU?

Sebelum menggambarkan akan masalah tersebut, terlebih dahulu harus didudukkan bahwa posisi negara dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 1999 adalah dalam proses transisi. Sehingga yang dimaksud negara dalam konteks ini adalah negara transisional. Dan, oleh karena isu yang dibangun adalah perubahan

menuju demokrasi, dengan demikian dapat dipahami sebagai transisi menuju demokrasi.

Berkaitan dengan ini, Guillermo O'Donnell dan Philippe C. Schmitter memberikan gambaran mengenai proses politik yang menunjukkan suatu negara mengalami transisi demokrasi (O'Donnell & Schitter, 1993:6). Transisi, menurutnya dibatasi oleh dua hal yang berlangsung secara bersamaan dan "membangun" dialektika. Di satu sisi, transisi dibatasi oleh dimulainya proses perpecahan sebuah rezim otoriterian, dan di sisi yang lain dibatasi oleh pengesahan beberapa bentuk-bentuk demokrasi, atau kemunculan suatu alternatif revolusioner. Dengan pengertian tersebut, apa yang dimaksud dengan kemampuan organisasional negara untuk mempengaruhi proses politik pun tidaklah terjadi secara penuh sebagaimana yang telah terjadi selama kekuasaan Orde Baru.

Pada awalnya, komposisi kelembagaan yang kombinitif dalam KPU ditengarai sebagai cara pemerintah untuk menempatkan pengaruhnya dalam panitia Penyelenggara Pemilu. Akan tetapi, yang terjadi kemudian adalah dominasi organisasional tidak hanya dimonopoli oleh negara, tetapi juga oleh partai-partai yang ada di KPU. Terutama setelah pemungutan suara 7 Juni 1999, mulai terlihat ketegangan antara partai-partai yang tidak memperoleh suara signifikan dengan wakil-wakil pemerintah di KPU, bahkan dengan wakil-wakil parpol yang memperoleh suara signifikan. Kekuatan-kekuatan organisasional partai-partai kemudian justru menjadi sumber ketegangan di KPU. Partai-partai yang tidak mendapatkan suara signifikan mengalami frustrasi dan kemudian mengambil langkah-langkah kiontroversial yang kontra-produktif, antara lain langkah-langkah yang berusaha untuk mendistorsi beberapa peraturan yang dibuat oleh KPU sendiri sebagaimana dijelaskan di atas (Ma'shum, 1999:74-75).

Dengan demikian, usaha-usaha untuk menerapkan praktik dominasi tidak saja dilakukan baik oleh negara, tetapi juga partai-partai. Perwakilan dan hak suara yang berimbang serta ketentuan-ketentuan dalam PP No.33 tahun 1999 misalnya, antara lain menjadi kekuatan pemerintah untuk mempengaruhi proses-proses politik di KPU dan pemilu pada umumnya; sementara itu, solidaritas antar partai-partai justru dimobilisir untuk memperjuangkan kepentingan partai-partai, atau lebih tepatnya elit partai secara sepihak.

Kesimpulan

Tulisan ini berhasil memotret perubahan politik (menuju demokrasi) yang selalu menghasilkan polarisasi kekuatan-kekuatan politik yang ada. Polarisasi ini tidak saja berada di level negara tetapi juga di level akar rumput (*grass roots*), baik sebagai akibat dari konstelasi politik di tingkat elite (negara) maupun karena dinamika yang terjadi di tingkat *grass roots* itu sendiri. Pada konteks yang lebih lanjut, perubahan ini tentu saja menyulut terjadinya ketegangan, konflik, dan tarik menarik, yang jika disederhanakan terjadi baik antara kekuatan-kekuatan pro-status quo dan pro-reformasi. Sementara di pihak pro-reformasi pun terdapat polarisasi yang juga tidak kalah tajamnya, terutama mengenai bagaimana cara perubahan itu ditempuh.

Polarisasi politik, baik di level negara maupun kekuatan-kekuatan masyarakat sipil, sesungguhnya bukan saja bersumber dari latar belakang ideologi, kultur politik dan sikap politik masa lalu diantara aktor-aktor tersebut. Oleh karena di era transisi politik ini terjadi ketidakpastian mengenai apa yang akan terbentuk dan terlembagakan, maka, polarisasi kekuatan politik juga bersumber dari usaha-usaha memperebutkan peluang sekaligus mengukuhkan pengaruhnya pada konstruksi politik yang akan terbentuk nantinya. Makanya, polarisasi kemudian berkembang menjadi aliansi-aliansi baru yang lebih didasarkan pada pragmatisme dan patronisme politik ketimbang berdasarkan ideologi dan platform yang jelas.

Daftar Pustaka

- Gaffar, Afan. 1999. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Haris, Syamsuddin. 1999. "Kekuasaan Transisional: Problem Penyelenggaraan Pemilu 1999" dalam Juri Ardiantoro F (Peny.), *Transisi Demokrasi: Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu 1999*, Jakarta: KIPP Jakarta.
- Keputusan KPU No. 02 tahun 1999 tentang Tata Kerja KPU.
- Ma'shum, Saifullah. 2001. *KPU dan Kontroversi Pemilu 1999*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Mangunwijaya, Y.B. 2001. "Indonesian Problems and Prospects" dalam R. William Liddle (ed.), *Crafting Indonesian Democracy*. Bandung: MIZAN-LIPI-Ford Foundation.
- Markoff, John. 2002. *Gelombang Demokrasi Dunia: Gerakan Sosial dan Perubahan Politik (terj.)*. Yogyakarta: CCSS-Pustaka Pelajar.
- O'Donnell, Guillermo dan Philippe C. Schmitter. 1993. *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*. (terj.). Jakarta: LP3ES.
- Sujatmiko, Budiman. 1999. "Menakar Kedalaman Transisi dan Prospek Reformasi Demokratik di Indonesia", dalam Juri Ardiantoro F (peny.), *Transisi Demokrasi: Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu*. Jakarta: KIPP Jakarta.