

7

**DARI “KPU ORANG PARTAI” SAMPAI “KPU KARIR”: STUDI
KEANGGOTAAN KOMISI PEMILIHAN UMUM PASCA ORDE BARU
(1999-2014)****Subhan Purno Aji**Universitas Gadjah Mada
Sekretariat KPU Kabupaten Banyumas
E-mail: subhanpa@gmail.com

Editor: Sri Budi Eko Wardhani – Universitas Indonesia

LATAR BELAKANG

Mayoritas literatur menjelaskan tata kelola Pemilu (*electoral governance*) sebagai eksplanan, yakni variabel independen untuk menjelaskan pengaruh model tata kelola pemilu terhadap kualitas penyelenggaraan pemilu (Alvarez & Hall, 2006; Birch, 2011; Estevez et al., 2008; Hartlyn et al., 2008; Otaola, 2017; Rosas, 2010; Tarouco, 2016; Ugues Jr, 2014). Kelemahan mendasar dari literatur model ini adalah tidak terlalu menaruh perhatian pada dinamika (perubahan dan kesinambungan), dan seolah-olah tata kelola pemilu dan seluruh aspek di dalamnya selalu tetap, ajek dan tak berubah.

Tulisan ini menempatkan salah satu aspek dari *electoral governance*, yakni keanggotaan Badan Penyelenggara Pemilu (BPP), baik sebagai eksplanan maupun sebagai eksplanandum. Tujuannya, untuk mencari model optimum keanggotaan BPP di Indonesia. Model optimum dapat dijelaskan dengan cara mengelaborasi kemunculan dan perkembangan institusi keanggotaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) di Indonesia pasca Orde Baru (1999-2014), serta pengaruhnya terhadap kualitas pemilu. Model optimum dimaknai sebagai kondisi stabil dalam setiap rentangan waktu yang panjang, dan dengan demikian dapat ditemukan pengaruhnya dalam kualitas pemilu yang dihasilkan. Singkatnya, studi ini hendak menjelaskan keanggotaan KPU dalam alur keberlanjutan yang menyejarah serta konsekuensi-konsekuensi yang muncul terhadap Pemilu yang dihasilkan.

Institusi keanggotaan didefinisikan sebagai mekanisme, prosedur, rutinitas dan aturan (baik formal maupun informal) tentang pengisian orang-orang yang duduk menjadi anggota BPP yang tertanam pada struktur rekrutmen dan komposisi anggota. Institusi ini pada gilirannya membentuk karakteristik keanggotaan BPP yang dapat berbeda-beda,

sekalipun dengan regulasi formal yang sama. Dengan demikian, studi ini melampaui studi normatif terhadap keanggotaan KPU sebagaimana terlihat dari aturan-aturan resmi yang mengaturnya.

Tulisan ini hadir untuk mengisi kelangkaan penjelasan tentang dinamika keanggotaan BPP di Indonesia. BPP merupakan institusi penting yang menyertai setiap penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Sejak dasawarsa 1950-an Indonesia telah mengenal BPP yang diisi oleh mereka yang berasal dari partai politik. Lalu, seiring dengan munculnya Orde Baru, BPP diisi oleh pemerintah untuk menyelenggarakan pemilu dalam kurun 1971-1997. Keruntuhan Orde Baru menandai kembalinya orang partai politik menjadi anggota BPP dalam waktu yang singkat (1999-2001) untuk kemudian diganti oleh orang non-partisan sampai dengan proses penstabilan “KPU Karir”. Oleh karena itu, studi ini akan menjelaskan momen-momen kritis yang membentuk patahan sejarah pada setiap perubahan institusi keanggotaan.

Tulisan ini tersaji dalam enam bagian. Bagian pertama menjelaskan latar belakang tulisan ini. Bagian kedua berusaha menetapkan permasalahan yang hendak dijawab dari tulisan ini. Bagian ketiga dimaksudkan untuk mengurai teori yang mendasari munculnya argumen di awal tulisan ini dan bagian keempat berbicara tentang metodologi yang digunakan. Bagian kelima didedikasikan untuk mengulas BPP di Indonesia dengan mengkhususkan diri pada kemunculan KPU “orang partai” yang hanya memiliki masa yang singkat antara 1999 sampai dengan 2001. Kemunculan dan keruntuhan KPU “orang partai” dari periode ini akan menjadi temuan pada tulisan ini. Sub-bagian kedua dari bagian kelima menjelaskan kemunculan KPU non-partisan “KPU Para Ahli” dan kemunculan “KPU Karir”. Periode ini merupakan masa dimana mulai ditemukan pola pemapanan pada institusi keanggotaan KPU. Dan bagian keenam, didedikasikan untuk memberikan simpulan dari keseluruhan temuan dan jawaban-jawaban teoritis dari tujuan yang hendak dicapai dari tulisan ini.

PERMASALAHAN

Berdasarkan pada latar belakang itu, tulisan ini akan mengkaji BPP dengan memfokuskan diri pada momen-momen kritis yang membentuk patahan sejarah dan trayek penstabilan sebuah institusi keanggotaan BPP. Maka dari itu, penting untuk mempelajari kemunculan, perkembangan, dinamika dan tentu saja proses pemapanan BPP model non-partisan serta apa konsekuensi yang ditimbulkannya. Secara singkat, studi ini mengambil rumusan masalah: Mengapa model keanggotaan KPU partisan runtuh dan hanya bertahan dalam waktu yang singkat (1999-2001)? Faktor-faktor apa sajakah yang membuat KPU non-partisan dapat bertahan (2001-2014)?.

Argumen yang dibangun studi ini adalah ada kemunculan dan keruntuhan serta munculnya trek pemapanan institusi keanggotaan BPP bukanlah faktor yang semata-mata akibat dari performa BPP dalam penyelenggaraan pemilu, tetapi ada faktor historis, politik dan institusional mengapa sebuah institusi keanggotaan lahir dan muncul. Dengan demikian, sebuah model keanggotaan yang “ideal”, bukan semata terletak pada performa sebagai hasil akhir dari sebuah penyelenggaraan pemilu, tetapi konteks di mana BPP itu muncul dan dapat menjadi “model optimum” yang memiliki stabilitas institusional dan pada saat yang sama juga memiliki ketahanan pada tuntutan perubahan.

KERANGKA TEORI

Perspektif institusionalisme historis berusaha mengurai perjuangan memperoleh kekuasaan melalui institusi. Dengan begitu, studi yang menggunakan kerangka berpikir institusionalisme historis tertarik dengan keseluruhan aspek sebuah negara, dan pranata-pranata sosial yang ada di dalam masyarakat. Institusi-lah yang menentukan bagaimana aktor-aktor politik mendefinisikan kepentingan mereka dan menstrukturkan bagaimana relasi-kuasa antar aktor (Steinmo, et al, 1992) dan bagaimana para aktor mendefinisikan dan mengaktualisasikan kepentingan dan kekuasaannya (Immergut, 1998). Dengan begitu, definisi institusi tidak hanya meliputi aneka ragam institusi, seperti aturan kompetisi pemilu, struktur sistem partai, tetapi juga berbagai relasi kuasa antar-organ pemerintah dan aktor-aktor di dalamnya dalam merespon lingkungan di sekitarnya. Singkatnya, perspektif institusionalisme historis hendak melihat beragam institusi dengan cara pandang relasi-kuasa.

Tulisan ini menggunakan kerangka berfikir institusionalisme historis karena dilatarbelakangi oleh beberapa alasan. *Pertama*, institusionalisme historis peka terhadap dinamika perubahan. Perspektifnya hirau terhadap *time and sequency* (waktu dan perurutannya) yang sangat penting untuk memahami periode stabilitas dan perubahan yang dihadapi oleh BPP serta *output*-nya terhadap sebuah hasil pemilu. Pemahaman itu sangat penting untuk dapat menjelaskan ‘titik optimum’, yang mengaitkan sisi ‘*cause*’ dan sisi ‘*consequences*’. Hal itu dapat dijelaskan dengan perangkat konseptual yang dimiliki perspektif ini, yaitu mekanisme distribusional yang mendorong terjadinya *path-dependency trajectory* (trek pemapanan) dimana periode stabilitas dan memiliki efek-mengunci.

Sementara itu, perubahan institusional terletak pada datangnya situasi dimana terdapat insentif untuk melakukan perubahan, yakni pada periode datangnya momen-momen kritis, sebuah titik-kisar (*critical junctures*), yang mengakibatkan patahan historis. Patahan ini menandai satu periode dengan periode lainnya sekaligus dapat menjelaskan faktor dalam (endogen) dan luar (eksogen) yang menyebabkan perubahan tersebut.

Kedua, perspektif ini menyediakan perangkat yang memadai untuk menjelaskan institusi beserta lingkungannya. Ia juga sangat peka untuk dapat melihat relasi-kuasa yang senantiasa determinan dalam menjelaskan sebab dan konsekuensi dari sebuah institusi. BPP, sebagai sebuah institusi, bukanlah pengecualian.

Ketiga, perspektif ini memiliki potensi untuk menjelaskan fenomena politik, sebab, dengan perangkat analisis yang dimilikinya, mampu untuk melampaui dualisme yang senantiasa muncul dalam ilmu sosial, yaitu agensi dan struktur. Terlepas dari banyaknya kekurangan dalam perspektif ini, institusionalisme historis dapat menjelaskan sebuah fenomena dengan tidak terjebak pada peran sentral aktor dan kungkungan struktur yang melingkunginya.

Dikarenakan tulisan ini berusaha mencari sebuah model optimum, maka penting untuk memfokuskan pada jalur pemaparan (*path-dependency*), yakni ketika sebuah institusi berproses untuk memperkuat dirinya dalam proses “meningkatkan kemanfaatan dan timbak balik positif” (Pierson, 2000a), dan mencapai sebuah efek-mengunci (*lock-in effect*) (Pierson, 2000b), sampai seolah-olah institusi itu sebagai sesuatu yang final dan tidak dapat diperdebatkan. Dalam konteks BPP sangat penting untuk memahami periode ini karena sebuah institusi akan diuji oleh serangkaian faktor yang akan menggoyahkan kapasitas dan otonominya dalam penyelenggaraan pemilu.

Di samping itu, cara berfikir “historis” dalam kerangka institusionalisme, artinya memahami BPP bukan sebagai institusi yang statis, tetapi berubah dari waktu ke waktu sesuai dengan konteks yang kontingen. Sedangkan nalar ‘institusionalis’, mengandaikan bahwa proses politik itu melalui, terjadi dan melekat di dalam institusi (Pierson, 2000a: 265). Konsekuensinya, penjelasan tentang topik kajian ini menuntut untuk peduli tidak hanya pada rentang waktu dan peruntutan peristiwa, tetapi juga harus sensitif pada dimensi perubahan kelembagaan sebagai sebuah titik-kisar yang merubah arena permainan. Ia menjadi agen yang menyediakan *rules of the game* dalam kompetisi elektoral.

Melalui cara baca itu pula, BPP termasuk model keanggotaannya, merupakan produk dari pergulatan politik antar-aktor. Tidak ada produk insitusional yang netral. Ia selalu menjadi bagian dari strategi meraih kekuasaan. Tetapi pada saat yang sama, dengan munculnya BPP dan karakteristik yang melekat kepadanya, segera merubah cara aktor menerapkan strateginya dalam ranah permainan. Dengan desain BPP yang baru, para aktor juga tidak dapat menentukan konsekuensi apa yang muncul. Berubahnya aturan tentang keanggotaan BPP jelas akan merubah stuktur insentif dalam aktifitas perebutan kuasa elektoral. Perubahan aturan dari anggota partisan ke non-partisan memberikan ‘panduan’ baru

cara aktor menyusun strategi. Demikian juga akan merubah ‘aturan main’ pemilu dan anggota BPP berperilaku.

METODE PENELITIAN

Tulisan ini menggunakan teknis pengumpulan data dengan cara *desk study*. Penggunaan teknik ini dikarenakan studi ini menggunakan sumber data sekunder, yakni data yang telah tersedia dari berbagai macam sumber dan bentuknya bervariasi, sekalipun pada umumnya berasal dari perpustakaan.

Tulisan ini mengambil studi KPU dengan alasan sebagai berikut:

- a. Karakteristik badan penyelenggara, yang menyelenggarakan tahapan inti pemilu (pendaftaran pemilih, penetapan peserta, pemungutan dan penghitungan suara dan penetapan calon terpilih), dilakukan oleh KPU. Dengan begitu, urgensi KPU sebagai wasit dalam penyelenggaraan pemilu dan perkembangan demokratisasi di Indonesia menarik untuk dikaji.
- b. Prosedur rekrutmen anggota KPU menjadi menjadi hal krusial, tetapi sayangnya tidak banyak kajian yang membahasnya.
- c. Dibandingkan dengan dengan lembaga semi-negara lainnya, KPU termasuk lembaga yang dibentuk paling awal sesaat setelah runtuhnya Orde Baru. Dengan demikian semakin menarik untuk dikaji transformasi sampai saat ini.

Tulisan ini mengambil rentang antara periode 1999 sampai dengan 2014 dengan alasan sebagai berikut:

- a. Periode 1999 merupakan periode yang kritis dalam aransemen kelembagaan pemilu, termasuk dibentuknya KPU.
- b. Dibatasinya periode sampai dengan 2014 dikarenakan periode ini merupakan periode ketiga KPU non-partisan dan sekaligus sebagai penyelenggara pemilu 2014.

Tulisan ini menggunakan analisis data sekunder. Menurut (Heaton, 2012: 14) analisis data sekunder adalah “*research strategy which makes use pre-existing quantitative data or pre-existing qualitative research data for the purpose new investigating or verifying previous studies*”. Analisis data sekunder, menurut Heaton, memiliki fungsi untuk (Heaton, 2012: 8–10):

- a. Menemukan tambahan atau rumusan masalah baru dengan menggunakan data kuantitatif dan kualitatif yang telah ada. Artinya, menggunakan data yang telah ada, tetapi dengan tujuan penelitian yang baru atau tidak jauh dari tujuan penelitian sebelumnya.
- b. Memverifikasi, menyanggah dan memperbaiki studi sebelumnya. Tujuannya adalah melakukan analisis kembali (*re-analysis*) dan menajamkan rumusan masalah dan temuan riset yang telah ada sebelumnya

c. Mensintesis analisis yang penelitian telah ada. Ini merupakan strategi untuk mengidentifikasi, menilai, mengagregasi, dan mensintesis pengetahuan pada topik tertentu.

Tulisan ini menggunakan ketiga fungsi pada analisis data sekunder: 1) menambahkan rumusan masalah baru dengan data yang sudah ada, sehingga dapat menjelaskan BPP dan model optimum yang dapat dicapai serta kondisi yang memungkinkan terjadi dengan data yang sudah ada; 2) memverifikasi, menyanggah dan memperbaiki penjelasan tentang BPP dan model optimum yang dapat dicapai serta kondisi yang memungkinkan terjadi dengan tujuan untuk menganalisis kembali berdasarkan data dan analisis yang telah ada; dan 3) melakukan analisis-atas-analisis (*meta-analysis*) dengan tujuan untuk mensintesis dari beragam penjelasan tentang BPP dan model optimum yang dapat dicapai serta kondisi yang memungkinkan terjadi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Kemunculan (kembali) dan keruntuhan KPU “orang partai”: merevisi kembali faktor kegagalan

Tuntutan reformasi dalam politik adalah membuat format sistem politik yang demokratis dengan seluas-luasnya membuka kran kebebasan berserikat dan menjamin tidak adanya institusi negara yang dominan. Tetapi nyatanya harapan kelompok reformis mendesak perubahan mendasar pada keseluruhan sistem politik tetaplah membutuhkan waktu. Sebab, baik eksekutif maupun legislatif masih dikuasai oleh rezim lama. Habibie, Wakil sekaligus penerus Soeharto, masih menjabat presiden yang secara konstitusional masih bertahan sampai tahun 2002. Di sisi lain, DPR/MPR yang ada juga adalah warisan dari pemilu 1997.

Pada situasi demikian, menurut Andrew Ellis (2000: 241–242), setidaknya terdapat tiga kelompok yang sangat berpengaruh terhadap perubahan institusi bidang politik, yaitu tim tujuh, kaum reformis non-parlemen yang diwakili oleh ‘Kelompok Ciganjur’ dan parlemen yang didominasi eksponen partai politik lama Golkar, PPP dan PDI di DPR/MPR. Tim 7 dibentuk Menteri Dalam Negeri dan diketuai oleh DR. Ryaas Rasyid, Rektor IIP saat itu serta berisi akademisi-akademisi ‘pro-reformasi’. Sedangkan ‘Kelompok Ciganjur’, adalah tokoh-tokoh lokomotif reformasi ekstra-parlementer yang sangat berpengaruh menentukan reformasi saat itu. Kelompok ini juga menjadi pesaing utama kelompok status-quo yang masih menduduki jabatan-jabatan strategis di pemerintahan. Yang termasuk dalam kelompok ini adalah Megawati Soekarnoputri, Amien Rais, Gus Dur dan Sri Sultan Hamengkubuwono X. Dan, yang terakhir, adalah parlemen yang banyak diisi oleh kelompok Golkar, tetapi dengan pengaruh yang jauh berkurang. Ketiga kelompok inilah yang mewarnai perubahan institusional, termasuk membentuk UU paket politik.

Sistem kepartaian yang terbentuk segera setelah tumbanganya Orde Baru dan datangnya reformasi politik adalah kembalinya politik aliran kepartaian 1955 (King, 2003; Ufen, 2008). Partai-partai yang muncul masih mencerminkan pembelahan sosial berdasarkan ideologi, seperti nasionalis, islam tradisional dan Islam modernis, yang diwakili masing-masing oleh PDI-Perjuangan, PKB dan PAN (bersama PK dan PBB). Kecuali Partai Golkar dan PPP sebagai partai warisan Orde Baru, partai-partai itu mewakili artikulasi ideologi yang jelas dan memiliki ikatan yang kuat dengan pembelahan yang ada di dalam masyarakat. Sistem kepartaian yang demikian memberikan insentif pada kompetisi elektoral dengan mengoptimalkan basis massa kepartaian, sehingga keanggotaan BPP yang terbentuk tidak menjadi kehirauan partai politik yang ada.

Berkaca dari hal itu, khususnya keterlibatan birokrasi sebagai penyelenggara pemilu, perumus paket UU Politik dan DPR dengan tekanan dari kelompok reformis berusaha menyingkirkan birokrasi sipil dari penyelenggaraan pemilu. Alhasil, KPU 1999 menganut keanggotaan multi-partai dengan sedikit memberikan ruang kepada birokrasi. UU No. 3/1999 menjadi dasar penyelenggaraan pemilu pertama setelah Orde Baru tumbang, di dalamnya salah satunya mengatur otoritas penyelenggara pemilu. Andi A. Mallarangeng, salah seorang anggota Tim 7, mencatat, salah satu yang mengemuka pada saat pembahasan RUU oleh pemerintah dan DPR adalah semua fraksi (fraksi karya pembangunan, PPP dan PDI) menolak memasukkan unsur masyarakat di luar unsur partai politik dan unsur pemerintah dalam otoritas penyelenggara pemilu yang akan dibentuk. Mereka khawatir kalau 'unsur masyarakat' akan diselewengkan dengan menempatkan mereka yang berasal dari rezim lama (Supriyanto, 2007: 47). Akhirnya, pemerintah dan DPR menyepakati untuk mencoret klausul 'unsur masyarakat'. Jadilah KPU yang baru dibentuk itu hanya terdiri dari dua perwakilan, yakni pemerintah sebanyak lima orang dan masing-masing satu partai politik peserta pemilu.

Terpilih sebagai Ketua KPU Jenderal TNI (Purn.) Rudini (wakil Partai MKGR), didampingi Prof. DR Harun Al Rasyid (wakil Partai Umat Islam) dan DR Adnan Buyung Nasution (wakil pemerintah). Adapun anggota PPI adalah 48 wakil partai politik ditambah 5 orang dari pemerintah (sebagian dari mereka adalah tim anggota tim 7). Ada 7 orang lagi anggota PPI yang berasal dari anggota KPU (bukan unsur pimpinan).

Tabel 1.
Nama-Nama Anggota KPU 1999

No.	Nama	Partai Politik
1.	Djuhad Mahja	Partai Persatuan Pembangunan
2.	Mahadi Sinambela	Partai Golkar
3.	Bambang Mintoko	Partai Demokrasi Indonesia
4.	Lukman Syamra	Partai Republik
5.	Jacob Tobing	PDI-Perjuangan
6.	Amaruddin Djajasubita	Partai Syarikat Islam Indonesia
7.	Mustafa Kamal	Partai Keadilan
8.	Yahya C. Staquf	Partai Kebangkitan Bangsa
9.	Edwin Henawan Soekowati	Partai Nasional Demokrat
10.	Sutradara Gintings	Partai Keadilan dan Persatuan
11.	Jenderal TNI (Purn) Rudini	Partai MKGR
12.	Partai Abdul Rahman Salah	Partai Bulan Bintang
13.	Hasbalah M. Saad	Partai Amanat Nasional
14.	Agus Miftah	Partai Rakyat Indonesia
15.	Nursyirwan Noer Datuk	Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia
16.	Sjaifuddinsyah Nasution	Partai Cinta Damai
17.	M. Thohir Humaydi	Partai Nahdatul Umat
18.	Prof. DR. Harun AL Rasyid	Partai Umat Islam
19.	DR. Hadidjojo Nitimihardjo	Partai Musyawarah Rakyat Banyak
20.	-	Partai Ummat Muslimin Indonesia
21.	CML Sitompul	Partai Kristen Nasional Indonesia
22.	Hasan Potabuga, Ph.D	Partai PNI-Massa Marhaen
23.	Abdy Kusumanegara	Partai Kebangkitan Ummat
24.	Benie Akbar Fatah (EBEN)	Partai Buruh Nasional
25.	Rusly Dahlan	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
26.	RO. Tambunan	Partai Pilihan Rakyat
27.	Bambang Suroso	PNI-Front Marhanis
28.	Prof. DR. Midian Sirait	Partai Demokrasi Kasih Bangsa
29.	IM. Sunarkha	PNI-Supeni
30.	Soegito	Partai Nasional Bangsa Indonesia
31.	Saut H. Aritonang	Partai Pekerja Indonesia
32.	Syamsahril	Partai Kebangkitan Muslim Indonesia
33.	Mardinsyah	Partai Persatuan
34.	DR. H. Rasyidi	Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia

No.	Nama	Partai Politik
35.	Syakawi Tjes	Partai Masyumi Baru
36.	DR. Ir. Sri Bintang Pamungkas	Partai Uni Demokrasi Indonesia
37.	Askodar	Partai Politik Islam Masyumi Partai Bhineka Tunggal Ika
38.	Nurdin Purnomo	Indonesia
39.	Masiga Bugis	Partai Islam Demokrat
40.	ST. Sukarnotomo	Partai Indonesia Baru
41.	DR. Rusli Bintang	Partai Abulyatama
42.	Kornelis Kopong Saran	Partai Katolik Demokrat Partai Syarikat Islam Indonesia
43.	L. Heru Khutami	1905
44.	Pardjaman	Partai Solidaritas Pekerja Partai Aliansi Demokrat
45.	Moh. Bambang Sulistomo	Indonesia
46.	Hendri Kuok	Partai Rakyat Demokratik
47.	Shirato Syafei	Partai Kebangsaan Merdeka
48.	Umar Husein	Partai Daulat Rakyat
49.	Adi Andojo Soetjipto	Pemerintah
50.	DR. Adnan Buyung Nasution	Pemerintah
51.	Oka Mahendra	Pemerintah
52.	DR. Andi A. Malarangeng	Pemerintah
53.	DR. Affan Gaffar	Pemerintah

Sumber: KPU, 1999: 493-498

Secara formal KPU bersifat independen dan otonom, artinya sekalipun mereka berasal dari partai politik dan pemerintah, mereka harus bersikap netral dan imparial. Akan tetapi, kenyataannya tidak demikian. Sebetulnya dari tahapan pendaftaran pemilih sampai pemungutan suara KPU dinilai sudah menunjukkan performa yang berarti. Tercatat 94% pemilih menggunakan hak suaranya, atau sekitar 105 juta pemilih yang hadir dan memberikan suara. Akan tetapi masalah baru terjadi setelah lebih dari dua bulan pemilu, KPU belum berhasil menandatangani hasil perolahan suara. Akibatnya, hasil pemilu masih ‘menggantung’, sampai akhirnya Presiden Habibie turun tangan untuk mengambil keputusan (King, 2003).

Di samping itu, masih besarnya kewenangan pemerintah (meski hanya diwakili oleh 5 orang anggota) juga dikeluhkan oleh perwakilan partai politik. Sering terjadinya *deadlock* pada sidang-sidang KPU disebabkan wakil pemerintah memiliki perbedaan dan cenderung enggan untuk berkompromi. Tambahan lagi, mereka cenderung mudah mengakomodir kepentingan partai-partai tertentu, sekaligus mengabaikan pendapat partai-partai lainnya. Akibatnya, keberadaan wakil pemerintah

menimbulkan fragmentasi di internal KPU. Kewenangan sekretaris umum juga dinilai menyebabkan KPU tidak sepenuhnya independen. Sebab, posisi sekretariat secara *de jure* dan *de facto* diisi di bawah kendali Departemen Dalam Negeri. Lagi pula, sekretaris umum lebih berpengalaman menyelenggarakan pemilu dibanding para komisioner itu sendiri (KPU, 1999: 391).

Fragmentasi di internal KPU semakin menampakkan diri ketika partai-partai kecil tidak lolos ambang batas parlemen yang ditetapkan sebesar 2%. Mereka membentuk blok tersendiri dan berusaha untuk memperoleh posisi tawar terhadap partai politik yang dinyatakan lolos ambang batas. Partai-partai kecil itu adalah Partai Keadilan, PNU, PBI, PDI, Masyumi, PNI Supeni, Krisna, Partai KAMI, PKD, PAY, Partai MKGR, PIB, Partai SUNI, PNBI, PUDI, PBN, PKM, PND, PADI, PRD, PPI, PID, Murba, SPSI, PUMI, PSP, PARI. Tercatat hanya 6 partai yang lolos ambang batas dan hanya 21 partai yang berhasil memperoleh kursi.

Jelasnya, secara internal KPU periode ini sangat terfragmentasi. Fragmentasi kepentingan anggota multi-partai pemilu 1999 dan kegagalan mereka dalam memutuskan penetapan hasil pemilu dianggap sebagai sumber masalah sekaligus menjadi titik-tolak untuk menjadikan perlu adanya reformasi kelembagaan KPU. Risiko mengkombinasikan dua unsur keanggotaan ini semakin menambah potensi kesulitan dalam pengambilan keputusan. Bagi perwakilan partai politik, wakil pemerintah lebih berperan sebagai 'oposisi' ketimbang mitra yang setara. Mereka juga dianggap sebagai suara status quo karena diangkat oleh pemerintah BJ Habibie.

Kondisi itu semakin mendorong untuk membentuk keanggotaan KPU yang netral yang non-parpol. Ada dua dilema yang dihadapi. Di satu sisi, perwakilan parpol menjamin adanya representasi dan akuntabilitas, tetapi dengan risiko fragmentasi yang tinggi. Di sisi lain, mengembalikan peran pemerintah yang besar akan mengundang kembalinya gaya Orde Baru dalam penyelenggaraan pemilu. Maka, opsi untuk mendelegasikan kepada para ahli dianggap sebagai opsi yang paling baik untuk mengakomodir dua tuntutan itu.

Aspirasi untuk merubah keanggotaan KPU dari multi-partai ke non-partisan tidak dapat dilepaskan dari pergeseran dalam realitas politik Indonesia pasca-pemilu 1999. Perubahan status keanggotaan KPU, menurut Paige Johnson Tan (2002), dikarenakan ada suasana ketidakpuasan publik terhadap kinerja partai pada masa transisi atau disebutnya sebagai reaksi 'anti-partai'. Suasana anti-partai ini terbentuk salah satunya dikarenakan kinerja dan perilaku mereka dalam menyelenggarakan pemilu 1999. Kegagalan KPU multi-partai dalam memutuskan hasil pemilu, memperburuk persepsi publik bahwa partai politik tidak layak untuk menjadi penyelenggara pemilu. Kegagalan KPU itu masih ditambah dengan adanya kegaduhan beberapa partai kecil yang

tetap *ngotot* memperjuangkan agar mereka dapat duduk di DPR, meski suaranya di bawah ambang batas parlemen. Dengan penuh pesimisme, Tan (2002: 493) menyimpulkan, “*The party representatives on KPU had delegitimated themselves right out of a job*”.

Selain itu, agenda-agenda reformasi yang nampaknya akan berjalan dengan lancar justru menemui kenyataan yang sebaliknya. Seharusnya, dengan dominannya partai-partai reformasi (PDI-P, PAN, PKB) yang meraih 53,5% melawan 33,2% partai Orde Baru (Partai Golkar dan PPP), agenda reformasi berjalan dengan cepat. Alih-alih fragmentasi segera menyergap kekuatan-kekuatan reformis untuk melanjutkan tahapan reformasi lebih lanjut. Keterbelahan berdasarkan ideologi dan kepentingan politik dagang-sapi telah menjadi sinyal bahwa perilaku partai politik akan menjadi sasaran kritik untuk pendalaman demokrasi lebih lanjut (Tan, 2002).

Meski demikian, berbagai prestasi dipahatkan DPR/MPR periode ini, seperti amandemen UUD 1945, pembentukan KPK, penataan desain hubungan pusat dan daerah serta pendalaman demokrasi elektoral. Tetapi di sisi lain sudah mulai terlihat benih-benih perilaku partai politik yang mengarah kepada hubungan kerjasama yang kolusif dengan mengedepankan kepentingan masing-masing tanpa ada platform arah reformasi kepemiluan yang jelas dari masing-masing partai.

Pembentukan lembaga-lembaga di masa transisi, penggantian KPU multi-partai dengan KPU yang berisi para ahli pun tak lepas dari konstelasi politik di atas. Dalam catatan Dwight Y. King (King, 2003:178) penggantian KPU multi-partai menjadi KPU non-partisan tidak hanya didorong oleh kegagalan KPU multi-partai dalam menyelenggarakan Pemilu 1999, tetapi juga terdapat ketegangan-ketegangan antara anggota KPU yang berasal dari pemerintah dan sebagian anggota KPU dari partai-partai kecil. Pangkalnya, terkait polemik penyelenggaraan pemilu lokal di Aceh antara anggota yang berasal dari partai pemerintah dan dari partai politik.

Akibat dari perseteruan itu, rapat-rapat KPU pasca-pemilu 1999 anggota-anggota wakil pemerintah tidak banyak terlibat dan memboikot seluruh keputusan KPU. Situasi ini menurut penilaian Menteri Dalam Negeri harus segera diakhiri. Inilah yang menjadi sebab, Letjen (Purn.) Suryadi Sudirja dan mayoritas fraksi DPR hasil Pemilu 1999 memutuskan untuk membentuk KPU ‘independen dan non-partisan’.

Mendagri berdalih, KPU non-partisan merupakan amanat GBHN yang dihasilkan MPR pada sidang 1999. Puncaknya, mengerucut pada dikeluarkannya UU No. 4/2000. UU itu adalah hasil revisi dari UU No. 3/1999 tentang Pemilu, yang pada pokoknya adalah perubahan status KPU dari model multi partai menjadi non-partisan. Ketersgesa-gesaan itu tampak dari revisi pasal-pasal yang memuat komposisi keanggotaan KPU. Di sana tak ada sama sekali menyebutkan bagaimana prosedur pengangkatan, syarat-syarat anggota KPU dan mekanisme pemberhentiannya. Nampak

jelas terlihat bahwa ada kepentingan untuk menyingkirkan partai-partai kecil yang berseberangan dengan pemerintah. Dari sisi KPU, hal itu dapat dikatakan sebagai bentuk pelemahan dari amanat reformasi, sebab pemerintah secara sewenang-wenang merubah keanggotaan KPU tanpa terlebih dahulu KPU diajak konsultasi.

Atas dasar UU itu, penetapan keanggotaan KPU untuk menggantikan KPU 1999 dilakukan melalui beberapa tahapan. Mekanisme penetapan keanggotaan KPU ini belum melibatkan tim seleksi calon anggota KPU dan hanya berdasarkan penilaian Departemen Dalam Negeri melalui Mendagri. Tak banyak informasi atas dasar apa dan kriteria Mendagri memilih 22 nama calon anggota KPU yang akan diajukan kepada Presiden Gus Dur. Yang jelas, presiden kemudian mengajukan sebanyak 22 daftar nama calon kepada DPR untuk mendapat persetujuan. Akhirnya DPR memilih sebelas dari 22 nama yang diajukan oleh presiden. Akhirnya, Presiden Gus Dur melantik 11 nama KPU baru pada tanggal 11 April 2001. Ini sekaligus menandai sebuah era KPU non-partisan pertama dalam sejarah pemilu di Indonesia, sekaligus mengakhiri era KPU “orang partai” yang nasibnya tidak terlalu baik.

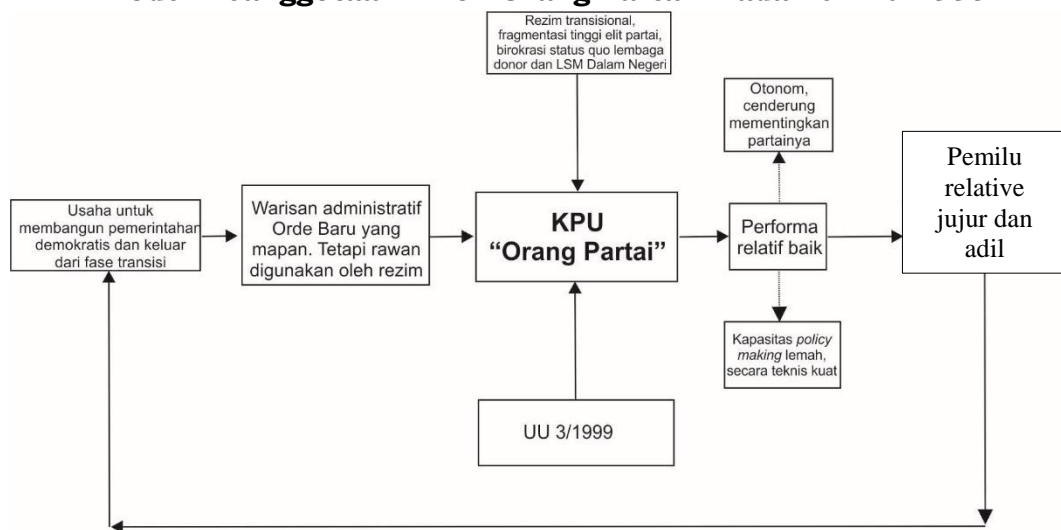
Riuh-rendahnya pergolakan reformasi telah membentuk narasi yang patut untuk dicatat dalam sejarah muncul-tenggalannya kelembagaan demokrasi. Demokratisasi pasca Orde Baru telah membentuk lanskap kelembagaan yang tak terbayangkan sebelumnya, yakni munculnya institusi baru, tetapi dalam banyak hal institusi baru tersebut pada dasarnya meniru pola lama yang pernah ada. Kebangkitan era partai politik tahun 1998-1999, memantik ingatan kembali pada masa keemasan partai politik pada dekade 1950-an. Polanya juga tak jauh berbeda dengan sistem kepartaian pada dekade itu, yakni berdasar pada pola aliran. Seolah berjalan seiring dengan kondisi itu, tata kelola Pemilu juga melahirkan kembali BPP dengan keanggotaan partai politik.

Sayangnya, performa yang tidak terlalu baik membuat BPP yang baru ini tidak memiliki nasib sebaik Pemilu yang diselenggarakan. Pemilu 1999 secara umum terselenggara secara baik, dari ukuran pemilu transisi. Anggapan pemilu 1999 akan diwarnai *chaos* dan berujung pada kebuntuan politik, nyatanya tak terjadi. Riak-riak kecil memang terjadi, tetapi tidak cukup dapat menyimpulkan hasilnya cacat, apalagi mengalamatkannya pada penyelenggaranya tidak berperforma baik. Justru, KPU pertama ini disorot karena kegagalan dalam menetapkan pemilu, yang seolah akan selalu diingat sebagai KPU terburuk.

Tentu saja, apa yang meruntuhkan KPU “orang partai” itu, bukan semata faktor kegagalan dalam dirinya. Tidak cukup menyakinkan apabila argumen keruntuhan itu dilatarbelakangi oleh ketidakmampuan mereka untuk mencapai mufakat. Apalagi ketidakmufakatan itu karena fragmentasi yang parah. Nyatanya, setelah pemilu 1999, KPU masih

terlihat menampakkan perannya untuk menyiapkan beberapa agenda pasca pemilu. Justru disinilah letaknya. Pada tahap inilah KPU yang sudah terlihat sempoyongan tidak berdaya untuk menghadapi kekuatan pemenang Pemilu 1999 yang sudah mengkonsolidasi diri. Ketika mereka berhadapan pada isu pemilu lokal, jelas KPU tidak berdaya dihadapan pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri dan kekuatan-kekuatan utama di DPR. Akhirnya, melalui revisi terbatas UU pemilu 1999, yang hanya ditujukan untuk mengganti model keanggotaan KPU, nasib KPU pertama ini runtuh dan digantikan oleh KPU baru.

Gambar 1.
Model Keanggotaan KPU “Orang Partai” Pada Pemilu 1999



b. Kemunculan KPU non-partisan: dari “KPU para ahli” ke “KPU karir”

Setelah keruntuhan KPU “Orang Partai”, munculah komposisi KPU yang diisi oleh mereka yang sudah dikenal sebagai tokoh yang kerap terlibat dalam isu-isu, studi dan aktifitas kepemiluan. Sebagian besar figur-figur terpilih telah dikenal publik memiliki keahlian di bidang ilmu politik, ilmu pemerintahan, ilmu hukum, dan ilmu komunikasi. Mereka datang dari perguruan tinggi terbaik di Indonesia. Sementara, yang berlatar belakang aktifis juga memiliki reputasi yang mumpuni di bidang kepemiluan. Mulyana W. Kusumah adalah Koordinator KIPP (Komite Independen Pemantau Pemilu), yang aktif menjadi pemantau pemilu 1999. Sedangkan Anas Urbaningrum selain mantan Ketua PB HMI juga salah satu tim perumus paket UU politik tahun 1999. Adapun susunan anggota KPU yang disiapkan untuk menyelenggarakan pemilu 2004 adalah sebagai berikut:

Tabel 2.
Susunan Anggota KPU 2001-2007

No.	Nama	Jabatan	Pekerjaan	Latar Belakang Pendidikan
1.	Prof. Nazarudin Sjamsudin	Ketua merangkap anggota	Akademisi UI	S3 Ilmu Politik Universitas Melbourne
2.	Prof. Ramlan Surbakti	Wakil Ketua merangkap anggota	Akademisi Univ. Airlangga	S3 Ilmu Politik Universitas Northern Illionis, AS
3.	DR. Chusnul Mar'iyah, MA	Anggota	Akademisi UI	S3 Ilmu Politik Universitas Sydney
4.	Dra. Valina Singka Subekti, MA	Anggota	Akademisi UI	S2 Ilmu Politik UI
5.	Drs. Anas Urbaningum, MS	Anggota	Aktifis HMI	S1 Ilmu Politik Universitas Airlangga
6.	Drs. Daan Dimara	Anggota	Akademisi Univ. Cenderawasih	S2 Ilmu Antropologi UI
7.	Imam Prasaja, Ph.D	Anggota	Akademisi UI	S3 Brown University, AS
8.	DR. Muji Sutrisno, SJ	Anggota	Akademisi/Rohaniawan	S3 Universitas Gregoriana, Roma
9.	Mulyana Kusumah, SH	Anggota	Aktifis LSM (KIPP)	S1 Kriminologi UI
10.	DR. Hamid Awaludin, SH., MH	Anggota	Akademisi Univ. Hasanudin	S3 Universitas American
11.	Prof. Rusadi Kantaprawira, SH	Anggota	Akademisi Univ. Padjadjaran	S3 Ilmu Politik Universitas Padjadjaran

Sumber: Mar'iyah, 2013; Surbakti & Nugroho, 2015: 32

Dari sebelas anggota, dua orang anggota mengundurkan diri tepat setelah UU No. 12/2003 yang mengatur pemilu 2004 diundangkan. Mereka adalah Imam Prasaja, Ph.D dan DR. Muji Sutrisno, SJ. Sembilan orang sisanya tetap dipertahankan kendati di undang-undang yang baru memuat anggota KPU paling banyak 11 anggota.

UU No. 12/2003 mengatur lebih rinci syarat, prosedur pengisian dan mekanisme pemberhentian anggota KPU. Syarat *'expert'* juga telah dicantumkan, bahwa calon anggota KPU harus memiliki pengetahuan yang memadai tentang “sistem kepartaian, sistem dan proses pelaksanaan Pemilu, sistem perwakilan rakyat, serta memiliki kemampuan kepemimpinan” (pasal 18 huruf e). Mereka juga dipersyaratkan bukan anggota salah satu partai politik. Singkatnya, UU tidak hanya sebagai implementasi amanat amandemen ketiga tahun 2002 atas UUD 1945 untuk membentuk komisi bersifat “nasional, tetap dan mandiri”, tetapi juga sekaligus sebagai penanda semakin terlembagakannya model KPU *expert* dan non-partisan dalam perkembangan BPP di Indonesia.

Pada periode ini nampak jelas KPU berusaha membangun diri sebagai lembaga yang otonom. Sebagian dari para anggota menganggap bahwa intervensi pihak-pihak yang berkepentingan dalam proses pemilu membahayakan kredibilitas pemilu itu sendiri. Maka, KPU berusaha sekuat tenaga untuk mengabaikan segala bentuk ‘serangan’ yang melemahkan posisi KPU. Dalam proses penyelenggaraan pemilu 2004, salah satu yang dilakukan adalah meminta MA menerbitkan Peraturan MA atau Surat Edaran MA menuntut agar MA memberikan kekebalan bagi KPU dalam mengambil keputusan hukum.

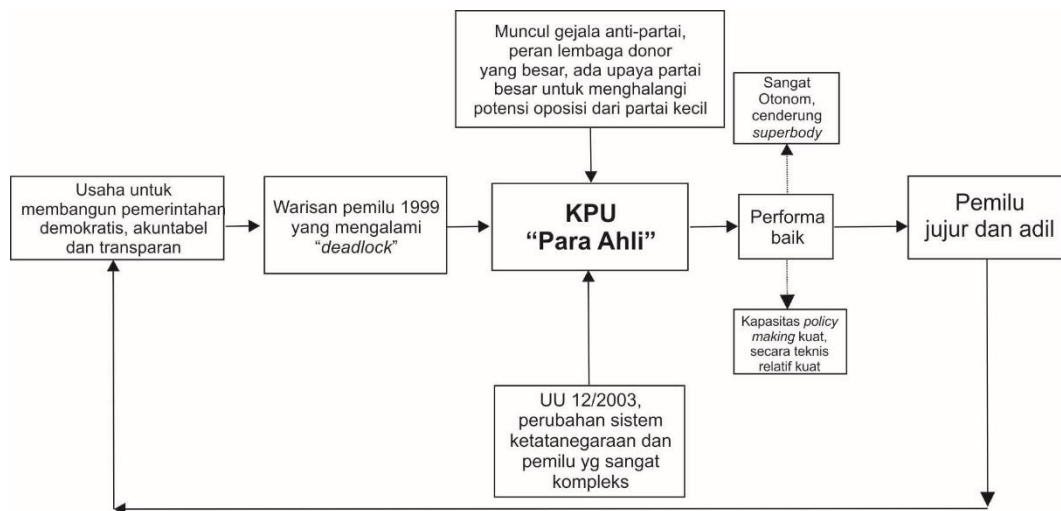
Akibatnya, KPU periode ini sering disebut sebagai KPU *'superbody'* (Supriyanto, 2007: 60) sebab banyak masukan dan kritik yang seolah diabaikan dalam penyelenggaraan pemilu 2004. Faktor personal sebagai ahli pemilu, membuat mereka memiliki rasa percaya diri yang tinggi. Faktor lain adalah kuatnya wewenang KPU dalam UU No. 12/2003, sehingga memang keputusannya sulit untuk dikoreksi.

Di lain pihak, KPU dianggap disusupi kepentingan partai politik tertentu. Hal ini terungkap setelah Anas Urbaningrum memilih menjadi salah satu pengurus Partai Demokrat pasca pemilu 2004. Anas memilih hengkang dari KPU dan menerima tawaran Hadi Utomo, Ketua Umum Partai Demokrat pada 8 Juli 2005. Partai Demokrat merupakan partai yang mengusung Presiden SBY memenangkan pertarungan elektoral dengan petahana Presiden Megawati Sukarnoputri. Pada saat yang bersamaan Anas dan anggota lainnya sedang diperiksa terkait dugaan korupsi pengelolaan dana pemilu 2004.

Sementara itu dalam menyelesaikan minimnya kapasitas organisasi, KPU melobi DPR agar Presiden Megawati sesegera mungkin mengeluarkan Kepres agar susunan organisasi dan tata kerja KPU terbentuk. Selain itu, periode ini juga secara aktif membangun jaringan dengan pihak-pihak non-pemerintah, baik di dalam negeri maupun luar negeri. Salah satu hasilnya, pemerintah Jepang memberikan hibah berupa kotak dan bilik suara yang sampai saat ini dipakai dalam penyelenggaraan pemilu.

Yang paling menonjol dari KPU periode ini adalah lemahnya administrasi pengelolaan keuangan penyelenggaraan pemilu. Sangkaan tindak pidana korupsi tiga orang komisioner dan pejabat setjen KPU terbukti di pengadilan. Akibatnya, tiga orang komisioner (Nazaruddin Sjamsuddin, Mulyana W. Kusumah dan Rusadi Kantaprawira) dan pejabat Sekretariat Jenderal dinyatakan bersalah dan dipenjarakan. Akhirnya, sampai masa jabatan KPU periode ini hanya menyisakan empat komisioner yang masih aktif. Sebab, selain tiga orang komisioner dipidana, sebelumnya Hamid Awaludin mengundurkan diri karena diangkat menjadi Menteri Hukum dan HAM pada masa kabinet Indonesia Bersatu Jilid I dan Anas Urbaningrum mundur dikarenakan menjadi pengurus partai politik.

Gambar 2.
Model Keanggotaan KPU “Para Ahli” Pada Pemilu 2004



Pasca pemilu 2004, banyak pengamat mulai meragukan gerak-langkah Indonesia menuju demokratisasi lebih dalam. Kendati sukses menyelenggarakan pemilu presiden 2004 dan pemilihan kepala daerah secara langsung satu tahun berikutnya, tidak cukup untuk mengatakan tingkatan demokrasi yang semakin meyakinkan. Alih-alih mulai terlihat tanda-tanda stagnasi. Sorotan banyak pengamat, mengarahkan pada semakin jauhnya institusionalisasi partai politik. Perilaku partai politik mulai mengarah kepada disartikulasi, yakni sudah tak terlihat lagi platform antar-partai yang jelas, sehingga sikap pada suatu isu cenderung tidak terlalu beda antara satu partai dengan partai lain (Tan, 2006)

Hal itu ditandai dengan semakin menguatnya karakter partai kartel yang dilakukan oleh partai politik (Slater, 2004, 2014). Penguatan karakter ini ditandai defisit akuntabilitas dikarenakan negosiasi yang berlangsung dalam 'ruang tertutup' dan jauh dari transparansi serta akuntabilitas. Di sisi lain, koalisi cenderung tidak membeda-bedakan pembelahan partai berdasarkan pada kepentingan, sehingga koalisi berkarakter 'pelangi' yang terbentuk hanya berdasarkan pada bagi-bagi kue kekuasaan dan sumber

daya negara. Pada isu yang dapat meningkatkan *bargaining* masing-masing partai politik, koalisi ini cenderung cair bahkan di dalam koalisi sendiri tidak adanya satu isu yang diusung bersama. Kondisi semacam itu mendorong tidak efektifnya oposisi di parlemen sekaligus menyuburkan kebijakan elitis dan kedap dari partisipasi publik.

Pembahasan undang-undang kepegiluan mengonfirmasi perilaku partai politik kartel sebagaimana telah disinggung sebelumnya. Persiapan pemilu 2009 mencerminkan perilaku partai politik yang hanya berusaha agar kepentingannya tidak diabaikan, sambil mengabaikan kepentingan reformasi kepegiluan yang memiliki efek jangka pajang. Perilaku serupa nampaknya tak hanya khas partai besar, partai menengah-kecil juga hanya peduli terhadap arah reformasi kepegiluan hanya jika sesuai dengan kepentingannya. Dengan demikian, bagi partai menengah isu utama adalah perubahan ambang batas parlemen. Sementara, bagi partai besar cenderung mempertahankan persyaratan presiden dan wakil presiden. Pendeknya, semua partai tidak memiliki arah dalam reformasi kelembagaan badan penyelenggaraan pemilu.

Perubahan perilaku partai politik tersebut menjadi masuk akal karena beberapa alasan. *Pertama*, hasil pemilu 2004 memunculkan Partai Golkar berhasil menjadi pemenang, kemunculan SBY sebagai Presiden pertama hasil pemilihan umum langsung, dan kemunculan PKS (perubahan dari PK pada pemilu 1999) dan Partai Demokrat mengancam kepentingan elektoral partai-partai sebelumnya. PDI-Perjuangan merupakan partai yang paling merugi pada pemilu ini. Tidak hanya kehilangan banyak suara, tetapi juga tidak berhasil mempertahankan Megawati Sukarnoputri sebagai presiden. Tentu saja, tak hanya PDI-Perjuangan yang merasakan hal demikian, partai-partai lima besar lain juga merasakan semakin meningkatnya tingkat persaingan elektoral pada pemilu ini dengan hadirnya kompetitor baru.

Tabel 3 Perbandingan Perolehan Suara Partai Politik Pemilu 1999-2004

No	Partai Politik	Pemilu 1999 (%)	Pemilu 2004 (%)
1.	Partai Golkar	22,44	21,62
2.	PDI-Perjuangan	33,74	18,31
3.	PKB	12,61	10,61
4.	PPP	10,71	8,16
5.	Partai Demokrat	-	7,46
6.	PKS*	1,35	7,20
7.	PAN	7,12	6,41

*)Perubahan dari PK pada pemilu 1999

Sumber: KPU, 2009

Kedua, pemilu 2004 mulai muncul model kampanye non-konvensional melalui penggunaan media elektronik secara masif. Di samping itu mulai muncul adanya profesionalisasi kampanye dengan melibatkan konsultan dan penggunaan analisis survey pemilih sebagai metode memprediksi hasil pemilu (Ufen, 2010). Tentu saja, ini berimplikasi pada semakin membekaknya biaya politik peserta pemilu. Terlebih, subsidi keuangan dari negara mulai dikurangi secara drastis dengan berlakunya PP No. 29/2005, yakni partai hanya menerima Rp 21 juta per kursi (hasil pemilu 2004) (Mietzner, 2007). Ini berakibat serius pada orientasi partai politik yang cenderung berorientasi pasar untuk mencari sumber-sumber keuangan baru di saat hubungan mereka dengan para pemilih cenderung menurun. Hal ini jelas sangat berdampak pada semakin besarnya biaya berkompetisi dalam setiap pemilu.

Sulit untuk mengatakan bahwa pemilu 2004 tidak lebih baik dari pemilu 1999. Kompleksitas sistem dan teknis pemilu relatif berhasil di atasi oleh “KPU Para ahli”. Satu-satunya hal yang membuat penyelenggaraan pemilu 2004 mendapatkan cacatan negatif adalah penyalahgunaan keuangan yang menjerat komisioner dan jajaran Sekretariat Jenderal KPU. Pasalnya, saat itu KPU dinilai melanggar Perpres pengadaan barang dan jasa. KPU dinilai menunjuk rekanan penyelenggara asuransi bagi penyelenggara KPU tanpa melalui tender.

Tetapi, bagi internal KPU, serangan kepada KPU merupakan bentuk pelemahan yang dilakukan elit politik saat itu. Bagi KPU, tuduhan bahwa KPU telah menyalahgunakan anggaran atau setidaknya tidak profesional mengelola keuangan pemilu sangat merugikan citra KPU yang telah berhasil menyelenggarakan pemilu secara baik. Tetapi ada pihak-pihak yang dirugikan dari sikap KPU yang tidak mau independensinya diganggu. Maka, dengan mengkriminalisasi kebijakan pengadaan barang dan jasa, menjadi cara untuk melemahkan KPU.

Hal ini seperti yang disampaikan oleh Nazaruddin Syamsuddin, Ketua KPU saat itu:

“Tuduhannya terhadap saya dan komisioner lain memiliki nuansa politik lebih banyak dari pada hukum. Mereka harus meminggirkan kami untuk mengendalikan pemilihan dan memastikan terpilih kembali ... Mereka tahu mereka tidak dapat menyogok kami... tapi, kasus ini juga tentang menghancurkan potensi oposisi” (Suwarso, 2016: 97).

Pernyataan Syamsuddin patut untuk dicatat. Sebab pada penyelenggaraan pemilu 2004, KPU berhasil mengembalikan anggaran ke kas negara sebesar Rp 110 miliar pada 2003 dan Rp 230 miliar pada 2004.

Meski begitu, para pembuat UU belajar dari pengalaman KPU yang berisi para ahli. Mereka memang memiliki pengetahuan kepemiluan, tetapi

tampak lemah dari sisi manajemen. Atas dasar itu pulalah yang menjadi dasar bagi pembentukan UU No. 22/2007 dalam hal keanggotaan.

Dibandingkan dengan pemilu 1999 dan 2004, peran aktor internasional melalui asistensi bantuan terhadap isu-isu kepemiluan jauh berkurang (lihat table 4). Peran mereka dalam melakukan advokasi kebijakan reformasi kepemiluan juga mulai berkurang. Demikian juga bantuan yang diterima oleh lembaga-lembaga pemantau pemilu dalam negeri mengalami hal serupa. Akibatnya, arah reformasi kepemiluan yang menjadi fokus dari banyak lembaga donor menjadi kehilangan arah. Di sisi lain, pembuat kebijakan di parlemen tampak tak terkontrol dari LSM-LSM yang sebelumnya kritis terhadap kebijakan-kebijakan yang dianggap keluar dari arah reformasi kepemiluan.

Hal ini karena bagi lembaga donor, Indonesia telah melalui fase kritis masa transisi. Pemilu 1999 dan 2004 dianggap adalah ‘cerita sukses’ transisi demokrasi yang diasistensi oleh banyak lembaga internasional. Dengan demikian, sudah saatnya para lembaga donor itu menggeser fokus bantuan selain isu-isu demokrasi dan pemilu.

Tabel 4.

Distribusi Bantuan Internasional Terhadap Isu-Isu Kepemiluan 1999-2009

No.	Donor	1999	2004	2009
1.	Jepang	34	22,7	3,4
2.	Amerika Serikat	30	24	8,8
3.	Uni Eropa	7,5	8	-
4.	UNDP	90	32	9

Sumber: Virgianita, 2014: 5

Paling tidak ada dua alasan mengapa fokus donor tidak lagi pada isu demokrasi dan pemilu. *Pertama*, permasalahan yang sedang dihadapi Indonesia pasca pemilu 2004 bukan lagi demokratisasi, tetapi lemahnya kapasitas pemerintah. Maka, fokus bantuan bukan lagi disalurkan kepada masyarakat sipil, tetapi justru kepada lembaga-lembaga pemerintah. *Kedua*, pemerintah mulai 2009 menerapkan ‘komitmen Jakarta’, yakni mengharuskan seluruh bantuan asing harus dikoordinasi oleh pemerintah dan pelaporannya menggunakan mekanisme yang biasa dibuat oleh pemerintah. Ada 22 lembaga donor yang sepakat dengan komitmen itu (Mietzner, 2012: 220)

Setelah periode 2007-2012, yang memiliki keanggotaan bercorak” KPU Ormas”, lalu muncul KPU non-partisan yang lebih menampakkan karakter sebagai “KPU Karir”. Regulasi rekrutmen anggota KPU non-partisan periode ketiga ini (2012-2017) telah menggunakan UU No. 15/2011, pengganti UU No. 22/2007. Dinamika rekrutmen pada periode ini relatif

lebih menurun jika dibandingkan pada periode sebelumnya. Tim Seleksi yang ditunjuk oleh Presiden SBY berasal dari unsur pemerintah (Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM serta Dirjen Kesatuan Bangsa dan Politik Kementerian Dalam Negeri) dan sejumlah akademisi yang dikenal publik non-partisan.

Alhasil pada 27 Februari 2012, tim seleksi menghasilkan 14 orang nama untuk diajukan kepada DPR. Adapun keempat belas nama tersebut adalah Arief Budiman (anggota KPU Provinsi Jawa Timur), Ari Darmastuti (dosen Ilmu Politik Universitas Lampung), Enny Nurbaningsih (dosen Hukum Tata Negara UGM), Evie Ariadne Shinta Dewi (dosen komunikasi politik Universitas Padjadjaran), Ferry Kurnia Rizkiyansyah (Ketua KPU Provinsi Jawa Barat), Hadar Navis Gumay (peneliti dan pegiat pemilu), Hasyim Asy'ari (dosen hukum tata negara Universitas Diponegoro, mantan anggota KPU Provinsi Jawa Tengah), Husni Kamil Manik (anggota KPU Provinsi Sumatera Barat), Ida Budhiati (ketua KPU Provinsi Jawa Tengah), Juri Ardiantoro (ketua KPU Provinsi DKI Jakarta), Mohammad Adhy Syahputra Aman (peneliti dan pegiat pemilu), Mohammad Najib (anggota KPU Provinsi DIY), Sigit Pamungkas (dosen ilmu politik UGM), dan Zainal Abidin (anggota Komite Independen Pemilu).

Akhirnya pada 22 Maret 2012, DPR RI memilih 7 nama melalui pemungutan suara dengan hasil: Ida Budhiati (45 suara), Sigit Pamungkas (45 suara), Arief Budiman (43 suara), Husni Kamil Manik (39 suara), Ferry Kurnia Rizkiyansyah (35 suara), Hadar Navis Gumay (35 suara) dan Juri Ardiantoro (34 suara).

Tabel 5.
Anggota KPU Periode 2012-2017

No.	Nama	Jabatan	Latar Belakang	Pendidikan
1.	Husni Kamil Manik	Ketua/Anggota	Anggota KPU Provinsi Sumatera Barat	S2 Pembangunan Wilayah Univ Andalas
2.	Ida Budhiati	Anggota	Ketua KPU Provinsi Jawa Tengah	S2 Ilmu Hukum Undip
3.	Sigit Pamungkas	Anggota	Dosen Ilmu Politik UGM	S2 Ilmu Politik UGM
4.	Arif Budiman	Anggota	Anggota KPU Provinsi Jawa Timur	S2 Universitas Airlangga
5.	Ferry Kurnia Rizkiyansyah	Anggota	Ketua KPU Provinsi Jawa Barat	S3 Ilmu Sosial Unpad

No.	Nama	Jabatan	Latar Belakang	Pendidikan
6.	Hadar Navis Gumay	Anggota	Peneliti dan pegiat CETRO	S2 Sosiologi/Antr opologi Univer Purdue, AS
7.	Juri Ardiantoro	Anggota	Ketua KPU Provinsi DKI Jakarta	S2 Sosiologi UI

Sumber: Data diolah

Berbeda dari periode-periode sebelumnya, untuk pertama kalinya KPU didominasi oleh anggota yang memiliki pengalaman menjadi penyelenggara pemilu di tingkat provinsi. Tujuh orang KPU terpilih, 5 orang diantaranya adalah anggota KPU Provinsi. Tidak hanya dari mereka yang terpilih, pada masa pendaftaran, pendaftar juga banyak berasal dari unsur penyelenggara pemilu di provinsi. Tercatat nama-nama, seperti Irham Buana Nasution (anggota KPU Sumatera Utara), Jayadi Nas (Ketua KPU Sulawesi Selatan), Jusuf Idurs Tatuhey (anggota KPU Maluku), Hasyim Asy'ari (mantan anggota KPU Jawa Tengah), dan Ilham Saputra (anggota KIP Aceh) mendaftar menjadi calon anggota KPU. Hanya saja mereka gagal terpilih (KOMPAS, 2011).

Dari 7 orang yang terpilih, hanya dua orang anggota yang bukan anggota KPU Provinsi, yaitu Sigit Pamungkas dan Hadar Nafis Gumay. Meski keduanya tidak pernah menjadi anggota KPU Provinsi, masing-masing memiliki pengalaman yang mumpuni dalam bidang kepemiluan. Sigit selain dosen pengampu mata kuliah kepemiluan di Fisipol UGM, juga menjadi anggota Badan Kehormatan KPU DIY pada 2011. Sedangkan Hadar dikenal publik sebagai pegiat isu-isu pemilu sejak 1999 bersama UNFREL dan sejak 2004 menjadi direktur CETRO (*Centre for Electoral Reform*), LSM yang mengadvokasi isu-isu kepemiluan. Tidak hanya di level nasional, Hadar juga ikut terlibat dalam pemantauan-pemantauan pemilu di negara lain melalui lembaga NDI dan IFES. Sementara itu, kelima anggota yang lain adalah anggota KPU Provinsi sejak KPU terbentuk di setiap provinsi pada periode 2003/2004. Bahkan tiga diantaranya menjabat sebagai ketua, yakni Ida Budhiati (Jawa Tengah), Ferry Kurnia Rizkiyansyah (Jawa Barat) dan Juri Ardiantoro (DKI Jakarta).

Selain meniti karir sebagai anggota KPU sejak 2003/2004 dan aktifitas-aktifitas kepemiluan, mereka juga secara akademik berlatar belakang keilmuan yang berkaitan dengan penyelenggara pemilu, seperti Ilmu Politik/Kebijakan Publik/Sosiologi (Sigit Pamungkas, Ferry Kurnia Rizkiyansyah dan Hadar Nafis Gumay), Ilmu Hukum (Ida Budhiati) dan Manajemen (Arif Budiman). Hanya Husni Kamil yang berpendidikan S-1 ilmu yang tidak berkaitan dengan kepemiluan.

Tabel 6.
Latar Belakang Anggota KPU Di 18 Provinsi 2013-2018

No.	Latar Belakang Anggota	Jumlah
1.	Karir	68
2.	Non-Karir	22
	Total	90

Sumber: Data diolah

Kecenderungan munculnya anggota KPU dengan latar belakang penyelenggara Pemilu dapat dikatakan sebagai sesuatu yang alamiah, mengingat lahirnya KPU non-partisan sudah berjalan lebih kurang 15 tahun. Maka, wajar jika seleksi lebih menguntungkan bagi mereka yang telah lama berkecimpung dalam dunia penyelenggara Pemilu di setiap level. Pengalaman mereka menjadi penyelenggara ditambah latar belakang afiliasi mereka terhadap ormas membuat mereka memiliki jaringan yang luas dan kuat, terutama jika dikaitkan dengan jaringan mereka terhadap anggota DPR yang memilih mereka menjadi anggota KPU.

Pengalaman penyelenggaraan pemilu 2009 juga memberikan insentif bagi munculnya KPU karir. Mereka dianggap memiliki kapasitas teknis dibandingkan dengan KPU sebelumnya yang mayoritas bukan berasal dari penyelenggara pemilu. Pada pemilu 2009, KPU nampak mendapatkan kesulitan dalam menyelenggarakan tahapan, seperti penyusunan daftar pemilih. Mereka juga tidak memiliki antisipasi terhadap permasalahan daftar pemilih yang selalu disorot oleh berbagai pihak.

Kecenderungan munculnya anggota KPU dengan latar belakang penyelenggara Pemilu sebelumnya dapat dikatakan sebagai sesuatu yang alamiah. Mengingat lahirnya KPU non-partisan sudah berjalan lebih kurang 15 tahun. Maka wajar jika seleksi lebih menguntungkan bagi mereka yang telah lama berkecimpung dalam dunia penyelenggara pemilu di setiap level. Pengalaman mereka menjadi penyelenggara ditambah latar belakang afiliasi mereka terhadap ormas membuat mereka memiliki jaringan yang luas dan kuat, terutama jika dikaitkan dengan jaringan anggota DPR yang memilih mereka menjadi anggota KPU.

Pengalaman penyelenggaraan pemilu 2009 juga memberikan insentif bagi munculnya "KPU karir". Mereka dianggap memiliki kapasitas teknis dibandingkan dengan KPU sebelumnya yang mayoritas bukan berasal dari penyelenggara pemilu. Pada pemilu 2009, KPU nampak mendapatkan kesulitan dalam menyelenggarakan tahapan, seperti penyusunan daftar pemilih. Mereka juga tidak memiliki antisipasi terhadap permasalahan daftar pemilih yang selalu disorot oleh berbagai pihak.

Secara umum, KPU periode 2012-2017 terlihat otonom dalam penyelenggaraan pemilu. Dengan dikeluarkannya UU No. 15/2011, sengketa etik diputuskan oleh DKPP. Dengan begitu, dugaan laporan

pelanggaran yang terkait dengan aspek etika, termasuk netralitas dan imparialitas, akan diselesaikan oleh DKPP.

Selama Pilpres 2014, misalnya, DKPP menerima 16 kasus yang diadakan oleh tiga kelompok (Prabowo-Hatta, Jokowi-Jusuf Kalla, dan pihak independen) terkait dugaan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu, mencakup KPU nasional, KPU daerah, Bawaslu, dan Panwaslu. Hadar Nafis Gumay, salah seorang anggota KPU pernah dilaporkan kepada DKPP terkait dengan laporan ketidakprofesionalan penyusunan DPT dan netralitas karena pertemuan dengan politisi PDI-Perjuangan.

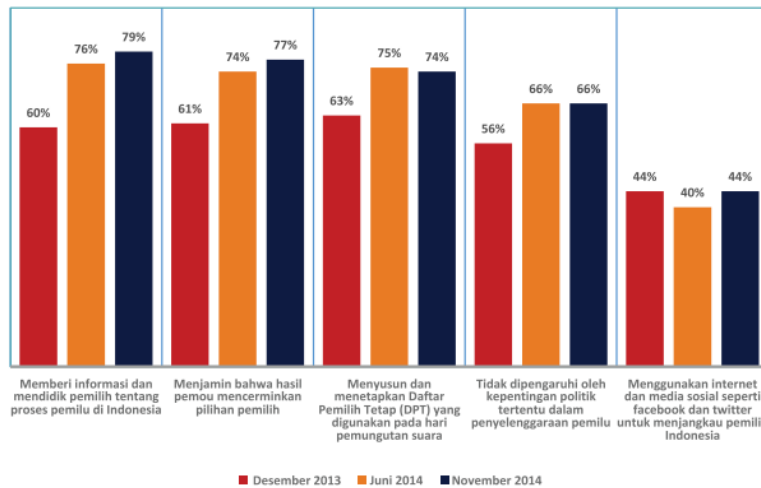
Akhirnya, pada tanggal 21 Agustus 2014, DKPP mengeluarkan 13 putusan yang mencakup pemecatan sembilan komisioner KPU di daerah (lima dari Kabupaten Dogiyai, dua dari Kabupaten Serang, dan dua dari Banyuwangi); peringatan keras bagi 30 komisioner penyelenggara pemilu; keputusan tidak bersalah bagi 20 komisioner penyelenggara pemilu. Tapi justru laporan kepada Hadar Nafis Gumay, DKPP memutuskan untuk merehabilitasi namanya dan memuji langkahnya atas kinerja luar biasa. Bagi DKPP, KPU justru bertindak profesional dengan penggunaan Daftar Pemilih Khusus (DPK) dan Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb) sebagai terobosan untuk penyelenggaraan pemilu yang menjamin pemenuhan hak konstitusional untuk memilih, bahkan bagi masyarakat Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT. Putusan DKPP tersebut memperkuat legitimasi proses dan hasil pemilu yang diselenggarakan KPU. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa ada beberapa poin yang penting dari munculnya “KPU Karir” ini.

Menurut hasil jajak pendapat IFES (IFES, 2015), publik puas dengan kinerja penyelenggara pemilu. Sebanyak 48% dari 1.890 responden menyatakan puas kepada KPU pada saat penyelenggaraan Pileg dan meningkat menjadi 64% pada saat penyelenggaraan Pilpres.

Di sisi lain, responden juga menganggap KPU berhasil memberikan informasi tentang penyelenggaraan pemilu. Sebanyak 74% pernah mendengar/melihat iklan sosialisasi yang dilakukan oleh KPU. Hal ini menjadi penting, mengingat pemilih lebih percaya informasi kepada KPU daripada pihak lain.

Dari sisi tren, terdapat kenaikan yang signifikan terhadap KPU dalam penyelenggaraan tahapan pemilu, baik pra maupun pasca pemilu. Hal itu terlihat dari grafik berikut.

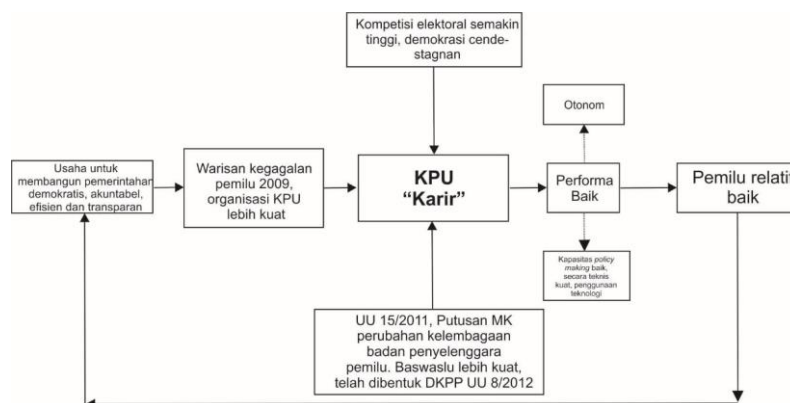
Gambar 3.
Tren Tingkat Kepuasan Publik Terhadap KPU Dalam Penyelenggaraan Pemilu 2014 Desember 2013-November 2014



Sumber: IFES, 2015: 21

Grafik tersebut menunjukkan bahwa publik secara umum memberikan penilaian yang positif terhadap KPU dalam seluruh penyelenggaraan Pemilu. Itu ditunjukkan untuk semua indikator pelaksanaan tahapan KPU. Performa “KPU Karir” pada penyelenggaraan pemilu 2014 nampak memberikan penguatan pada model keanggotaan non-partisan. Sekalipun pada awalnya diragukan kapasitas dan otonominya dalam penyelenggaraan pemilu, tetapi munculnya keanggotaan KPU non-partisan yang berasal dari KPU di tingkat provinsi dapat membuktikan berhasil menyelenggarakan pemilu 2014 dengan penerimaan yang relatif dari elit.

Gambar 4.
Keanggotaan “KPU Karir” Pada Pemilu 2014



Pasca-2014, nampak elit masih terus-menerus untuk mewacanakan keanggotaan “KPU Orang Partai”. Tetapi, nyatanya konteks politik dan institusional tidak mendukung pada kembalinya wacana itu. *Pertama*, peta politik telah berubah pasca-2014 dengan kemenangan PDI-Perjuangan dan keberhasilan Joko Widodo sebagai presiden. Pada seleksinya KPU periode 2017-2022 yang terpilih juga masih menjadi anggota juga mereka yang mayoritas memiliki karir sebagai penyelenggara pemilu.

Kedua, wacana yang dilontarkan oleh elit parlemen untuk mengembalikan keanggotaan kepada partai politik pasti akan terganjal *judicial review* MK, seperti yang terjadi pada 2012. Dengan demikian, pemapananan model keanggotaan “KPU Karir” tidak hanya semakin diterima oleh elit, tetapi juga memiliki dasar yang kuat secara institusional.

KESIMPULAN

Tulisan ini melihat BPP secara komprehensif, dengan berpendapat bahwa BPP merupakan ‘institusi yang tertanam’ (*embedded institution*). Pemahaman ini sangat penting untuk menjelaskan aspek administrasi pemilu. Keruntuhan, kemunculan dan lahirnya “KPU Karir” sebagai *path-dependency* menjadi titik kompromi yang mungkin dapat dilakukan. Karakteristik “KPU Karir” yang dibentuk dari tingginya kepercayaan publik, kapasitas dan pengalaman kepemiluan dan institusi informal berbasis Ormas membuka pintu pada proses pemapananan model keanggotaan KPU.

Tulisan ini juga menemukan bahwa kompetisi elektoral memberikan struktur insentif pada keanggotaan BPP yang dianut. Ada kesamaan mendasar bahwa persoalan dinamika (perubahan dan pemapananan) administrasi Pemilu berpusat pada konstelasi (kompetisi dan kerjasama) sistem kepartaian. Sistem kepartaian yang terinstitusionalisasi memberi efek pada stabilitas kompetisi elektoral. Tidak stabilnya kompetisi elektoral ditandai oleh volatilitas elektoral yang tinggi. Partai politik cenderung memilih mengakuisisi keanggotaan BPP dari pada menyerahkannya kepada keanggotaan yang non-partisan dalam kondisi kompetisi elektoral yang tidak stabil. Tetapi manakala terdapat stabilitas kompetisi elektoral akan memberi insentif untuk mapannya keanggotaan BPP non-partisan.

Pada kasus KPU di Indonesia, proses pemapananan KPU non-partisan tidak saja terjadi karena struktur institusional dan relasi kuasa yang ada, tetapi juga KPU dapat bertindak sebagai agen yang aktif untuk memperkuat dirinya sendiri. “KPU Para Ahli” 2001-2007, memberikan penjelasan bahwa KPU bukan saja agen yang pasif, tetapi juga agen yang aktif dalam memperkuat otonomi kelembagaan dan karakter keanggotaan non-partisan bagi dirinya sendiri sehingga dianggap sebagai *superbody*.

SARAN

Artikel ini akhirnya memberikan rekomendasi perlunya keanggotaan berbasis karir pada pengisian anggota KPU. Kemunculan “KPU Karir” yang memiliki efek *‘lock-in’* mengonfirmasi hal itu. Di samping itu perlu ada perbaikan dalam sistem rekrutmen, yakni dengan penguatan model ‘tangga karir’ bagi calon komisioner dari level terbawah. Tambahan lagi, perlu penguatan komposisi keanggotaan dengan mengatur lebih rigid pendidikan formal para calon dan kompetensi serta pengalaman teknis kebidanan yang dimiliki. Kedua hal tersebut dapat memberikan insentif bagi lahirnya “KPU Karir” sebagai suatu model optimum.

DAFTAR PUSTAKA

- Alvarez, R. M., & Hall, T. E. (2006). Controlling Democracy: The Principal – Agent Problems in Election Administration. In *The Policy Studies Journal* (Vol. 34, Issue 4).
- Birch, S. (2011). *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- Ellis, A. (2000). The Politics of Electoral Systems in Transition: The 1999 Elections in Indonesia and Beyond. *Representation*, 37(3–4), 241–248. <https://doi.org/10.1080/00344890008523146>
- Estevez, F., Magar, E., & Rosas, G. (2008). Partisanship in Non-Partisan Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute. *Electoral Studies*, 27(2), 257–271. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.11.013>
- Hartlyn, J., McCoy, J., & Mustillo, T. M. (2008). Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America. *Comparative Political Studies*, 41(1), 73–98. <https://doi.org/10.1177/0010414007301701>
- Heaton, J. (2012). What is Secondary Analysis? In J. Goodwin (Ed.), *Sage Secodary Data Analysis Volume I* (pp. 1–21). London: Sage Publications Ltd.
- IFES. (2015). *Laporan Survei Nasional Pemilu 2014 di Indonesia*. <http://rumahpemilu.com/laporan/referensi/48> IFES - Laporan Survey Nasional Pemilu 2014 Di Indonesia bi.pdf
- King, D. Y. (2003). *Half-Hearted Reform: Electoral Institution and the Struggle for Democracy in Indonesia*. Connecticut: Praeger.
- KOMPAS. (2011, January 11). *Anggota Lama KPU dan Pengawas Pemilu Lolos*.
- KPU. (1999). *Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 1999*. Jakarta: KPU.
- KPU. (2009). *Hasil Pemilu*. https://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1d.pdf
- Mar'iyah, C. (2013). Politik Institusional Penyelenggara Pemilu di Indonesia: Studi Model Birokrasi Komisi Pemilihan Umum Pasca Reformasi. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. <http://mipi.or.id/jurnal-ilmu-pemerintahan/item/127-politik-institusional-penyelenggara-pemilu-di-indonesia-studi-model-birokrasi-komisi-pemilihan-umum-pasca-reformasi>
- Mietzner, M. (2007). Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption. *Contemporary Southeast Asia*, 29(2), CS29-2B. <https://doi.org/10.1355/CS29-2B>
- Mietzner, M. (2012). Indonesia's democratic stagnation: Anti-reformist elites and resilient civil society. *Democratization*, 19(2), 209–229. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.572620>
- Otaola, M. L. (2017). To Include or Not to Include? Party Representation in Electoral Institutions and Confidence in Elections: A Comparative

- Study of Latin America. *Party Politics*, 1(II).
<https://doi.org/10.1177/1354068816686418>
- Rosas, G. (2010). Trust in elections and the institutional design of electoral authorities : Evidence from Latin America. *Electoral Studies*, 29(1), 74–90. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2009.09.006>
- Slater, D. (2004). Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition. *Indonesia*, 78, 61–92.
- Slater, D. (2014). Unbuilding Blocs: Indonesia's Accountability Deficit in Historical Perspective. *Critical Asian Studies*, 46(2), 287–315. <https://doi.org/10.1080/14672715.2014.898456>
- Supriyanto, D. (2007). *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Perludem.
- Surbakti, R., & Nugroho, K. (2015). "Studi Tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif". Jakarta: Kemitraan.
- Suwarso, R. (2016). *Indonesian Democracy: The Impact of Electoral Systems on Political Parties, 1999 – 2009* (Issue April) [Victoria University]. [http://vuir.vu.edu.au/31051/1/SUWARSO Reni - Thesis.pdf](http://vuir.vu.edu.au/31051/1/SUWARSO%20Reni%20-%20Thesis.pdf)
- Tan, P. J. (2002). Anty-Party Reaction in Indonesia: Causes Implications. *Contemporary Southeast Asia*, 24(3), 484–508. <http://www.jstor.org/stable/25798612>
- Tan, P. J. (2006). Indonesia Seven Years after Soeharto: Party System Institutionalization in a New Democracy. *Contemporary Southeast Asia*, 28(1), 88–114. <https://doi.org/10.1355/CS28-1E>
- Tarouco, G. da S. (2016). The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America. *Election Law Journal*, 15(1), 83–95. <https://doi.org/10.1089/elj.2015.0338>
- Ufen, A. (2008). The Evolution of Cleavages in the Indonesian Party System. *GIGA Working Papers*, April(74), 5–24. www.giga-hamburg.de/workingpapers
- Ufen, A. (2010). Electoral Campaigning in Indonesia: The Professionalization and Commercialization after 1998. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 29(4), 11–37.
- Ugues Jr, A. (2014). Election Management Bodies in Central America. In P. Norris, R. W. Frank, & F. M. i Coma (Eds.), *Advancing Electoral Integrity*. Oxford: Oxford University Press.
- Virgianita, A. (2014). *The Role of Civil Society Organisations in Democratic Transition: The Case of International Democracy Assistance to Domestic Election Monitoring Organisations (DEMOS) in Indonesia*. Meiji Gakuin University.