



# Sekolah Pemilu: Merintis Program Studi Tata Kelola Pemilu di Perguruan Tinggi

Novance Silitonga<sup>1</sup>

## **PENGANTAR**

Sepanjang perjalanan bangsa, Indonesia telah mengikuti 11 kali penyelenggaraan pemilihan umum atau pemilu yaitu secara berturut-turut dimulai dari pemilu 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, dan 2014. Artinya Indonesia sudah sangat memiliki pengalaman menyelenggarakan pemilu. Penyelenggaraan pemilu secara periodik menjadi indikator sebuah negara apakah demokrasi bersemayim didalamnya. Namun indikator ini tidak selalu tepat karena beberapa negara otoriter juga melaksanakan pemilu secara periodik walaupun hasil perolehan suara dalam pemilu sudah dapat diduga dan dipastikan pemenang pemilunya adalah partai penguasa di pemerintahan. Mengapa ini bisa terjadi? Hal ini terjadi karena sistem dan aturan-aturan pelaksanaan pemilu telah dimanipulasi untuk memenangkan partai penguasa dan penyelenggara pemilu adalah pemerintah yang berkuasa. Dalam konteks ini, demokrasi yang sesungguhnya tidak pernah dipraktekkan didalamnya, melainkan sebatas demokrasi elektoral yang semu.

Paska reformasi politik tahun 1998, pemilu di Indonesia diselenggarakan secara demokratis, terbuka, jujur dan adil. Saluran kebebasan berekspresi, khususnya dalam hal penyampaian aspirasi dan pendapat politik terbuka sangat lebar bahkan tidak terkendali. Atas nama kebebasan dan HAM orang dapat berorasi apapun tanpa ada rasa takut sama sekali. Peraturan perundang-undangan dan berbagai aturan-aturan teknis penyelenggaraan pemilu dibuat dalam rangka menjamin pemenuhan hak konstitusional pemilih. Masyarakat awam sekalipun sangat peduli terhadap pemilu. Hal ini ditandai dengan tingginya angka partisipasi pemilih di awal-awal pemilu reformasi.

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Tenaga Ahli Bawaslu RI Divisi SDM dan Organisasi.

Jika mencermati trend atau kecenderungan yang ada saat itu (paska reformasi), jumlah atau peminat masyarakat untuk mengambil pendidikan ilmu politik diberbagai perguruan tinggi baik negeri maupun swasta cukup tinggi. Magnet belajar politik begitu kuat di tengah-tengah masyarakat dan siswa-siswa yang akan melanjutkan pendidikan kejenjang pendidikan tinggi. Tidak sedikit siswa memilih jurusan ilmu politik dalam Ujian Masuk Perguruan Tinggi Negeri (UMPTN). Tidak hanya itu, dampak reformasi politik, merespon beberapa kampus (khususnya kampus-kampus didaerah) untuk membuka Jurusan Ilmu Politik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.

## **ISU-ISU PEMILU**

Apa saja yang terkait dengan isu-isu pemilu ? Menurut penulis ada 3 aspek utama yang harus dicermati dalam menyelenggarakan pemilu agar dihasilkan pemilu yang kredibel, transparan dan akuntabel baik dari proses maupun hasil pemilu tersebut. Ketiga aspek itu adalah Aspek Hukum, Aspek Teknis Penyelenggaraan dan Sosialisasi dan Aspek Keamanan. **Pertama**, Aspek Hukum. Aspek ini menyoroti ketersediaan segala peraturan perundang-undangan, yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu. Produk peraturan perundang-undangan yang dimaksud misalnya undang-undang, Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri dan seluruh aturan-aturan lainnya yang ada hubungannya dengan penyelenggaraan pemilu. Isu penting yang selalu muncul dalam aspek hukum adalah terkait 3 hal besar yaitu kekosongan hukum, ketidakkonsistenan hukum dan ketentuan-ketentuan multitafsir.

**Kedua**, aspek teknis penyelenggaraan dan sosialisasi. Isu yang mengitari aspek ini terutama terkait sistem pemilu yang akan digunakan, pemutakhiran daftar pemilih, perlengkapan pemungutan suara, desain surat suara, pemungutan dan penghitungan suara, pembagian kursi dan penetapan calon terpilih serta upaya sosialisasi yang diarahkan pada

dua sasaran yaitu pemahaman seluruh peserta pemilu (partai politik), tim kampanye, tim sukses, dan kelompok-kelompok masyarakat tentang teknis pelaksanaan pemilu, *diseminasi* berbagai regulasi tentang kepemiluan dan sosialisasi pemilu untuk meningkatkan jumlah partisipasi pemilih pada hari pemungutan suara di tempat pemungutan suara. **Ketiga**, aspek keamanan. Yang dimaksud keamanan disini adalah bukan saja keamanan setiap calon (misalnya calon presiden dan calon legislatif/DPD yang sudah masuk dalam daftar calon tetap) tetapi keamanan para penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) dan berbagai inventaris pemilu yang patut diberikan perlindungan dan penjagaan (Kotak Suara dan Kertas Suara).

Isu-isu pemilu seperti ini dalam suasana orde baru dikendalikan oleh pemerintah dari semua jenjang, mulai dari presiden sampai ke tingkat aparat desa. Intervensi pemerintah dalam melaksanakan pemilu terjadi dalam semua aspek diatas. Hal ini wajar karena pemerintah punya kepentingan besar untuk memenangkan kontestasi pemilu yang tidak saja menguasai parlemen tetapi juga meraih kekuasaan pemerintahan.

Sebaliknya, dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih demokratis seperti saat ini, isu-isu pemilu ini tidak menjadi ranah atau domain pemerintah saja. Contohnya rancangan aturan teknis (PKPU dan Perbawaslu) harus dibawa, dibicarakan dan dibahas secara tripartit yaitu Pemerintah, DPR dan Lembaga Penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu) melalui mekanisme rapat dengar pendapat atau konsultasi.

Isu-isu pemilu mendapat kajian, telaah kritis dan pembahasan lebih detail oleh parlemen, masyarakat sipil, perguruan tinggi (mahasiswa dan kaum intelektual kampus). Bahkan dengan mudah kita menemukan begitu banyak lembaga-lembaga kajian independen yang memberikan perhatian dan fokus pada isu-isu kepemiluan.

Dalam pemahaman penulis, arti dari ini semua adalah bahwa persoalan pemilu menjadi persoalan bangsa yang tidak saja digandrungi oleh kaum elite yang sedang merebut kekuasaan tetapi masyarakat awam yang sebenarnya tidak memiliki kepentingan langsung dalam meraih kekuasaan dan yang sebelumnya mereka termasuk masyarakat apolitis yang tidak berminat sama sekali tentang segala kehidupan dan perbincangan politik.

## **SEKOLAH PEMILU**

Pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban oleh para penyelenggara pemilu membutuhkan dua hal yaitu pengetahuan yang relevansinya kuat dengan ilmu-ilmu tentang kepemiluan, khususnya ilmu politik dan ilmu hukum dan pengalaman yang memadai. Kedua hal ini seharusnya menjadi syarat mutlak, khususnya bagi para penyelenggara pemilu di tingkat pusat dan tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Tidak jarang dijumpai personil penyelenggara pemilu yang tidak mampu bekerja hanya karena tidak mengerti apa yang harus dikerjakan setelah ia terpilih. Bahkan diantara mereka terpaksa berurusan dengan dewan etik pemilu akibat dilaporkan oleh masyarakat dan tak jarang pula mereka harus mengakhiri tugas mereka sebagai penyelenggara pemilu karena sanksi pemberhentian tetap oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Problem sebenarnya terletak pada kapabilitas/kapasitas dan mentalitas penyelenggara pemilu baik yang ada di Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu di setiap jenjang mulai dari KPU/Bawaslu RI, KPU/Bawaslu Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Panwas Kabupaten/Kota, PPK/Panwascam, PPS dan KPPS/Pengawas TPS. Kapabilitas/kapasitas yang dimaksud adalah kemampuan, keahlian penyelenggara dan pengawas pemilu dalam menjalankan tugas, kewajiban dan kewenangan masing-masing seperti yang diatur dalam undang-undang tentang penyelenggara pemilu baik secara individu maupun secara kolektif yang diperoleh dari pendidikan yang relevan dan sejumlah pengalaman dalam penyelenggaraan pemilu.

Sementara, mentalitas yang dimaksud dalam hal ini adalah kekuatan dan ketahanan mental penyelenggara pemilu untuk menghadapi segala macam tekanan, persuasi, ancaman dari orang-orang yang tidak menghendaki pemilu berlangsung secara jujur dan akuntabel. Devisi Sumber Daya Manusia dan Organisasi Bawaslu RI cukup sering melakukan klarifikasi/pemeriksaan internal terhadap personil pengawas pemilu di semua tingkatan dibawahnya atas berbagai laporan ataupun temuan yang diduga melanggar kode etik. Hasil pemeriksaan tersebut ada yang mengarah kepada proses pembinaan dan ada juga yang dilaporkan ke DKPP.

Berangkat dari keadaan demikian maka dipandang perlu untuk membuat pembelajaran pemilu secara akademik. Artinya pembelajaran pemilu perlu di rancang secara terarah dan teratur berdasarkan kaidah-kaidah ilmu pengetahuan yang telah baku. Penulis sendiri lebih pas menyebut istilah pembelajaran pemilu sebagai sekolah pemilu. Penyelenggara pemilu kedepannya merupakan figur-figur yang paham dan katham tentang pemilu, bukan saja dari sisi konseptual tetapi memahami pemilu pada sisi operasional.

Materi yang akan dipelajari di sekolah pemilu selain bersifat teoritik juga bersifat *internhip* dimana para mahasiswa diajak “praktek lapangan” bersama dengan KPU dan Bawaslu sehingga mereka paham pemilu secara operasional. Oleh karenanya ada kebutuhan untuk menjalin kerjasama permanen dengan kedua lembaga penyelenggara pemilu tersebut.

Argumen yang dapat diutarakan mengapa sekolah pemilu dianggap penting dan merupakan kebutuhan bangsa kedepan. *Pertama*, kompleksitas pelaksanaan pemilu Indonesia yang rumit. Pemilu di Indonesia dilaksanakan dalam 5 lapisan yaitu Pemilihan Anggota DPRD Kabupaten/Kota, Pemilihan Anggota DPRD Provinsi, Pemilihan Anggota DPR RI, Pemilihan Anggota DPD dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan 5 lapisan ini tidak saja membutuhkan suplai atau aliran anggaran yang supermega dari negara, tetapi dari sisi waktu membutuhkan perencanaan yang matang serta kreatifitas penyelenggara untuk

merancang kertas suara secara efektif dan efeksien. Mengapa? Secara geografis, Indonesia sangat luas dan anggaran yang dibutuhkan untuk melaksanakan pemilu sebanding dengan luasnya wilayah Indonesia dari Sabang sampai Merauke dan hampir setiap tahun pemilihan kepala daerah berlangsung di beberapa tempat. Tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu yang panjang butuh waktu yang tidak singkat dan jumlah caleg dari seluruh daerah pemilihan tidak sedikit.

Penyelenggara pemilu dituntut cermat dan teliti dalam menyusun jadwal dan tahapan pemilu. Penggunaan anggaran yang tepat sasaran dan kreatifitas daya cipta dalam merancang kertas suara sehingga jumlah caleg yang banyak dari partai-partai politik dapat disusun dalam sebuah kertas suara yang sederhana dan tidak membingungkan pemilih.

*Kedua*, figur penyelenggara pemilu yang memahami politik dan hukum. Menurut penulis, latar belakang pendidikan dan pengalaman menjadi kata kunci dalam hal ini. Penulis sendiri meyakini latar belakang pendidikan politik dan hukum merupakan dua disiplin ilmu yang paling dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemilu. Pengalaman menjadi faktor komplementer yang dapat digunakan sebagai modal untuk mampu berkomunikasi secara efektif dengan pihak-pihak yang berkepentingan pemilu berjalan secara transparan, jujur dan adil.

Penulis juga berkeyakinan tanpa dilatarbelakangi pendidikan ilmu politik dan ilmu hukum, penyelenggara pemilu maupun pengawas pemilu tidak terlalu maksimal menerjemahkan pemilu sebagai hal fundamental dalam kehidupan negara demokratis. Mereka bisa saja terjebak kedalam situasi *bussines as usual* yang menganggap penyelenggara pemilu sebatas profesi dan pekerjaan yang menghasilkan uang. Padahal kerja sebagai penyelenggara pemilu dituntut mampu menjiwai dan memaknai pekerjaan yanguntutannya bukanlah profit dan material namun jauh lebih dari itu yaitu pengorbanan dan rasa bangga

melayani negeri. Menjadi penyelenggara pemilu berarti menjadi bagian dari sejarah perjalanan bangsa.

Keyakinan penulis memang dapat diperdebatkan dan tentunya tidak semua orang sepakat dengan usulan penulis. Disinilah sekolah pemilu menjawab kebutuhan akan figur-figur penyelenggara dan pengawas pemilu yang mumpuni sehingga figur-figur ini mampu bekerja secara profesional dengan bekal ilmu kepemiluan yang dimiliki. Sekolah pemilu nantinya akan memproduksi insan-insan yang mampu bekerja dengan menggunakan akal, nurani dan mampu berfikir secara sistematis dan menyeluruh.

### **Keterlibatan Perguruan Tinggi**

Sekolah pemilu membutuhkan wadah atau institusi pendidikan sehingga muatan-muatan materi kepemiluan dapat disusun menjadi sebuah disiplin ilmu. Apakah disiplin ilmu pemilu itu disatukan atau disandingkan dengan jurusan ilmu politik atau ilmu sosial yang ada di perguruan tinggi adalah gagasan yang nantinya akan disempurnakan dikemudian hari. Kepentingan utama yang mendesak adalah bahwa materi dan muatan tentang kepemiluan dapat disusun menjadi sebuah kurikulum yang terstandar dan memenuhi kaidah-kaidah ilmu pengetahuan dan tentunya perguruan tinggi menjadi aktor yang dianggap mampu melakukannya.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa materi dan muatan ilmu kepemiluan tidak berdiri sendiri. Ada ilmu pengetahuan lain yang menjadi basis utamanya, misalnya ilmu politik yang mempelajari tentang pemilu, ilmu hukum juga mempelajari politik hukum dan sosiologi hukum. Dalam ilmu politik biasanya kepemiluan berada dalam pembahasan subjek demokrasi/demokratisasi dan partai politik. Namun subjek demokrasi dan partai politik tidak memberi penekanan bagaimana pemilu itu berjalan secara operasional dan bagaimana

penyelenggara pemilu bekerja serta bagaimana pula regulasi-regulasi pemilu disusun dan ditetapkan.

Pada tataran perguruan tinggi, sekolah pemilu mengambil rupa dalam bentuk studi tata kelola pemilu dan membuat modul pembelajaran secara memadai. Modul-modul yang disusun terdiri dari: Modul Regulasi Pemilu di Indonesia; Modul Perbandingan Sistem Pemilu, Modul Organisasi dan Birokrasi Pemilu, Modul Etika dan Moral Politik Penyelenggara Pemilu, Modul Assesmen Kualitas Pemilu, Modul IT Pemilu, Modul Pengelolaan Keuangan Pemilu, Modul Manajemen Logistik Pemilu, Modul Malpraktek Pemilu, Modul Mencegah dan Mengatasi Konflik Pemilu dan Modul Peradilan Pemilu.

Modul-modul disusun oleh para Dosen Ilmu Politik dari berbagai Perguruan Tinggi Negeri di Indonesia dan akan digunakan sebagai bahan ajar mahasiswa Program Studi Tata Kelola Pemilu. Proses pembuatan dan penyusunan materi/konten modul-modul ini tentu berdasarkan masukan dari KPU dan Bawaslu sebagai aktor yang mengerti bagaimana pemilu berjalan ditataran empirik, sehingga materi/konten modul-modul tersebut memperhatikan bagaimana kejadian-kejadian yang ada di lapangan. Sekali lagi menurut penulis, keterlibatan perguruan tinggi dalam sekolah pemilu adalah menerjemahkan sekolah pemilu menjadi sebuah program studi yang memiliki basis akademis yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan.

### **Kerjasama Lembaga Penyelenggara Pemilu dan Perguruan Tinggi**

KPU dan Bawaslu adalah lembaga penyelenggara pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi dalam penyelenggaraan pemilu. Kedua lembaga ini berdasarkan undang-undang adalah lembaga yang bersifat tetap dan permanen (kecuali Bawaslu di tingkat kabupaten/kecamatan/desa masih bersifat adhoc). Kerjasama diantara lembaga penyelenggara pemilu dan perguruan tinggi dirancang dalam rangka menjawab kebutuhan



tersedianya insan-insan penyelenggara pemilu kedepan yang memiliki kecapakan tinggi dalam menyelenggarakan pemilu secara demokratis, jujur dan adil.

Penulis sendiri ikut berpartisipasi (penugasan) dimasa-masa awal terbentuknya kerjasama antara lembaga penyelenggara pemilu dengan 11 Konsorsium Perguruan Tinggi Negeri di seluruh Indonesia (Universitas Gajah Mada, Universitas Andalas, Universitas Lampung, Universitas Riau, Universitas SamRatulangi, Universitas Hasanuddin, Universitas Cendrawasih, Universitas Udayana, Universitas Indonesia, Universitas Nusa Cendana dan Universitas Diponegoro). Mewakili Bawaslu RI turut membantu merumuskan model kerjasama antara Bawaslu dengan Konsorsium Perguruan Tinggi dan menjadi “panitia kecil” untuk melakukan seleksi internal terhadap PNS Bawaslu yang akan menerima beasiswa mengikuti Program Studi Tata Kelola Pemilu.

Kerjasama perguruan tinggi dengan lembaga penyelenggara pemilu sebaiknya bersifat permanen dan tidak dipengaruhi oleh masa jabatan para komisioner atau pimpinan kedua lembaga penyelenggara pemilu. Ini penting mengingat penyelenggaraan pemilu akan semakin kompleks kedepan, apalagi rencana untuk menggabungkan antara pemilihan legislatif dengan pemilihan presiden melalui pemilihan serentak membutuhkan para penyelenggaran yang tidak saja berkarakter tetapi juga memiliki ilmu pengetahuan kepemiluan yang memadai sehingga mampu menjalankan tugas, kewajiban dan wewenangnya sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang.

### **Proyeksi Minat Mahasiswa**

Paska terjalannya kerjasama antara lembaga penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) dan Konsorsium Perguruan Tinggi, didapat minat calon mahasiswa yang cukup tinggi. Paling tidak diawali para staf (PNS) dari kedua lembaga penyelenggara pemilu. Diawal berjalannya program studi tata kelola pemilu, KPU memberikan kesempatan belajar kepada

lebih dari 10 orang pegawai, sementara Bawaslu masih memberikan 3 orang pegawai karena masih ada pegawai yang secara administrasi belum memenuhi syarat. Pegawai yang diberi kesempatan untuk melanjutkan studi hanya terbatas pada Pegawai Negeri Sipil.

Hal ini lebih kepada persoalan loyalitas dan pengabdian PNS paska menyelesaikan studi. Walaupun dalam proses seleksi internal, banyak pegawai Non-PNS yang ingin mengikuti program studi bahkan bersedia membuat surat pernyataan untuk tetap loyal dan mengabdikan selepas pendidikan.

Dalam pengamatan penulis ada 3 halangan utama yang dihadapi oleh pegawai KPU dan Bawaslu untuk melanjutkan pendidikan ke Program Tata Kelola Pemilu di kampus-kampus anggota konsorsium. Halangan pertama, bagi pegawai yang sedang memegang jabatan terasa enggan melepaskan jabatan tersebut. Hal ini dipengaruhi oleh berkurangnya pendapatan yang akan mereka terima.

Kedua, kemampuan standar berbahasa Inggris. Persyaratan *Test Of English as Foreign Language* (TOEFL) menjadi persyaratan wajib yang ditetapkan oleh kampus anggota konsorsium bagi setiap mahasiswa yang akan belajar di tingkat master dan doktor. Tampaknya cukup banyak pegawai yang tidak memenuhi standar untuk masuk ke persyaratan ini. Dalam diskusi-diskusi yang berlangsung antara KPU, Bawaslu dan Anggota Konsorsium, ada “permakluman” yang disepakati yaitu Score TOEFL menjadi “syarat keluar” dan bukan “syarat masuk”. Artinya, pegawai yang lulus seleksi internal di KPU dan Bawaslu dapat mengikuti pendidikan dan Score TOEFL akan diberikan pada saat mahasiswa akan menyelesaikan pendidikan.

Ketiga, ketidakmampuan menyelesaikan pendidikan. Faktor ini disebabkan oleh rasa khawatir yang terlalu berlebihan. Banyak pegawai yang merasa tidak mampu karena menganggap dirinya tidak dapat membaca buku-buku dan berbagai literatur yang “berat-

berat” saat kuliah nanti. Menurut penulis ini disebabkan faktor kebiasaan membaca setiap orang. Memang studi ditingkat master dan doktor harus memiliki niat dan minat tinggi terhadap bacaan seperti buku-buku seperti buku, jurnal, prosiding, media/opini.

### **Harapan Kedepan.**

Para pegawai KPU dan Bawaslu yang diberi kesempatan untuk belajar dan menyelesaikan studi (tingkat master) pada Program Studi Tata Kelola Pemilu diharapkan akan menularkan gagasan dan ide serta terobosan yang baru dalam perbaikan kualitas pemilu di Indonesia dalam semua aspek dan bentuk, sehingga rancangan pemilu Indonesia semakin sesuai dengan tuntutan demokrasi ala Indonesia. Mereka juga diharapkan jika menjadi penyelenggara pemilu (komisioner) akan mampu bekerja secara profesional berdasarkan “ilmu kepemiluan” yang telah mereka peroleh.

Kerjasama permanen antara Perguruan Tinggi dengan Lembaga Penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu) tidak terpengaruh oleh masa jabatan pimpinan/komisioner KPU dan Bawaslu. Kerjasama permanen ini tercipta berdasarkan hubungan mutualisme yang bertujuan menjamin keberlangsungan demokrasi elektoral di Indonesia.

Kerjasama dengan Perguruan Tinggi Negeri dapat diperluas dengan Perguruan Tinggi Swasta melalui seleksi yang ketat, mengingat tidak semua kampus swasta yang dapat diajak kerjasama.

BALI, 11 SEPTEMBER 2016