

Perjalanan Bangsa Indonesia Menuju Demokrasi: **Pemilu dan Kepartaian**

Perjalanan Bangsa Indonesia dalam mempraktikkan demokrasi, khususnya demokrasi substansial, bagaikan pekerjaan dan pembelajaran yang tidak akan pernah usai. "Bongkar-pasang" sistem kepartaian dan sistem pemilu dan/atau pilkada di Indonesia menjadi fenomena yang menarik untuk dikaji dan dipahami sebagai suatu proses pematangan demokratisasi.

Dari situ kita akan selalu "dikejar" oleh tuntutan untuk dapat menjawab pertanyaan besar dan sulit: "Apa sebetulnya sistem kepartaian dan sistem kepemiluan yang paling tepat bagi Indonesia?". Untuk menjawab itu, mau tidak mau kita harus menelusuri kembali tentang bagaimana sejarah demokrasi dan partai itu lahir di dunia ini. Hakikat demokrasi dan spirit awal didirikannya partai politik dalam peradaban manusia adalah pengetahuan mutlak yang harus kita miliki terlebih dahulu sebagai pondasi dalam menganalisa dinamika kepemiluan dan kepartaian di Indonesia. Tanpa hal itu, tentunya masyarakat akan terjebak pada pemahaman bahwa masalah pemilu dan masalah kepartaian hanyalah masalah elit politik yang tidak perlu mereka kuasai juga. Ini berbahaya bagi demokrasi.

Atas dasar itulah maka Buku ini menyajikan latar belakang bagaimana demokrasi dan kepartaian ini lahir, bagaimana perkembangannya di tengah-tengah dunia, dan bagaimana perjalanan Bangsa Indonesia dalam mengimplementasikan semangat lahirnya demokrasi dan kepartaian itu. Otomatis, peninjauan atau penelaahan terhadap pemilu-pemilu dan pilkada-pilkada yang pernah diselenggarakan di Indonesia adalah suatu keniscayaan.

Tentu saja Buku ini tidak hanya menawarkan pendalaman uraian mengenai fakta-fakta yang ada terkait pemilu dan pilkada, tetapi juga memberikan materi perenungan atau pemikiran mengenai penyempurnaan pelaksanaan pemilu dan pilkada berdasarkan pembelajaran serta evaluasi dari pesta- pesta demokrasi yang pernah ada di Indonesia.



ISBN: 978-623-381-014-2



Aryojati Ardipandanto

Perjalanan Bangsa Indonesia Menuju Demokrasi: **Pemilu dan Kepartaian**

Perjalanan Bangsa Indonesia Menuju Demokrasi
Pemilu dan Kepartaian
Aryojati Ardipandanto



PERJALANAN BANGSA INDONESIA MENUJU DEMOKRASI: PEMILU DAN KEPARTAIAN

Aryojati Ardipandanto

Judul

PERJALANAN BANGSA INDONESIA MENUJU DEMOKRASI:
Pemilu dan Kepartaian

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)
xviii + 388 ; Ukuran: 14,5 cm x 21 cm

ISBN: 978-623-381-014-2

Cetakan Pertama, 2021

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang
All rights reserved

Penulis:

Aryojati Ardipandanto

Desain Sampul dan Tata Letak:

Tim Kreatif Lingkar Muda Mandiri

Diterbitkan oleh:

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Gedung Nusantara I Lt. 2
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270
Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bekerja sama dengan:

Intelegensia Intrans Publishing, Anggota IKAPI Jatim
Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim
Telp. 0341-573650 Fax. 0341-588010
redaksi.intrans@gmail.com
www.intranspublishing.com

Sanksi Pelanggaran Pasal 72

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Kata Pengantar

Perjalanan demokrasi Indonesia sebenarnya benih-benih awalnya bukan hanya terjadi dimasa setelah kemerdekaan dengan segala perubahan sistem politiknya. Tetapi benih-benih awal perjalanan tadi sudah mulai menjadi bagian dari keinginan meraih kemerdekaan untuk segera diwujudkan yang juga dimulai pada masa kekuasaan pemerintah kolonial. Pemerintah kolonial terpaksa harus memberikan konsesi bagi kalangan yang disebut tokoh-tokoh pergerakan di tengah kondisinya berhadapan dengan tekanan kelompok humanisme di dalam negerinya yang mengajukan alasan pentingnya ditegakkan politik etis. Tekanan ini mendorong adanya reevaluasi untuk langkah-langkah ke arah dihidupkannya pendidikan bagi warga di negeri jajahan dalam rangka tuntutan kemanusiaan tadi dan bahkan mulai dibukanya peluang untuk berserikat dan berkumpul di sektor non politik komunitas setempat. Dengan segala kontroversi perilaku *coercive* dan spionase sepihak penguasa kolonial Belanda, yang mengakhiri pemerintahannya di Indonesia di tahun 1942, dan oleh Jepang yang mengakhiri pendudukannya di tahun 1945, benih-benih sangat awal untuk perjalanan menuju demokrasi tadi sudah dimulai. Kesadaran bagi pentingnya kebebasan berdemokrasi sudah tentu juga berada dalam ruangan secara sangat terbatas dalam hal berekspresi menyampaikan segenap pendapat dan berserikat tersebut. Di tengah keterbatasan ruang politik itulah para tokoh-tokoh *republikan* saling berdebat untuk mempersiapkan hal-hal mendasar bagi upaya mencapai

kemerdekaan pada saat nantinya setelah negara Republik Indonesia (RI) diproklamasikan.

Setelah kemerdekaan diproklamasikan 17 Agustus 1945, melalui Maklumat Wakil Presiden No. X pada tanggal 16 Oktober 1945 yang memberikan kekuasaan legislatif pada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), maka disatu pihak peluang kebebasan yang diraih dalam ekspresi berkumpul menyampaikan pendapat dan berserikat semakin lebih lapang setahap demi setahap dibandingkan saat penjajahan. Tetapi di lain pihak, sistem politik demokrasi konstitusional yang sering secara ideologis “diplesetkan” sebagai era liberal di Indonesia dengan sistem multi partai justru dianggap bagi sebagian kalangan dianggap telah melahirkan kondisi instabilitas. Sekali lagi, kondisi yang kurang positif tadi, meskipun secara analisis akademis sering diperdebatkan, dialamatkan sebagai akibat dari penerapan sistem multi partai yang sedang gairah tumbuh saat itu. Ini melahirkan reaksi balik yang berkeinginan menyederhanakan sistem kepartaian, atau bahkan pernah disampaikan oleh Presiden Soekarno disaat peringatan Hari Sumpah Pemuda pada 28 Oktober 1956 dengan judulnya yang sangat kritis bagi demokrasi sipil yaitu “Kuburkan Partai Politik”.

Perjalanan kepartaian dalam sistem politik yang demokratis ingin ditegakkan tentu bukan hanya bisa dijalankan melalui modal semangat emosional semata, tetapi dituntut harus benar-benar dilandaskan pada rasionalitas instrumen pokok dan bahkan hingga detail sarana penunjangnya. Kebijakan rezim yang berkuasa memiliki pengaruh yang signifikan dalam perjalanan kepartaian dimasa-masa selanjutnya yaitu setelah dilaksanakannya Pemilu 1955 sebagai pemilu monumental bagi awal demokrasi Indonesia yang pertama kali diselenggarakan. Sementara itu, beberapa pergolakan daerah yang terjadi menjelang penghujung tahun lima puluhan dan dianggap telah membahayakan keutuhan negara Indonesia yang belum terlalu

lama meraih kemerdekaan, turut menyumbangkan gagasan bagi kondisi pentingnya ikatan stabilitas politik dipulihkan. Gagasan tadi berujung pada keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 di tengah kebuntuan bagi konstituante memutuskan Undang-Undang Dasar pengganti UUD Sementara Tahun 1950, yang pada gilirannya mengembalikan landasan konstitusional negara kepada UUD 1945. Sukar dipungkiri adanya dukungan militer saat itu terhadap keluarnya dekrit presiden tadi yang merasa kepentingan organisasi korps nya terganggu terutama terhadap perilaku kalangan sipil kepartaian. Rujukan atas pentingnya bagi rezim dalam melakukan restrukturisasi kepartaian mulai mengemuka setelah sistem politik demokrasi dipimpin diterapkan yang berlaku sampai pada pertengahan tahun enam puluhan.

Ambruknya sistem politik demokrasi dipimpin dan lahirnya pemerintahan Orde Baru di bawah kekuasaan autoritariannya dianggap telah mampu memaksakan penyederhanaan secara sepihak, setelah Pemilu 1971 diselenggarakan. Hal ini diberlakukan semenjak proses rekayasa politik kepartaian sebagai bagian dari paket kebijakan di tingkat perundang-undangan di bidang politik mulai dilaksanakan. Sehingga, sejak Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997, kontestasi di antara organisasi peserta pemilu (OPP) hanya terjadi antara PPP, PDI, dan Golkar. Golkar sendiri cenderung enggan menggunakan istilah partai politik, yang dikala sistem politik Orde Baru, istilah partai politik seolah-olah dianggap kurang positif dimata publik. Konotasi merendahkan martabat partai politik demikian jelas menyesatkan dalam kerangka membangun sistem politik yang benar-benar demokratis dan bahkan menjadi bagian esensial dari agenda pembangunan politik. Rezim pemerintahan Orde Baru tampaknya berusaha menjalankan ideologi pembangunan ekonomi dengan landasan stabilitas politik yang tersirat didefinisikan pada pembatasan partisipasi masyarakat. Ideologi pembangunan ekonomi itu seolah dipertentangkan dengan kebebasan berekspresi

menyampaikan pendapat dan berserikat, termasuk pula pada ranah kehidupan kepartaian.

Puncak dari pengendalian partai politik di Indonesia bisa dianggap ketika berlaku paket kebijakan dibidang politik sebagaimana dipancarkan melalui Undang-undang Kepartaian dan Ormas ditahun 1985. Pemberlakuan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi partai politik dan ormas mengundang perdebatan tergolong cukup hangat, meskipun tidak menyolok dipanggung politik saat itu, utamanya dikalangan terbatas akademisi, yang dianggap menghilangkan kebhinekaan aliran dan asas ciri dimasing-masing kekuatan sosial politik. Tetapi perjalanan sejarah membuktikan bahwa rezim Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto telah berhasil melanggengkan ideologi pembangunan ekonomi dengan fondasi stabilitas politik dan kemenangan mayoritas multak Golkar sebagai *party of the ruller* atau sebaliknya bukan sebagai *the rulling party*. Tragisnya, dua kekuatan politik partai yang ada, hasil kebijakan penyederhanaan atau fusi kepartaian di tahun 1973, yaitu PDI dan PPP, cenderung berada di pinggiran perolehan dukungan politik pada setiap hasil pemilu Orde Baru.

Krisis ekonomi asia di tahun 1997, tepatnya di sektor moneter, telah berimbas kepada Indonesia, dan setahun kemudian tepatnya di bulan Mei 1998, yang berakibat pada lumpuhnya rezim saat itu dan diikuti oleh tumbangnya kekuasaan Soeharto. Tumbangnya kekuasaan tadi sukar dipungkiri berjalan "agak di luar dugaan", karena Soeharto dengan segenap apparatus birokrasi negara, baik sipil dan militer, cenderung masih kuat posisinya terhadap gerakan inkonvensional oposisi massa, utamanya aksi mahasiswa yang saling berhadap-hadapan. Krisis 1998 telah melahirkan peristiwa kelam terjadinya kerusuhan di beberapa tempat yang pada akhirnya memaksa Soharto menyatakan berhenti sebagai Presiden RI dan diikuti oleh naiknya Wakil Presiden B.J. Habibie ketika itu menggantikannya sebagai Presiden RI ke 3. Dimasa inilah dan

sesudahnya, bangsa Indonesia mulai memperoleh ruang kebebasan politik sipil yang jauh lebih lapang dibandingkan saat masa Orde Baru yang sepanjang lebih dari tiga dasawarsa sebelumnya, selalu sangat dibatasi ruang partisipasinya.

Realisasi amandemen UUD 1945 sebanyak 4 kali, dan diikuti oleh lahirnya serangkaian kebijakan yang memberikan peran bagi partai yang lebih luas dalam sistem politik di era yang disebut era reformasi sangat dirasakan dinamikanya sejak Pemilu 1999, 2004, 2009, 2014, hingga 2019. Bahkan, pada masa Pemilu 2019 mulai berlaku pola keserentakan dalam Pemilu Presiden, Pemilu Anggota DPR, Pemilu Anggota DPD, Pemilu Anggota DPRD provinsi dan Pemilu Anggota DPRD kabupaten/kota, yang didorong oleh keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 55/PUU-XVII/2019. Hal mendasar dari rangkaian perjalanan agenda pemilu dimasa reformasi tadi adalah tingkat persaingan antar partai politik semakin tajam, termasuk dalam upaya mempertahankan atau merebut segmen pemilih di setiap daerah pemilihan (Dapil). Arena persaingan pemilu tadi semakin diperkuat oleh penerapan sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan untuk dipilih langsung oleh rakyat ketika mulai diberlakukan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Bahkan, seperti halnya agenda pemilu, bagi pilkada juga diterapkan desain keserentakan penyelenggaraannya sejak Pilkada 2015, 2017, dan 2018, serta yang belum terlampau lama dilaksanakan adalah Pilkada serentak di 270 daerah di tahun 2020. Untuk kasus Pilkada serentak 2020 ini ada catatan khususnya yang berbeda dengan pilkada-pilkada sebelumnya, karena diselenggarakan di tengah pandemik Covid 19.

Bagi partai-partai tampaknya agenda pemilu dan pilkada merupakan tantangan dan sekaligus peluang dalam membangun kapasitas kelembagaannya. Bahkan, pada konteks pilkada, lahirnya pasangan calon dari jalur perseorangan menjadi pilar politik tersendiri bagi lahirnya arena persaingan menuju

kekuasaan yang lebih luas. Pada titik ini fenomena politik kepartaian di era reformasi tampaknya belum mampu menjawab secara signifikan tantangan dan peluang kelembagaan dimaksud. Hal ini menjadi peringatan lampu kuning dalam arah pembaruan kepartaian di Indonesia, utamanya pada saat agenda pemilu serentak yang akan menggabungkan pemilu presiden, pemilu legislatif di pusat dan daerah, dengan pemilihan kepala daerah direncanakan akan diselenggarakan serentak di tahun yang sama, yaitu tahun 2024 mendatang.

Fenomena yang ada adalah walaupun gerak organisasinya yang diarahkan bagi bangunan politik partisan untuk meraih kekuasaan dalam jangka pendek, memang diakui sudah berjalan secara massif dan signifikan kemajuannya. Ini sebagaimana dilihat pada pola koalisi yang secara cair dibangun oleh partai-partai dalam mengisi jabatan-jabatan di kementerian pemerintahan atau lembaga ekstra struktural lainnya, termasuk di Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau bahkan di tingkat Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sekalipun. Tetapi gerak organisasinya dalam kerangka membangun fundamental kebangsaan di setiap sektor-sektor yang ada masih belum berlaku secara utuh terintegrasi satu sama lain. Gerak organisasi tadi bagi kepartaian yang belum utuh kontribusi kebangsaannya, adalah akibat fungsi-fungsi esensial demokrasi kelembagannya yang tidak maksimal dijalankan. Hal ini tampak pada proses kaderisasi dari fungsi rekrutmen yang belum mampu menjangkau setiap struktur keanggotaan dan pengurus di setiap tingkat organisasi partai. Demikian halnya menyangkut akumulasi dukungan bagi pelaksanaan fungsi pendidikan politik yang masih terbatas di kalangan partai-partai papan atas, utamanya yaitu melalui antara lain membuka sekolah partai politik, temu kader secara rutin dan berjenjang, dan sebagainya. Partai di lapisan papan menengah atau apalagi yang berada di lapisan papan bawah, tampaknya masih harus berjuang lebih keras lagi dalam

membangun gerak organisasi kepartaian dalam fungsi-fungsi kelembagaannya.

Di samping itu, satu titik paling *crusial* bagi rangkaian gerak organsiasi partai dalam demokrasi di Indonesia adalah menyangkut pembiayaan politik kepartaian yang masih harus diperjuangkan lebih lanjut dalam rangka ikut menopang akuntabilitas publik. Hal ini menandakan bahwa desain sistem politik demokrasi bagi Indonesia masih tertinggal di arena keperluan revisi UU kepartaianya dibandingkan UU di bidang politik lainnya, menyangkut UU tentang pemilu dan pilkada nya. Pengantar ini tidak akan mengulas lebih lanjut mengenai segala dampak dari ketimpangan gerak organisasi partai dalam pembaruan elemen pembiayaan kegiatannya sehari-hari dan di lingkup kelembagaannya dalam jangka menengah dan jangka panjang. Hal ini karena seringkali telah menjadi wacana dan berita yang cukup hangat dimuat dalam media massa konvesional dan perbincangan di media sosial di komunitas-komunitas tertentu secara terbatas. Tetapi hal yang jelas bahwa perjalanan demokrasi Indonesia tampaknya memerlukan perjuangan lebih lanjut agar pemilu sebagai instrumen kedaulatan rakyat benar-benar tidak terjerebab pada rekayasa kepentingan elit atau kelompok sesaat.

Buku yang ditulis oleh Aryojati Ardipandanto berjudul "Perjalanan Bangsa Indonesia Menuju Demokrasi: Pemilu dan Kepartaian" adalah menjadi salah satu rujukan yang penting dalam memahami berbagai perubahan dan upaya pelenggengan politik status quo disetiap rezim yang pernah menjalankan kekuasaannya hingga saat ini. Penulis diajak untuk memahami makna filosofis dari demokrasi itu sendiri dalam kehidupan bernegara dengan melandaskan pada gagasan dan refleksi pandangan dari para pionirnya sejak zaman Yunani Kuno, masa Romawi, hingga di era setelah memasuki abad pencerahan. Setiap subtil kepentingan yang melandasi politik penerapan sistem kepartaian yang diberlakukan, tampaknya coba diangkat dalam substansi buku

ini, termasuk melalui paparan point-point yang berkembang disaat membahas pada kasus demokrasi Indonesia, yaitu meninjau lebih lanjut apa-apa yang disepakati melalui UU Pemilu dan UU Partai Politik. Memang bagi pembaca awam akan kesulitan memahami apa yang tidak tampak dari kepentingan mendasari langkah-langkah di antara kekuatan politik partai-partai untuk merumuskan kebijakan di bidang politik tadi. Tetapi sebenarnya hal ini menjadi sangat strategis kalau pembaca dengan literasi keilmuan yang memadai bisa menangkap lebih lanjut dari setiap formulasi kebijakan yang diambil pilihannya.

Agar dapat menjadi pemahaman yang menyeluruh atas fenomena kepartaian dan pemilu baik di tingkat teoritis dan praksis di atas, maka dipersilahkan bagi pembaca untuk membaca tulisan di Buku ini pada setiap Bab nya secara utuh. Hal ini berguna dalam rangka menangkap pesan disetiap kurun waktu tahapan perjalanan demokrasi dalam sejarah politiknya di Indonesia. Upaya menangkap pesan tadi adalah agar tidak lagi mengulang kesalahan yang pernah dilakukan dan memperbaiki diri untuk pembenahan selanjutnya dalam rangka membangun keandalan partai politik sebagai salah satu instrumen infrastruktur dari sistem politik yang demokratis.

Sekian dan terima kasih.

Jakarta, 2 September 2021

Prayudi

Kata Pengantar Penulis

Perjuangan Bangsa Indonesia menuju demokrasi telah mengalami ujian yang bertubi-tubi, yang memang itu harus dilalui sebagai konsekwensinya. Dari sejak masa Orde Lama, Orde Baru, hingga memasuki dan menjalani Masa Reformasi sampai saat ini. Ujian-ujian itu berkaitan dengan pergulatan bagaimana sesungguhnya sistem pemilu dan sistem kepartaian yang ideal bagi Indonesia. Namun hingga kini, tampaknya semakin jelas bahwa mencapai idealisme dari suatu sistem pemilu dan kepartaian merupakan suatu proses yang tidak akan ada habisnya.

Buku ini pada awalnya akan menguraikan bagaimana sebetulnya sejarah konsep demokrasi di dunia ini, dan selanjutnya secara deduktif dicerminkan pada apa yang terjadi dalam sejarah perjalanan demokrasi di Indonesia. Diharapkan dengan Buku ini, masyarakat akan mendapatkan tambahan referensi mengenai proses demokratisasi di Indonesia secara garis besar, sehingga para calon-calon Pemimpin masa depan negeri ini akan dapat melihat peta besar permasalahan kepemiluan dan kepartaian di negeri ini, dalam rangka mencapai negara demokrasi yang substansial, tentu saja dengan berlandaskan Pancasila.

Aryojati Ardipandanto

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Kata Pengantar Penulis	xi
Daftar Isi	xii
 BAB I KONSEP PEMILU DAN KEPARTAIAN	1
A. Pemilu dan Parpol Sebagai Salah Satu Pilar	
Penting Demokrasi: Tinjauan Teoritik.....	1
- Fungsi Pemilu dan Fungsi Partai: Filosofi dan Praksis ...	1
- Implikasi Partai dan Pemilu bagi Demokrasi	2
- Review Sekilas Kajian Klasik Hingga Kontemporer...	9
B. Sistem Pemilu.....	29
- Sistem Pluralitas Mayoritas/ Distrik.	33
- Sistem Proporsional	36
- Sistem Campuran	44
- Sistem-Sistem Varian.	46
C. Sistem Kepartaian	48
- Sistem Multi Partai Plural.	50
- Sistem Multi Partai Sederhana	50
- Sistem Dua Partai	51
- Sistem Partai Tunggal Authoritarian.	52

D.	Kepartaian dan Pemilu di Negara Industrial.	52
-	Dinamika Masyarakat "Anti Partai"	55
-	Dominasi Iklan dan Pencitraan: Media, Konsultan, dsb	55
-	Biaya yang Mahal	57
E.	Kepartaian dan Pemilu di Negara Berkembang	59
-	Kepartaian dan Pemilu sebagai Sarana Mobilisasi Tidak Demokratis.	59
-	Oposisi yang Lemah.	64
-	Pemilu Di Bawah Bayang-Bayang Konflik dan Kekerasan: Etnik, Agama, dsb..	66
F.	Kepartaian dan Pemilu di Negara Non Demokrasi ..	67
-	Munculnya Partai Negara	67
-	Munculnya Kepartaian Hegemonik	68

BAB II SEJARAH PEMILU DAN SISTEM KEPARTAIAAN DI INDONESIA

A.	Kilas Balik : Masa Kolonial Hingga Demokrasi Liberal ..	70
-	Pemikiran Kepartaian dan Pemilu Pra Kemerdekaan: Soekarno dan Partai Tunggal	70
-	Maklumat Hatta.	80
-	KNIP dan Persiapan Pemilu	86
-	Pemilu 1955 : Pemilu Demokratis dan Multi Partai	88
B.	Demokrasi Terpimpin : Matinya Partai dan Lahirnya Otoriterisme	90
-	Kebijakan Soekarno yang "Anti Partai"	91
-	Partai-Partai Tanpa Pemilu.	99

- Keseimbangan Politik: PKI-Militer-Soekarno	101
- Berakhirnya Kekuasaan Soekarno.	103
C. Orde Baru: Partai dan Pemilu di Bawah Tekanan	
Komitmen untuk Membangun Demokrasi.	105
- "Partai Negara" : Golkar Sebagai Mesin Politik	
Orde Baru.	110
- Partai Sebagai "Musuh Bersama"	115
- Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pengebirian Demokrasi....	117
- Campur Tangan Birokrasi: Ketidaknetralan	
Penyelenggara Pemilu	119
 BAB III MENUJU DEMOKRASI (S/D 1999).	121
- Pergulatan Kekuatan Pro Demokrasi: Pemerintahan	
Rakyat atau Konstitusionalisme?	121
- Habibie dan Demokratisasi	134
- DPR Sebagai Arena Pertempuran:	
Sistem Kepartaian dan Pemilu Yang Bagaimana? ...	145
- Munculnya Kembali Multi Partai	185
- Pemilu 1999: Proporsionalisme Tertutup	189
- Dinamika KPU: Keterwakilan Parpol	
Sebagai Masalah?	193
- Evaluasi Proporsionalisme Tertutup:	
Plus dan Minus?	195
 BAB IV DEMOKRASI YANG KIAN MATANG	
(S/D 2004).....	201
- Sistem Kepartaian Multi Partai Pluralis:	
Kenapa Penyederhanaan Parpol Gagal?	202

- Pemilihan Langsung Presiden: Regulasi dan Perdebatan.....	204
- Dinamika KPU: Tersingkirkannya Wakil Parpol dan Arah yang Makin Mandiri	207
- Evaluasi Sistem Pemilu: Plus dan Minus.	209
- Evaluasi Sistem Kepartaian: Plus Minus	213
- Evaluasi Pemilihan Langsung Presiden	216
- Kesimpulan.....	218

BAB V KEMBALINYA KEKUASAAN RAKYAT

(S/D 2009)	219
- Sistem Pemilu Berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	219
- Penyelamat Demokrasi: Peranan MK dalam Mendemokratisasikan Pemilu	224
- Evaluasi Sistem Pemilu: Proporsional Terbuka Lebih Baik?	227

BAB VI SISTEM PEMILU DAN KEPARTAIAN

SETELAH TAHUN 2009	236
- Desain Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian selanjutnya di Indonesia	236
- Pemilu-Pemilu Pasca Pemilu 2009	255
a. Pemilu 2014	255
1. Skenario Mengurangi Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu 2014	255

1.1.	Penerapan Kewajiban Verifikasi Ulang...	255
1.2.	Penerapan <i>Parliamentary Threshold</i> (PT)	262
2.	Fenomena-fenomena Menarik	
	pada Pemilu 2014	264
2.1.	Perpecahan Internal Partai Politik	
	pada Pemilu Presiden	264
2.2.	Pengunduran Diri Prabowo	
	dan Gugatan Hasil Pilpres 2014	
	ke Mahkamah Konstitusi	265
2.3.	Kuatnya Strategi Politik Pencitraan	
	Keshalihan Beragama	268
2.4.	Maraknya Hoax	277
2.5.	Keberpihakan Media	279
2.6.	Kemenangan Jokowi-Kalla meskipun	
	Kalah Dukungan di Parlemen	283
3.	Fenomena-fenomena Menarik	
	pada Pemilihan Legislatif (Pileg) 2014	284
3.1.	Dukungan Rakyat kepada Partai	
	Politik vis a vis kepada Capres	284
3.2.	Popularitas vis a vis	
	Kompetensi-Senioritas	287
4.	Pembelajaran Apa yang Dapat Diambil	
	dari Pilpres dan Pileg 2014?	291
4.1.	Pembelajaran dari Pilpres 2014	291
4.2.	Pembelajaran dari Pileg 2014	307
b.	Pemilu 2019	313
1.	Hal-hal Menarik	313

1.1. Politik Identitas dan Populisme yang Kuat dalam Pilpres	313
1.2. Kemenangan dan Kekalahan Capres-Cawapres di Daerah Berbasis Islam Kuat	314
1.3. Pembelajaran Apa yang Dapat Diambil dari Pilpres 2019?	317
c. Pilkada Serentak 2020	323

BAB VII <i>SPIRIT</i> MEMPERBAIKI SISTEM DAN IMPLEMENTASI PEMILU	353
- Pembelajaran dari Pilkada Serentak 2020	361
- Aspek-aspek Penting dalam Memperbaiki Sistem Pemilu dan Pilkada	366
DAFTAR PUSTAKA	373

BAB I

Konsep Pemilu dan Kepartaian

A. Pemilu dan Parpol Sebagai Salah Satu Pilar Penting Demokrasi: Tinjauan Teoritik

Fungsi Pemilu dan Fungsi Partai: Filosofi dan Praksis

Pemilu yang bebas dan adil merupakan salah satu indikator prosedural bagi ada tidaknya demokrasi di suatu negara. Bagaimana pemilu itu dilaksanakan, berikut implikasi-implikasinya juga bisa menjadi indikator tentang bagaimana demokrasi di suatu negara itu berjalan.

Fungsi pemilu adalah untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Mengingat pada zaman sekarang sangat tidak mungkin untuk menerapkan sistem demokrasi langsung ala negara kota (Polis) pada zaman Yunani kuno, maka sistem yang diterapkan di seluruh dunia saat ini adalah sistem perwakilan. Ichlasul Amal (1988) menerangkan sebagai berikut.

"Dalam masyarakat modern yang semakin kompleks ini rakyat yang jumlahnya sudah mencapai jutaan ini tidak mungkin berkumpul di suatu tempat untuk membahas persoalan-persoalan kenegaraan secara bersama-sama sebagaimana pernah berlaku dalam sistem demokrasi negara-kota pada jaman Yunani kuno. Dalam kondisi masyarakat seperti itu, untuk ikut berpartisipasi dalam urusan pemerintahan masyarakat

harus memilih sejumlah orang dari kalangan mereka sendiri untuk mewakili kepentingan mereka. Pelaksanaan partisipasi dalam urusan pemerintahan ini hanya dapat diwujudkan jika partai politik ada dan dapat mengajukan calon-calonnya untuk dipilih oleh rakyat. Dengan demikian, dalam sistem perwakilan, proses pengajuan calon-calon yang nantinya akan dipilih oleh rakyat secara bebas, yang dikenal juga sebagai fungsi rekrutmen partai, merupakan fungsi yang sangat penting.”¹

Implikasi Partai dan Pemilu bagi Demokrasi

Sebagaimana yang diterangkan oleh Robert A. Dahl (1999) (*On Democracy, 1999, by Yale University, Terjemahan: Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat, Penterjemah: A. Rahman Zainuddin, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2001.*), paling sedikit terdapat lima standar bagi terciptanya suatu kehidupan negara atau pemerintahan yang demokratis, yaitu:²

1. Partisipasi efektif, artinya, sebelum sebuah kebijakan digunakan oleh asosiasi, seluruh anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk membuat pandangan mereka diketahui oleh anggota-anggota lainnya sebagaimana seharusnya kebijakan itu dibuat.
2. Persamaan suara, artinya ketika akhirnya tiba saat dibuatnya keputusan tentang kebijaksanaan itu, setiap anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara dan seluruh suara harus dihitung sama.

¹ Ichlasul Amal (Editor). 1988. “Teori-teori Mutakhir Partai Politik”. Yogyakarta. PT Tiara Wacana Yogya. Hal.xvii

² Robert A. Dahl. 1999. *On Democracy, 1999, by Yale University, Terjemahan: Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat, Penterjemah: A. Rahman Zainuddin, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2001.* Hal.52-53

3. Pemahaman yang cerah, artinya dalam batas waktu yang rasional, setiap anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan dan konsekwensi-konsekwensi yang mungkin.
4. Pengawasan agenda, dimana setiap anggota harus mempunyai kesempatan eksklusif untuk memutuskan bagaimana dan apa permasalahan yang dibahas dalam agenda.
5. Pencakupan orang dewasa. Ini berarti, semua, atau paling tidak sebagian besar orang dewasa yang menjadi penduduk tetap seharusnya memiliki hak kewarganegaraan penuh yang ditunjukkan oleh empat kriteria sebelumnya.

Affan Gaffar (2000: 7-9) menjelaskan bahwa parameter suatu negara dikatakan demokratis bila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut³:

1. Adanya akuntabilitas (pertanggungjawaban). Dalam demokrasi setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat (*elected by the people*) harus mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. Hal itu termasuk ucapan atau kata-katanya serta prilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang, bahkan akan dijalannya. Pertanggungjawaban ini tidak hanya dirinya termasuk keluarganya dalam arti luas
2. Adanya rotasi kekuasaan. Dalam demokrasi, peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai. Rekrutmen politik yang terbuka (kesempatan bagi seluruh warga negara). Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya setiap orang yang memenuhi syarat tertentu untuk

³ Gaffar, Affan. 2000. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. Hal.7-9

mengisi jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut

3. Adanya pemilihan umum yang demokratis. Dalam suatu Negara demokratis, pemilu dilaksanakan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak hati nuraninya. Ia bebas untuk menentukan partai atau calon mana yang akan didukungnya tanpa ada rasa takut atau paksaan dari orang lain
4. Dijaminnya masyarakat untuk menikmati hak-hak dasar (kebebasan menyampaikan pendapat, berserikat dan berkumpul, serta adanya kebebasan pers). Dalam suatu negara demokratis, setiap warga negara dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk didalamnya hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*) dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*).

Selanjutnya, pelaksanaan demokrasi di suatu negara harus memegang prinsip-prinsip penting sebagaimana dikemukakan Carl Cohen dalam John Arthur (1992:201), yaitu:⁴

1. Kesetaraan harus dilakukan secara *equal* (setara)
2. Semua rakyat adalah *equal* (setara) dalam satu penghargaan yang fundamental
3. Bahwa penghargaan itu dimana seluruh rakyat adalah setara dan penting untuk menjustifikasi demokrasi dalam lembaga politik.

⁴ Cohen, Carl. *The Justification of Democracy*, in John Arthur (Ed). *Democracy, Theory and Practice*. 1992. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company. Hal.201

Jadi, suatu pemerintahan negara yang mengklaim menggunakan sistem yang demokratis namun dalam prakteknya tidak mengindahkan unsur-unsur dasar demokrasi di atas, maka pemerintahan tersebut kenyataannya belum melaksanakan sistem demokrasi yang sejati.

Adanya partai politik dan penyelenggaraan pemilihan umum merupakan konsekwensi dari suatu komitmen untuk menciptakan kehidupan bernegara yang demokratis. Lepas dari berbagai sistem kepartaian dan sistem pemilihan umum yang dipakai berbagai negara di dunia ini, adalah berada di bawah bendera perwujudan niat atau lambing diinginkannya demokrasi sebagai payung kehidupan politik, meskipun pada kenyataannya, dalam berbagai kasus, demokrasi sering hanya dijadikan simbol cita-cita dan dilaksanakan secara tidak bertanggung jawab, hanya dimanfaatkan atau dimanipulasi untuk kepentingan kekuasaan status quo pada suatu negara.

Untuk memahami implikasi adanya partai politik dan pemilihan umum bagi terwujudnya demokrasi, kita perlu menyadari bahwa realita kehidupan demokrasi yang dipraktekkan suatu negara bergantung pada bagaimana partai-partai politik yang ada mengejawantahkan nilai-nilai sejati demokrasi dalam setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Sistem pemilihan umum yang notabene merupakan hasil dari kompromi-kompromi politik para wakil rakyat dan pemerintah juga menjadi acuan konkret tentang bagaimana suatu negara memaknai kehidupan demokrasi.

Implikasi sistem kepartaian bagi kehidupan demokrasi harus dilihat dari implikasinya terhadap sistem pemerintahan yang dihasilkan dari proses demokrasi di suatu negara. Implikasi sistem kepartaian terkait hal itu diterangkan oleh Ichlasul Amal (1988), khususnya implikasi sistem kepartaian kepada kondisi pemerintahan di suatu negara, sebagai berikut.⁵

⁵ Ichlasul Amal, *Logcitr*. Hal.xviii

"Tentang hubungan antara sistem kepartaian dengan pemerintahan, beberapa ilmuwan berpendapat bahwa Sistem Dua Partai cenderung menciptakan stabilitas pemerintahan karena hanya salah satu partai yang memenangkan suara mayoritas dalam pemilihan. Sistem Multi Partai dianggap kurang mendukung stabilitas pemerintahan karena pemerintah hasil pemilihan tergantung pada koalisi antar partai yang seringkali distribusi perolehan kursinya hampir merata. Dalam Sistem Dua Partai, kekuatan dominan partai yang memperoleh kemenangan suara mayoritas tidak dapat dicampuri oleh partai yang kalah karena partai yang disebut belakangan ini segera berperan sebagai oposisi. Sementara itu, distribusi kekuatan yang hampir seimbang antara partai-partai dalam Sistem Multi Partai mengakibatkan pemerintah bergantung pada koalisi antar partai. Dengan demikian, substansi stabilitas pemerintahan dalam sistem ini bertumpu pada kompromi yang mampu memenangkan mayoritas mutlak suara (diatas 50 persen)". (Hal.xviii)

Namun jangan dilupakan bahwa sebaik apapun suatu partai politik dalam memperjuangkan kehidupan demokrasi yang esensial dalam suatu negara, manakala dia tidak memenangkan ide-ide yang diperjuangkannya dalam kancah pertempuran politik, sehingga akhirnya lahir produk perundang-undangan yang walaupun tampaknya demokratis namun pada hakekatnya bertujuan hanya untuk kepentingan golongan yang bersifat sesaat, maka cita-cita partai tersebut tidak terakomodasikan secara maksimal.

Demikian pula dengan sistem pemilihan umum. Sistem kepartaian memiliki kaitan erat dengan sistem pemilihan. Dalam arti politik, sistem pemilihan didefinisikan sebagai suatu prosedur yang diatur dalam organisasi (negara) yang dengannya seluruh atau sebagian anggota organisasi tersebut memilih sejumlah orang untuk menduduki jabatan dalam organisasi itu sendiri. Pemilihan berfungsi sebagai prosedur untuk memberikan

legitimasi atau mengabsahkan penugasan seseorang pada jabatan tertentu dalam pemerintahan (Ichlasul Amal: 1988. Hal.xix).⁶

Suatu sistem pemilihan umum yang dilahirkan dari lobi-lobi politik yang lebih mengutamakan kepentingan jangka pendek dibandingkan dengan kepentingan masyarakat luas dalam membangun kehidupan berdemokrasi akan mementahkan pengaplikasian demokrasi yang dilakukan partai-partai politik berdasarkan aturan perundang-undangan yang ruhnya tidak didasari oleh niat tulus mewujudkan demokrasi itu.

Bila sistem kepartaian dan sistem pemilihan umum tidak didasari oleh niat tulus tersebut, tujuan demokrasi yang antara lain untuk menghindari tirani, menjamin hak-hak azasi manusia, menjamin kebebasan umum, menjamin penentuan atas nasib sendiri, membentuk otonomi moral suatu bangsa, mengembangkan nilai-nilai kemanusiaan, menjaga kepentingan pribadi yang utama dan menjamin persamaan politik, serta lebih jauh lagi untuk mencapai perdamaian dan kemakmuran akan tetap menjadi wacana perdebatan yang cenderung memperlambat kemajuan, walaupun sebetulnya demokratisasi itu, sebagaimana yang dinyatakan Robert A. Dahl, adalah suatu proses dan selalu berada dalam proses.⁷ (*Lihat: On Democracy, 1999, by Yale University, Terjemahan: Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat, Penterjemah: A. Rahman Zainuddin, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2001, hal. 30*), Kondisi yang sempurna dari suatu demokrasi tidak akan pernah dapat dicapai, karena demokrasi adalah menyangkut orang banyak yang tidak mungkin mutlak dipersatukan kehendaknya.

Kualitas kinerja wakil rakyat dalam negara demokratis dipengaruhi oleh sistem pemilu dan sistem kepartaian serta relasi

⁶ Ichlasul Amal. *Ibid.* Hal.xix

⁷ *On Democracy, 1999, by Yale University, Terjemahan: Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat, Penterjemah: A. Rahman Zainuddin, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2001, hal. 30*

antara keduanya.⁸ Partai politik mengirimkan wakil-wakilnya melalui pemilihan umum dengan sistem tertentu yang saat itu dipandang sebagai sistem terbaik. Partai politik pada dasarnya merupakan instrumen untuk mewujudkan kehidupan demokrasi. Wakil-wakil rakyat yang baik akan melahirkan produk-produk legislasi yang mampu merumuskan suara yang berkembang ditingkat publik dan selanjutnya merumuskan kebutuhan publik tersebut dalam rumusan yang tidak bertentangan satu sama lain dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Namun, manakala wakil-wakil rakyat yang dihasilkan dari sistem pemilihan umum yang demokratis pada prakteknya kemudian menyalahgunakan kesempatan berkuasa, karena terlalu mementingkan kepentingan atau ideologi masing-masing kelompok maupun golongan, maka hal tersebut akan berimplikasi bagi kemunduran suatu kehidupan demokrasi. Ini berarti, kesinambungan adalah kata kuncinya. Sistem kepartaian dan sistem pemilu yang memberikan kontribusi atau implikasi positif bagi demokrasi harus memenuhi azas kesinambungan ini. Implikasi positif itu menuntut berkesinambungannya pengimplementasian prinsip bahwa demokrasi yang baik akan terwujud manakala sistem kepartaian dan sistem pemilihan umum dapat memberikan hak kepada setiap pemilih untuk memberikan suaranya sesuai dengan keyakinan pilihannya, dan bagaimana kontestan pemilihan akan memperoleh dukungan secara adil, yaitu peluang yang sama bagi setiap kandidat untuk meraih kemenangan.⁹

Singkatnya, implikasi partai politik dan pemilihan umum bagi demokrasi adalah tergantung bagaimana sistem yang mengatur

⁸ Makalah oleh Admin, *Relasi Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian, dalam Meningkatkan Kualitas Kinerja Lembaga Legislatif*, diakses dari: <http://ppsdms.org/relasi-sistem-pemilu->, diakses tanggal 16 Maret 2009

⁹ Wawan Tunggal Alam, *Perluakah Mengubah Sistem Pemilu untuk Meningkatkan Bobot DPR?*, dalam Abdul Bari Azed, *Sistem-sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran*, FH UI, Jakarta, 2000, hal. 17-21

keberadaan dan kelangsungan hidup partai politik serta bagaimana sistem pemilihan umum yang ada dijadikan landasan hukum tentang politik dalam suatu negara. Peraturan perundang-undangan yang menjamin terlaksananya hak untuk membentuk partai politik secara bertanggung jawab dan peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem pelaksanaan pemilihan umum beserta segala aspeknya yang lebih jujur dan adil – dalam konteks tuntutan yang berkembang dalam kehidupan negara secara umum – akan menyebabkan demokrasi semakin berkembang ke arah pencapaian kondisi yang lebih ideal walaupun tidak mungkin sempurna.

Dengan adanya suatu sistem kepartaian dan sistem pemilihan umum yang lahir dari proses perbaikan yang terus menerus, maka akan mengakibatkan semakin kuatnya pilar-pilar demokrasi, yaitu partai politik yang sehat, penegakan hukum yang adil, penghormatan terhadap pluralitas masyarakat, penghormatan dan pengimplementasian jaminan atas hak azasi manusia, *distribution of power* dengan sistem *check and balances* yang dilaksanakan dengan konsekwen antara lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif, serta jaminan atas kebebasan setiap warga negara untuk memberikan suaranya pada forum pemilihan umum atau forum-forum politik lainnya.

Review Sekilas Kajian Klasik Hingga Kontemporer

Bagaimana sebetulnya sejarah pemikiran-pemikiran mengenai demokrasi, yang mana pada akhirnya memunculkan suatu “keniscayaan” perlunya ada suatu partai politik untuk melahirkan wakil-wakil rakyat yang diharapkan dapat diandalkan semua orang? Mari kita meninjau sekilas beberapa pemikiran para filsuf dan ilmuwan besar sejak zaman Yunani Kuno hingga pada zaman-zaman “modern” mengenai demokrasi.

Pada zaman Yunani Kuno, ada seorang pahlawan “demokrasi” yang uniknya tidak sempat melahirkan satu karya tulispun. Dia adalah Socrates (469 -399 SM). Tapi sebelumnya kami ingin mengemukakan, mengapa kata “demokrasi” kami beri tanda kutip? Tak lain adalah karena kata “demokrasi” pada masa Yunani Kuno berbeda dengan ruh sebenarnya yang diperjuangkan tokoh-tokoh pemikir seperti Socrates. Apa ruh sebenarnya yang diperjuangkan? Ruh itu adalah kebebasan berpendapat dan bertindak tanpa dibayang-bayangi oleh rasa takut akan penindasan. Sementara sistem “demokrasi” disana ketika itu justru tidak mengakomodir kebebasan itu.

Socrates telah melakukan suatu perjuangan demokrasi dalam tataran praktis, dan penyusunan teori-teorinya diteruskan oleh muridnya, Plato (427-347 SM). Begitu besar peran Socrates dalam mengguncang keadaan “non demokratis” di lingkungan otoritasnya ketika itu sehingga menimbulkan kepercayaan di kalangan penguasa bahwa Socrates adalah orang yang berbahaya. Maka, akhirnya dalam sejarah kita dapat lihat bahwa Socrates dihukum mati dengan cara disuruh meminum racun.

Cita-cita yang diperjuangkan Socrates ketika itu adalah kebebasan berbicara dan kebebasan bertanya. Ternyata walaupun ketika itu di Yunani ada yang disebut sebagai Demokrasi Athena, terbukti bahwa hak kebebasan berbicara dan kebebasan bertanya belum diimplementasikan secara konsekwen, dan inilah yang diprotes oleh Socrates. Bila kita amati, ternyata pada zaman Socrates, demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan yang “tidak baik” bagi kondisi Yunani. Pandangan ini kemudian dikembangkan Plato.

Plato meneruskan ide-ide Socrates. Ide-ide yang ditulis Plato tertuang dalam bukunya yang termasyur: Republik. Dalam buku ini, ditegaskan bahwa bentuk demokrasi ternyata hanya akan menghasilkan orang-orang yang mementingkan kepentingan

pribadi di atas kepentingan masyarakat luas. Diane Revitch dan Abigail Thernstrom (ed) dalam "Demokrasi Klasik dan Modern" (2005: 2) dalam bab tentang Plato menyebutkan bahwa karakter warga negara yang akan dihasilkan oleh sistem demokrasi adalah karakter oportunistis, karakter yang mengikuti kemana angin bertiup, dan ini sangat rentan memasuki jiwa pemuda-pemuda yang berjiwa lemah. Jadi pada intinya, demokrasi dianggap sebagai "mobokrasi", yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh orang banyak, namun orang-orang ini "terlena" dalam kehidupan duniawi yang mengakibatkan terkorbankannya kepentingan rakyat. Bila nilai-nilai ini "diindoktrinasi" kepada kaum muda yang masih labil jiwanya, maka generasi penerus akan mewarisi sifat-sifat buruk demokrasi itu.¹⁰

Gagasan yang dikemukakan Plato bukan demokrasi melainkan republik. Apa bedanya? Demokrasi pada zaman Yunani ketika itu adalah suatu pemerintahan yang walaupun berkedok pada sistem pemberian hak suara kepada rakyat, pada kenyataannya banyak pihak yang belum diikutsertakan dalam hak ini. Masih ada diskriminasi (Hal ini kemudian dijelaskan lebih jauh dan dikembangkan oleh murid Plato, yaitu Aristoteles), yaitu terhadap kaum wanita. Jadi, demokrasi zaman Yunani Kuno adalah demokrasi yang disalahgunakan, walaupun ide dasarnya menjadi landasan bagi munculnya "demokrasi baik" berabad-abad kemudian yang diadopsi sebagian besar negara-negara di dunia. Republik, merupakan suatu pemerintahan yang benar-benar menghendaki pemerintahan oleh rakyat, tapi diwakili oleh kelas menengah yang besar dan kuat. Aristoteles (384-322 SM) menjelaskan, dalam republik (disebutkan oleh Aristoteles dengan istilah "Politeia"), nilai-nilai yang dikedepankan adalah kebebasan

¹⁰ Diane Revitch dan Abigail Thernstrom (ed). 2005. *Demokrasi Klasik dan Modern*. Penerjemah: Hermoyo. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia. Hal.2

pribadi, pemerintahan secara konstitusional dan pemerintahan dijalankan oleh kelas menengah yang besar dan kuat.¹¹

Mengapa penekanan Aristoteles diarahkan pada kelas menengah yang besar dan kuat sebagai pemerintah? Dari kutipan pengantar yang disampaikan Diane Revitch dan Abigail Thernstrom (ed) dalam "Demokrasi Klasik dan Modern" (2005: 12) dalam bab tentang Aristoteles, disebutkan bahwa Aristoteles menyimpulkan bahwa perlu adanya pihak atau golongan yang menjadi penengah antara golongan yang sangat kaya dan golongan yang sangat miskin. Monarki dan Aristokrasi tampaknya dipandang secara pesimis oleh Aristoteles. Dalam monarki, satu-satunya kondisi yang menghasilkan suatu kebaikan adalah dimana raja adalah seorang yang memiliki keunggulan lebih daripada semua orang, terutama terkait kebijaksanaannya. Mengingat sangat sulit menemukan raja yang seperti itu, maka monarki lebih mudah jatuh pada sistem tirani. Begitu pula dengan aristokrasi. Menurut Aristoteles, sistem ini memerlukan penyelenggara negara yang diisi oleh sekelompok orang baik secara "mutlak". Hal ini juga sulit ditemukan.

Pendapat Aristoteles mengenai pentingnya pemerintahan oleh kelas menengah yang kuat dapat dilihat dari kutipan berikut:¹²

"Tetapi sebuah kota seharusnya terdiri dari sedapat mungkin atas orang-orang yang sama dan sederhana. Oleh karena itu kota yang terdiri atas warga negara kelas menengah tentulah tersusun dengan sangat baik dalam hal unsur-unsur yang secara alami menjadi jalinan negara. Dan inilah kelas warga negara yang paling aman dalam sebuah negara, sebab mereka ini tidak mengincar harta benda tetangganya seperti orang-orang miskin;

¹¹ Ibid. Hal.12

¹² Aristoteles. *Politik* dalam Revitch, Diane dan Abigail Thernstrom (ed). 2005. *Demokrasi Klasik dan Modern*. Penerjemah: Hermoyo. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia. Hal.19-20

orang-orang lain pun tidak mengincar harta benda mereka, seperti halnya kaum miskin mengincar harta benda orang kaya; dan karena mereka tidak bersekongkol melawan orang-orang lain, mereka pun tidak menjadi sasaran persekongkolan, maka mereka menjalani kehidupannya dengan aman...

Oleh karena itu jelaslah bahwa masyarakat politik yang paling baik itu dipimpin dari warga-warga kelas menengah, dan bahwa negara-negara cenderung dikelola dengan baik, dimana kelas menengahnya besar dan lebih kuat apabila mungkin, iritism kedua kelas lainnya, atau entah bagaimana, lebih kuat daripada satu kelas lain; sebab penambahan kelas menengah membuat keseimbangan, dan mencegah masing-masing ekstrim menjadi dominan...

Bukti keunggulan kelas menengah ialah bahwa para pembuat undang-undang yang terbaik berasal dari kelas menengah, misalnya, Solon, seperti yang dibuktikan oleh syair-syairnya; dan Lycurgus, sebab ia bukanlah seorang raja; dan Charondas, dan hampir semua pembuat undang-undang..."

Itulah esensi pemerintahan terbaik ala Aristoteles. Dengan demikian, iriti (politeia) dipandang sebagai negara paling baik dalam politik. Istilah "politeia" adalah mengacu pada "demokrasi moderat" atau demokrasi konstitusional. Hal ini tampaknya menjadi lawan atau antithesis dari demokrasi semu pada masa itu, atau yang dapat dikatakan sebagai "demokrasi inskonstitusional". Kutipan selanjutnya dari karya Aristoteles dalam bukunya "Politik" dalam Diane Revitch dan Abigail Thernstrom (ed) dalam "Demokrasi Klasik dan Modern" (2005: 13) mengenai demokrasi adalah sebagai berikut:¹³

"Landasan negara demokratis adalah kebebasan; yang menurut pendapat orang pada umumnya, hanya dapat dinikmati dalam

¹³ Ibid. Hal.13.

negara semacam itu;-hal ini diakui sebagai tujuan utama setiap demokrasi. Salah satu prinsip kebebasan ialah setiap orang secara bergantian wajib memerintah dan diperintah, dan memang keadilan demokratis merupakan penerapan persamaan jumlah bukan proporsi; dari situ disimpulkan bahwa mayoritas harus memiliki kekuasaan tertinggi, dan apapun yang disetujui oleh mayoritas harus menjadi tujuan dan adil. Setiap warga negara, dikatakan harus mempunyai persamaan, dan oleh karenanya dalam sebuah demokrasi, kaum miskin mempunyai kekuasaan lebih banyak daripada kaum kaya, karena jumlah mereka lebih besar, dan kehendak mayoritaslah yang paling tinggi. Oleh karena itu hal ini merupakan salah satu sifat kebebasan yang dianut oleh kaum iriti sebagai prinsip negara mereka.¹⁴

Pandangan-pandangan Aristoteles di atas menunjukkan bahwa dia menginginkan agar nilai-nilai sejati demokrasi yang sebelumnya tidak dipraktekkan dalam Demokrasi Athena menjadi diimplementasikan dengan prinsip pemerintahan oleh rakyat (baca: kelas menengah) yang dapat menjamin penyelenggaraan negara berlangsung aman.

Selanjutnya, mari kita mereview sedikit terhadap pandangan-pandangan mengenai demokrasi yang dikemukakan para pemikir-pemikir zaman modern. Tokoh-tokoh yang termashyur antara lain John Milton (1608-1674), John Locke (1632-1704), Charles de Montesquieu (1689-1755) dan Jean Jaques Rosseau (1712-1778). Pada dasarnya, pendapat mereka memiliki ruh yang sama, yaitu: menentang iritism dan menentang dikungkungnya kebebasan individu yang mana prinsip-prinsip ini menjadi dasar penting bagi terwujudnya demokrasi, namun masing-masing tokoh itu memiliki penekanan yang lebih pada hal-hal yang berbeda. Berikut ini adalah penekanan/ciri khas terhadap unsur-unsur demokrasi oleh masing-masing dari mereka:

¹⁴ *Ibid.* Hal.13.

Tabel 1. Pemikiran John Milton, John Locke, Charles de Montesquieu, Jean Jaques Rousseau

Tokoh	Penekanan	Latar Belakang Kondisi
John Milton	Kebebasan berbicara dan mengembangkan ilmu pengetahuan.	Parlemen Inggris ketika itu (Abad 17) terlalu berusaha untuk mengatur pers dengan menggunakan mekanisme yang sama dengan yang digunakan sebelumnya oleh Raja Inggris.
John Locke	Toleransi kehidupan beragama, keberatan atas sistem kerajaan absolut. Masyarakat politik seharusnya memiliki kekuasaan untuk memberikan persetujuan kepada yang memerintah, bahwa yang pihak memerintah itu diberikan wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan/ fungsi-fungsi pengaturan kehidupan bernegara.	Undang Undang Toleransi di Inggris ketika itu (Tahun 1689) hanya mengatur toleransi beragama bagi kaum Protestan yang mengakui Tritunggal Kudus, sedangkan pihak Katholik tidak mendapatkan kebebasan beragama berdasarkan Undang Undang tersebut (Tulisan John Locke: <i>A Letter Concerning Toleration</i> ditulis ketika berada dalam pengasingan di negeri Belanda pada tahun 1685). Keadaan pemerintahan ketika itu masih diwarnai oleh pandangan Hobbesian yang pesimis terhadap kodrat manusia, sehingga suatu kekuasaan mutlak penguasa tertinggi oleh manusia atas manusia yang lain adalah tidak terelakkan. Hal ini tidak disetujui oleh John Locke.

Charles de Montesquieu	Pembagian kekuasaan pemerintahan menjadi tiga kelompok: Kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif.	Kondisi pemerintahan kerajaan Prancis ketika itu (Abad 18) tidak didukung oleh pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kelestarian kebebasan individu. Apalagi, ketika itu parlemennya tidak berfungsi maksimal karena kekuasaan pemerintahan masih dominan berada di tangan Raja Bourbon. Maka Montesquieu melihat perlunya pembagian kekuasaan pemerintahan agar masing-masing fungsi pemerintahan dapat bersifat independen dan bisa melakukan <i>check and balances</i> antara satu dengan yang lainnya.
Jean Jaques Rousseau	Mengutuk monarki absolut. Mengajak untuk membangun suatu usaha mendasar guna mewujudkan kembali kebebasan manusia. Konsepnya adalah mengenai "kehendak umum" (<i>andatev generale</i>). Perlu diadakan penegakan kebebasan dengan keterlibatan terus menerus, secara demokratis dan bersama-sama segenap masyarakat.	Kondisi pemerintahan Prancis dan banyak negara-negara Eropa lainnya ketika itu adalah bersifat monarki absolut (Abad 18). Banyak terjadi manipulasi kekuasaan oleh penguasa kepada rakyatnya terutama dengan mengeluarkan <i>andate</i> -argumen palsu mengenai keadilan.

(Sumber: Revitch, Diane dan Abigail Thernstrom (ed). 2005. *Demokrasi Klasik dan Modern*. Penerjemah: Hermoyo. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia. Hal. 21-106. Diolah.)

Dapat kita lihat bahwa ide-ide kehidupan demokrasi berdasarkan pemikiran-pemikiran mereka pada dasarnya adalah pertama, harus adanya jaminan kemerdekaan untuk menyatakan pendapat dan mengembangkan ilmu pengetahuan. Kedua, adanya pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga penyelenggara negara untuk terwujudnya suatu sistem *check and balances*. Ketiga, kekuasaan yang dimiliki seorang penguasa harus mendapatkan persetujuan dari pihak yang diperintah (masyarakat). Dalam dunia demokrasi, istilah yang lebih tepatnya, masyarakat bukan pihak yang diperintah, melainkan yang diwakili. Ini berarti seorang penguasa pada dasarnya adalah pengemban andate masyarakat. Ini berarti tidak ada tempat bagi kebijakan-kebijakan penguasa yang ditujukan untuk kepentingan dirinya sendiri atau semata-mata demi kekuasaannya atau kekuasaan kelompoknya. Semua yang dilakukan oleh penguasa harus ditujukan kepada kepentingan pihak yang memberikan persetujuan kepadanya untuk berkuasa, yaitu masyarakat.

Pemikiran-pemikiran nilai-nilai demokrasi yang dikeluarkan tokoh-tokoh di atas dilanjutkan oleh beberapa tokoh lain yang memiliki ruh pandangan sama namun memiliki penekanan yang berbeda-beda, antara lain Edmund Burke (1729-1797), John Stuart Mill (1806-1873), Thomas Jefferson (1743-1826), Alexis de Tocqueville (1805-1859), Abraham Lincoln (1809-1865), Franklin Delano Roosevelt (1882-1945) dan Martin Luther King, Jr. (1929-1968).

Dari tokoh-tokoh tersebut, Edmund Burke memiliki pandangan yang cukup unik mengenai demokrasi. Pertama dari sisi ketokohnya. Edmund Burke merupakan seorang Anggota Parlemen Inggris pada akhir abad 18 yang mengemukakan nilai-nilai demokrasi namun beranjak dari prinsip-prinsip konservatif. Dia adalah termasuk pendiri suatu tradisi intelektual yang bernama Toryisme, dimana nilai-nilai yang diangkatnya adalah prinsip bahwa kekuasaan raja lebih tinggi daripada parlemen.

Jadi, Edmund Burke juga meletakkan dasar pandangan yang pada akhirnya menjadi nilai-nilai yang dipakai Partai Konservatif di Inggris. Keunikannya tampak dari pandangan-pandangannya yang membela nilai-nilai demokrasi yang menjadi dasar demokrasi liberal pada masa-masa perkembangan demokrasi selanjutnya. Terlihat bahwa seakan-akan Edmund Burke menerapkan sistem demokrasi “setengah hati”.

Ternyata nilai-nilai demokrasi yang dikemukakan Edmund Burke – walaupun berangkat dari prinsip-prinsip konservatif – merupakan nilai-nilai yang cukup vital dalam kehidupan masyarakat ketika itu. Pandangannya yang terkenal adalah untuk menciptakan kehidupan demokrasi, salah satunya perlu dilakukan penghapusan perdagangan budak. Saat itu, perbudakan masih berlangsung dan Edmund berjuang menentanginya. Selain itu, Burke juga membela cita-cita koloni Amerika dan rakyat India yang dijajah (Sumber: Revitch, Diane dan Abigail Thernstrom (ed). 2005. *Demokrasi Klasik dan Modern*. Penerjemah: Hermoyo. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia. Hal. 107).¹⁵

Keunikannya yang kedua berkenaan dengan konsepnya terkait peran anggota parlemen. Diane Revitch dan Abigail Thernstrom (2005, ed) mengemukakan pandangan Burke sebagai berikut:

“Pidato Burke yang disampaikan pada pemilihannya sebagai seorang Anggota Parlemen bagi Bristol, sebuah kota pelabuhan di pantai barat Inggris, menjadi terkenal sebagai pembahasan yang andateve mengenai pentingnya prinsip demokrasi. Disitu ia membela apa yang sekilas tampaknya seperti anti demokrasi: kemampuan sang wakil untuk memberikan suara menentang kehendak para pendukungnya. Tetapi Burke menandakan bahwa demokrasi perwakilan hanyalah berarti ini: bahwa para

¹⁵ Ibid. Hal.107.

wakil itu bukan utusan pandangan-pandangan pendukungnya, melainkan wakil-wakil pribadi mereka sendiri. Dia tidak mempunyai kewajiban apapun kepada para pemilihnya selain pertimbangannya. Kalau pertimbangannya ternyata keliru, tentu saja proses demokrasi dapat menggusur wakil tersebut dengan tidak memilihnya untuk menduduki jabatan itu lagi. Sampai saat itu, wakil tersebut bebas mengatakan dan melakukan apa yang dikehendakinya. Sebagai prinsip, hal itu telah ditanam kuat-kuat dalam tradisi demokrasi, sekalipun, tentu saja, hal tersebut tidak selalu dilaksanakan dalam praktek.”¹⁶

Dapat kita lihat bahwa ide Edmund Burke di atas mengandung unsur-unsur: pertama, adanya otoritas wakil rakyat dalam menentukan kebijakannya. Konsepnya adalah, rakyat telah memberikan andate kepada wakil-wakilnya yang duduk di kursi parlemen untuk menentukan kebijakan yang diyakini oleh mereka atau “diharapkan” diarahkan bagi kepentingan rakyat yang telah memilih mereka. Kedua, adanya sistem *social punishment* yang ketat dan berada dalam kurun waktu cukup pendek. Jadi walaupun para wakil rakyat memiliki otoritas kebijakan, rakyat juga memiliki otoritas untuk memberikan “hukuman” dengan “menggusur” para wakil rakyat yang “tidak amanah” dari kursi parlemen.

Konsep Burke ini sekilas memang mencerminkan “keseimbangan otoritas” antara wakil rakyat dengan rakyat pemilih, namun pada prakteknya, peran masyarakat yang tidak diikutkan dalam proses pembuatan kebijakan akan menyebabkan kebijakan yang “salah langkah” atau “salah sasaran” tidak dapat dikontrol secara cepat sedari awal-awal proses pembuatan kebijakan itu. Penyelenggaraan negara menjadi kurang efektif dan efisien. Sebaiknya dalam kehidupan demokrasi, rakyat diikutsertakan dalam pembuatan kebijakan dari awal-awal pembuatannya,

¹⁶ *Ibid.* Hal.107-108.

walaupun memang diperlukan aturan atau prosedur tertentu agar pembuatan suatu kebijakan tidak terlalu berlarut-larut.

Selanjutnya, pemetaan sederhana dari pemikiran-pemikiran Edmund Burke, John Stuart Mill, Thomas Jefferson, Alexis de Tocqueville, Abraham Lincoln, Franklin Delano Roosevelt dan Martin Luther King, Jr. dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2. Pemikiran Edmund Burke, John Stuart Mill, Thomas Jefferson, Alexis de Tocqueville, Abraham Lincoln, Franklin Delano Roosevelt, Martin Luther King, Jr.

Tokoh	Pemikiran	Latar Belakang Kondisi
Edmund Burke	Penghapusan perdagangan budak dan pembebasan suatu negara dari penjajahan serta kebebasan bagi para anggota parlemen dalam memutuskan suatu tindakan atau kebijakan bagi kepentingan rakyat.	Ketika itu (akhir abad 18) masih terdapat perbudakan dan penjajahan satu negara terhadap negara lain. Ketika itu di parlemen (Inggris) masih terjadi proses pembuatan kebijakan yang terlalu berlarut-larut akibat kurangnya otoritas para wakil rakyat dalam menentukan pandangan-pandangannya terhadap suatu kebijakan politik.
John Stuart Mill	Kebebasan berfikir dan bertindak. Kebebasan demokratis pada alasan-alasan utilitarian. Menekankan hak-hak mutlak individu, artinya kebebasan dari	Kebudayaan sekuler yang makin materialis di Inggris pada zaman Victoria mengkondisikan perlunya landasan-landasan baru bagi lembaga-lembaga demokrasi. Selain itu, sistem kehidupan bernegara ketika

<p>pengaturan orang-orang lain terhadap kehidupan pribadi, kebebasan berpendapat dan menentukan serta melakukan kesukaan-kesukaan. Penekanan-penekanan tersebut membuat John Stuart Mill dapat dikatakan sebagai "simbah" nya liberalisme. Dapat dikatakan bahwa Mill mempunyai misi ingin memperbaiki nasib orang-orang yang disingkirkan dan dianggap sepi dari kekuasaan untuk mendapatkan kembali kehormatannya. Hal ini dibuktikan dengan tuntutan terhadap diakuinya hak wanita dalam politik (dalam tulisannya: <i>The Subjection of Women</i>/Tentang Perendahan terhadap Martabat Kaum Wanita).</p>	<p>itu seringkali terlalu didominasi oleh campur tangan negara dalam ranah kepentingan-kepentingan individu/pribadi, sehingga usaha-usaha untuk mencapai kebahagiaan umat manusia menurut Mill menjadi terhambat. Kondisi demikian menurut Mill lebih daripada sekedar penindasan politik melainkan adalah penindasan sosial. Pembelaannya terhadap hak politik kaum wanita dilatarbelakangi oleh adanya aturan rancangan pembaruan politik yang dihasilkan parlemen Inggris pada tahun 1867, dimana ditentukan bahwa semua pria di Inggris diberikan hak pilih, tetapi tidak bagi kaum wanitanya. Kondisi ini dipandang Mill sebagai penyimpangan dari ruh demokrasi dimana seharusnya ada suatu sistem yang memberikan manfaat kepada setiap orang tanpa memandang sifat-sifat bawaan sejak lahir.</p>
--	--

	<p>juga menekankan pentingnya pergiliran kekuasaan. Selain itu, ia juga mengemukakan bahwa masyarakat Amerika perlu dilidungi hak-haknya dengan dikeluarkannya suatu Pernyataan Hak-hak (<i>Bill of Rights</i>). Ini penting untuk menjamin agar kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Pusat tidak bertentangan dengan kepentingan rakyat di negara-negara bagian, karena menurut Jefferson, bahaya besar terhadap kebebasan adalah "tirani lembaga pembuat undang-undang".</p>	<p>Deklarasi Kemerdekaan yang salah satu perancang utamanya adalah Thomas Jefferson disetujui Kongres Kontinental pada tanggal 4 Juli 1776. Adapun ide Jefferson untuk dikeluarkannya suatu <i>Bill of Rights</i> dilatarbelakangi adanya potensi bahwa penetapan kebijakan-kebijakan oleh Pemerintah Pusat Amerika ketika itu akan kurang sesuai dengan aspirasi dan kondisi masyarakat di negara-negara bagian. Sedangkan ide pergiliran kekuasaan digulirkan untuk menghadang potensi absolutisme pemegang kekuasaan negara yang mana akan menyebabkan jatuhnya sistem pemerintahan Amerika menjadi sistem yang tidak demokratis.</p>
Alexis de Tocqueville	<p>Kelebihan dan kekurangan sistem politik demokrasi di Amerika. Kelebihannya</p>	<p>Keinginan untuk mengadakan riset perbandingan mengenai kehidupan demokrasi antara negara-negara Eropa dengan</p>

<p>adalah adanya kebebasan berserikat atau berkumpul yang didasari oleh nilai kemandirian luar biasa para warganya. Sistem politik yang mendukung terciptanya kondisi ini menyebabkan penekanan pada potensi munculnya kelompok-kelompok subversif. Namun ada juga bahayanya, yaitu bisa jadi nilai-nilai anarkisme merasuk pada kelompok-kelompok masyarakat. Kekurangan sistem politik demokrasi di Amerika menurut Tocqueville adalah pengemasan demokrasi dalam wujud "tirani mayoritas", dimana seseorang yang menyuarakan kebenaran bisa jadi</p>	<p>Amerika. Hal itu terutama karena adanya faktor "tirani mayoritas" dalam praktek demokrasi. Khususnya di Amerika (negara tempat Tocqueville berkeliling melakukan studi demokrasinya), walaupun konstitusinya telah memberikan perlindungan yang luas bagi kebebasan berbicara, kebebasan pers dan kebebasan beragama, ternyata masih ditemukan apa yang disebutnya sebagai "kurangnya kebebasan berpikir serta kebebasan diskusi yang sejati", terutama pada jaman Presiden Jackson. Berbeda dengan yang ditemukannya di negara-negara Eropa dengan sistem pemerintahan oleh raja yang absolut sekalipun. Disana kebebasan berpikir dan diskusi yang sejati malah ada.</p> <p>Pada dasarnya Tocqueville ingin menemukan nilai-nilai demokrasi yang secara universal dapat diterapkan di seluruh negara di dunia.</p>
---	---

	<p>tidak mendapatkan tempat dalam masyarakat (dikucilkan) manakala kalah suaranya oleh mayoritas yang tidak menghendaki kebenaran itu.</p> <p>Dan masyarakat yang pada mulanya mendukung kebenaran itu lambat laun akan terserap kepada pihak mayoritas yang tidak menghendaki kebenaran tersebut.</p>	
Abraham Lincoln	<p>Penghapusan perbudakan yang masih ada di Amerika ketika itu (Abad 19). Perbudakan diingatkan sebagai pelanggaran terhadap cita-cita kemerdekaan Amerika itu sendiri yang pernah disepakati bahwa semua manusia dilahirkan sama. Perlakuan terhadap manusia harus diimplementasikan dengan</p>	<p>Di Amerika ketika itu (Abad 19) kaum Republikan menentang perbudakan, namun kaum Demokrat masih menyetujui perbudakan dengan dalih bahwa hak memiliki dan mempekerjakan seorang budak adalah suatu "hak suci untuk memerintah sendiri", sebagaimana yang pernah dinyatakan pemimpin-pemimpin negara-negara bagian selatan, seperti John C. Calhoun. Disini golongan Republikan mengingatkan adanya kontradiksi</p>

	tidak memandang tinggi-rendahnya ras tertentu.	antara memegang teguh keyakinan tradisional Amerika mengenai kebebasan dan persamaan di satu pihak tapi sekaligus mendukung perbudakan sebuah ras di lain pihak.
Franklin Delano Roosevelt	<p>Empat kebebasan (<i>The Four Freedoms</i>) yang diharapkan diterapkan di seluruh negara di dunia dalam mewujudkan suatu tatanan kehidupan yang damai, bebas dan demokratis. Empat kebebasan itu adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kebebasan berbicara dan berpendapat dimanapun di dunia 2. Kebebasan seseorang untuk beribadah kepada Tuhan dengan caranya sendiri dimanapun di dunia 3. Bebas dari kekurangan, yang kalau diterjemahkan 	<p>Ketika Roosevelt menyampaikan konsep <i>The Four Freedoms</i>, dunia sedang dihantui terjadinya perang besar (1941), yaitu yang pada akhirnya melahirkan Perang Dunia II. Roosevelt mengharapkan agar setelah perang berakhir, nilai-nilai dalam <i>The Four Freedoms</i> akan diterapkan di seluruh dunia agar nilai-nilai demokrasi yang sejati dapat tersebar luas dan mewujudkan kebahagiaan umat manusia.</p>

	<p>dalam istilah umum, yaitu jaminan terkait kehidupan ekonomi, bahwa setiap negara mempunyai masa damai yang sehat bagi rakyatnya dimanapun di dunia</p> <p>4. Bebas dari rasa takut, yang kalau diterjemahkan dalam istilah umum, berarti pengurangan persenjataan di seluruh dunia sampai ke suatu tingkat dimana tidak ada suatu bangsa dapat melakukan tindakan agresif fisik terhadap negara tetangganya dimanapun di dunia</p>	
Martin Luther King, Jr.	<p>Persamaan hak bagi seluruh umat manusia tanpa memandang ras dan warna kulit. Tuntutan yang dikonsepsikan dan dipraktekkan oleh kaum kulit hitam</p>	<p>Pada abad 20, di Amerika Serikat terjadi politik segregasi, yaitu perbedaan hak antara kaum kulit putih dengan kaum kulit hitam. Kaum kulit hitam merupakan kaum yang tertindas dan terpinggirkan. Martin</p>

<p>pimpinan Martin Luther King, Jr. adalah melalui metode <i>non violence action</i> (aksi tanpa kekerasan). Salah satu pernyataan Martin yang terkenal adalah bahwa Tuhan tidak sekedar berkepentingan akan pemerdekaan kaum hitam, kaum coklat dan kaum kuning. Tuhan berkepentingan akan kebebasan seluruh umat manusia.</p>	<p>Luther King, Jr. menginginkan agar cita-cita persamaan hak dan kebebasan sebagaimana yang menjadi ruh <i>Declaration of Independence</i> dapat direalisasikan dengan seadil-adilnya dan seutuhnya.</p>
---	---

(Sumber: Revitch, Diane dan Abigail Thernstrom (ed). 2005. *Demokrasi Klasik dan Modern*. Penerjemah: Hermoyo. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia. Hal. 107-242. Diolah.)

Fakta-fakta yang dapat kita ambil dari berbagai latar belakang munculnya pemikiran-pemikiran berbagai tokoh sebagaimana yang telah diuraikan di atas pada dasarnya adalah bahwa sebetulnya, ruh demokrasi yang sejati lah yang sebetulnya dibutuhkan. Bukan istilah demokrasi itu sendiri. Sebab, pada jaman sejarah politik klasik Yunani, seperti pada zaman Plato, demokrasi justru dikritik sebagai sistem pemerintahan yang disalahgunakan oleh sekelompok orang. Begitu pula Aristoteles tidak mengemukakan demokrasi sebagai sistem kehidupan bernegara yang ideal, melainkan *politeia*. Yang dibutuhkan sebenarnya adalah suatu pemerintahan atau kehidupan politik yang menghargai,

mengakui, dan memberikan jaminan atas kebebasan umat manusia dalam berfikir, mengutarakan pendapat-pendapatnya dan melakukan tindakan-tindakan atas dasar pemikiran-pemikirannya itu.

Kebutuhan terhadap kebebasan itu dibuktikan dengan perkembangan sejarah setelah zaman klasik, yaitu masuk kepada zaman modern. Perhatikan berbagai latar belakang munculnya pemikiran-pemikiran mengenai demokrasi yang diutarakan di atas. Tampak jelas bahwa nilai-nilai ruh demokrasi (baca: kebebasan) mengalami ujian sejarah yang bertubi-tubi dengan aneka warna peristiwanya. Yang utama adalah masih adanya "penindasan" orang terhadap orang. Kelompok terhadap kelompok lainnya. Konsep *Hobbesian* masih mendominasi kenyataan kehidupan bermasyarakat dan bernegara ketika itu.

Bahkan yang sangat menarik, di Amerika yang notabene deklarasi kemerdekaannya mencantumkan pengakuan atas persamaan semua manusia yang diakui sebagai kodrat lahirnya, pada kenyataannya sebagian masyarakatnya masih melakukan eksploitasi penguasaan atas kaum kulit hitam yang dianggap sebagai "ras rendahan". Ironisnya, hak warga Amerika untuk menguasai kaum kulit hitam sebagai budak dikemas dalam justifikasi kata: hak suci kemerdekaan! Suatu penyimpangan yang dahsyat dari suatu cita-cita demokrasi yang sejati. Ini adalah suatu fakta bahwa Amerika pernah melalui masa-masa "kualat" terhadap pengakuan atas cita-cita demokrasi yang mereka pernah nyatakan sendiri.

Namun memang perlu direnungkan pernyataan bahwa demokratisasi bukanlah suatu tujuan, melainkan suatu proses. Karena memang kesempurnaan demokrasi sulit dibayangkan dapat terjadi. Yang bisa diusahakan semaksimal mungkin adalah, bagaimanapun tingkat pencapaian demokrasi itu, dapat memberikan kemakmuran dan kebahagiaan bagi sebanyak-

banyaknya masyarakat suatu negara. Bukankah itu sebetulnya yang dikehendaki suatu kehidupan yang demokratis?

B. Sistem Pemilu

Sistem Pemilu yang dipandang sebagai variabel bebas, artinya sebagai faktor penyebab (*causal factor*), mempunyai pengaruh terhadap sistem kepartaian di suatu negara. Dijelaskan oleh Giovanni Sartori (2001: 90) dalam "*The Party Effects of Electoral Systems*" dalam Larry Diamond dan Richard Gunther (Ed): "*Political Parties and Democracy*", sebagai berikut:

"Taken as an independent variable and, indeed, as a causal factor, electoral systems are assumed to affect the party system, not parties per se. Yet it stands to reason that a modification of the system of parties must also be of consequence for the component elements of the system, namely, for its parts. Note, however, that this argument goes from system to party, not from party to system. As hypothesized, the causal chain is that electoral systems cause the party system, which in turn causes parties per se to be as they are".¹⁷

Tiga variabel pokok dalam sistem pemilihan umum adalah penyuaran (*balloting*), distrik pemilihan (*electoral district*) dan formula pemilihan.¹⁸ (Douglas W. Rae, 1967, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press, hl. 6-39). Dijelaskan oleh Ramlan Surbakti (1992: 177-178), *Balloting* merupakan tata cara yang harus diikuti pemilih yang berhak dalam memberikan suara. Metode pemberian suara yang digunakan bisa berupa memilih langsung kandidat yang ada atau

¹⁷ Giovanni Sartori: "*The Party Effects of Electoral Systems*" dalam Diamond, Larry dan Richard Gunther (Ed): "*Political Parties and Democracy*". 2001. Baltimore, Maryland. The Johns Hopkins University Press. Hal.90.

¹⁸ Douglas W. Rae, 1967, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press, hl. 6-39.

dengan cara pendistribusian suara kepada beberapa kandidat yang disusun berdasarkan peringkat (nomor urut). Sistem *balloting* sangat dipengaruhi oleh pluralitas masyarakat dan ideologi negara yang bersangkutan. Pemberian suara oleh pemilih dalam negara demokratis dengan pluralitas cukup tinggi dapat berupa pemberian tanda pada lambang partai, nama kandidat atau kombinasi dari keduanya. Pada negara dengan sistem partai tunggal yang totaliter, seperti di negara komunis, tidak ada sistem *balloting* yang memberikan alternatif partai ataupun kandidat. Yang ada adalah memberi atau tidak memberi suara kepada partai tunggal dan kandidat yang diajukan.¹⁹

Electoral District adalah ketentuan yang mengatur berapa jumlah kursi wakil rakyat untuk setiap daerah pemilihan, sedangkan formula pemilihan adalah rumus yang digunakan untuk menentukan siapa atau partai politik apa yang memenangkan kursi di suatu daerah pemilihan.²⁰

Selanjutnya, Arend Lijphart (1994) menguraikan dimensi-dimensi penting sistem pemilihan. Menurutnya, ada tiga tipe utama formula pemilihan, yang dijelaskan sebagai berikut. (Dalam *Electoral Systems and Party Systems; A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. 1994. New York. Oxford University Press).²¹

"Three main types of electoral formula and a large number of subtypes within each if these are usually distinguished: majoritarian formulas (with plurality, two ballot systems, and the alternative vote as the main subtypes), Proportional Representation (classified further into largest remainders, highest averages, and a single

¹⁹ Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta. Hal.177-178

²⁰ *Ibid.* Hal.177-178.

²¹ Arend Lijphart. *Electoral Systems and Party Systems; A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. 1994. New York. Oxford University Press. Hal.10.

transferable vote formulas), and semi-proportional systems (such as the cumulative vote and the limited vote)".

Lijphart mendeskripsikan sistem pemilihan berdasarkan tiga basis utama. Tiga basis tersebut dijelaskan sebagai berikut.²²

"I shall describe the electoral systems in terms of their three most basic properties: the electoral formula (such as plurality, the different forms of proportional representation, and so on), the district magnitude (the number of representatives elected per district), and the electoral threshold (the minimum support that a party needs to obtain in order to be represented)."

Electoral formula atau formula pemilihan merupakan suatu rumus perhitungan dalam pemilihan yang ditetapkan berdasarkan besaran-besaran atau varian-varian tertentu seperti pluralitas dan perwakilan proporsional. *District magnitude* diartikan sebagai jumlah perwakilan terpilih dalam sebuah distrik (*constituency*). *Electoral Threshold* merupakan level minimum dukungan yang diperlukan sebuah partai politik untuk dapat mendudukkan perwakilannya di parlemen.

Dimensi pemilihan yang tidak kalah pentingnya, yang merupakan dimensi keempat adalah ukuran lembaga. Maksudnya, adalah total jumlah kursi di parlemen yang disediakan. Dalam beberapa kasus, tidak diragukan bahwa ukuran lembaga tersebut dapat mempunyai pengaruh yang kuat pada faktor proporsionalitas dan derajat multi partai.

Arend Lijphart (1994) menerangkan bahwa sistem pemilu dapat berubah berdasarkan dinamika yang terjadi pada situasi dan kondisi – dalam hal ini terjadi perubahan pada empat dimensi pemilihan – yang terjadi di suatu negara. Hal tersebut dapat disimpulkan dari pernyataannya sebagai berikut:²³

²² *Ibid.* Hal.1.

²³ *Ibid.* Hal.13.

"... I define an electoral system as a set of essentially unchanged election rules under which one or more successive elections are conducted in a particular democracy. This definition can now be refined by stating it in terms of the four major dimensions of electoral systems: if there is a significant change on one or more of the four dimensions, this means that a new electoral system must be distinguished."

Menarik untuk direnungkan pernyataan Giovanni Sartori (2001) bahwa sistem pemilihan mempunyai efek langsung terhadap jumlah partai politik di suatu negara (format sistem kepartaian) yang tercermin dari pengaturan yang dikandung sistem pemilihan itu dalam mentranslasikan jumlah partai itu ke dalam kursi-kursi di parlemen. Sartori menggarisbawahi bahwa sistem pemilu yang efektif adalah manakala sistem pemilu itu mengurangi jumlah partai politik yang ada.

Mengenai sistem-sistem Pemilu, dapat kita lihat dari uraian AAGN Ari Dwipayana (makalah: *Mengenal beberapa sistem pemilu*. Tp thn). Secara umum, sistem pemilu dapat dikelompokkan sebagai berikut:²⁴

1. Pluralitas-mayoritas (Plurality-Majority)/distrik:
 - a. First Past The Post (relative majority/simple plurality)
 - b. Block Vote/Party Block Vote
 - c. Alternative Vote
 - d. Two Round System
2. Proportional Representation:
 - a. Mixed Member Proporsional
 - b. List Proportional Representation
 - c. Single Transferable Vote

²⁴ AAGN Ari Dwipayana (makalah: *Mengenal beberapa sistem pemilu*. Tp thn).

3. Semi Proportional Representation:
 - a. Parallel System
 - b. Single Non-Transferable Vote

Berikut ini adalah Penjelasan masing-masing sistem Pemilu sebagaimana diuraikan oleh AAGN Ari Dwipayana dan disertai beberapa tambahan:

Sistem Pluralitas Mayoritas/ Distrik

Sistem ini memuat ketentuan bahwa kandidat atau beberapa kandidat terpilih adalah yang memenangkan jumlah tertinggi (terbanyak) dari suara sah yang diperoleh dalam pemilu atau dalam beberapa varian, mayoritas suara sah dalam wilayah pemilihan (distrik).

V.O. Key: *"Beberapa Teori tentang Sistem Pemilihan"* dalam Ichlasul Amal (1988: *"Teori-teori Mutakhir Partai Politik"*) mengemukakan pendapatnya tentang sistem pemilihan distrik sebagai berikut:²⁵

"Dalam sistem pemilihan distrik hanya ada dua partai yang mampu bersaing untuk memperoleh kemenangan; partai ketiga hampir selalu ditakdirkan untuk kalah kecuali bila partai tersebut dapat menyerap anggota-anggota dari salah satu partai utama, yang secara demikian berarti menjadi salah satu dari dua partai utama itu sendiri. Partai-partai tidak akan mampu berkembang dalam suasana kepastian akan kekalahan. Prospek yang demikian itu cenderung menggerakkan anggota-anggota partai minoritas untuk berpindah pada partai mayoritas. Oleh karena itu, sistem pemilihan distrik cenderung mengakibatkan terbentuknya sistem dua partai." (Hal. 37-38)

²⁵ Ichlasul Amal. *Logcit*. Hal.37-38.

Varian yang pertama adalah *First Past The Post*. Formula pluralitas ini biasa dipakai dalam pemilihan wakil tunggal (seperti pemilihan presiden, gubernur, walikota, dsb) atau pemilihan badan perwakilan rakyat. Pemenang pemilihan adalah seorang kandidat yang mendapatkan suara paling banyak tanpa memperhatikan hasil mayoritas. Varian ini diimplementasikan pada *single-member district system*.

Varian kedua adalah Block Vote, yang digunakan pada *multi-member district*. Pengertiannya, pemilih memiliki suara sebanyak kursi yang akan diisi dan bebas menggunakan hak suara. Dalam varian ini, pemilih biasanya bebas memilih kandidat tanpa menghiraukan afiliasi partai politik kandidat tersebut. Kandidat-kandidat yang berhasil memperoleh suara terbanyak otomatis berhak mengisi kursi tanpa memperhatikan suara yang mereka dapat, namun pemenang tidak berarti pemilik suara mayoritas. AAGN Ari Dwipayana menganggap hal ini bertentangan dengan prinsip dalam demokrasi, yaitu mengutamakan suara mayoritas.

Yang dianggap sesuai dengan nilai demokrasi adalah dengan formula mayoritas. Ini berarti, kandidat yang berhasil meraih suara $50\% + 1$ ditetapkan sebagai pemenang. Kendalanya adalah manakala jumlah kandidat atau partai politik cukup banyak sehingga tidak satupun kandidat yang berhasil meraih suara $50\% + 1$ tersebut dan tidak tercapainya koalisi antar kandidat atau partai politik.

Varian ketiga adalah sistem *alternative vote*. Pengertiannya, pemilu dibagi ke dalam dua putaran. Bila dalam putaran pertama tidak ada kandidat yang berhasil meraih suara $50\% + 1$, dilakukan putaran kedua dengan menggunakan prinsip *preferential ballot*. Para pemilih diminta meranking kandidat sesuai preferensinya. Prinsipnya adalah mentransfer suara minoritas kemudian diberikan kepada kandidat suara yang memperoleh

suara yang lebih kuat sampai tercapai satu pemenang.²⁶ (Blais and Massiotte dalam AAGN Ari Dwipayana).

Selanjutnya adalah *Two Round System*. Sebagaimana dijelaskan Lijphart, dalam sistem ini terdapat bagian dari sistem yang mengatur bahwa suara mayoritas benar-benar dihitung berdasarkan suara terbanyak, tidak harus dengan formula $50\% + 1$. Aturan ini diterapkan dengan pengertian, pemilu dibagi menjadi dua putaran dengan prinsip penggabungan sistem antara pluralitas dan mayoritas. Pada putaran pertama, bila tidak ada kandidat yang berhasil meraih suara mayoritas ($50\% + 1$), maka pada putaran kedua diterapkan formula pluralitas, dimana pemenang ditetapkan berdasarkan suara terbanyak, tidak harus $50\% + 1$.

Cara kedua dari *Two Round System* adalah dengan menggunakan formula *run off*. Pengertiannya, pada putaran kedua, yang diikuti hanya dua kandidat yang dalam putaran pertama memperoleh suara terbanyak. Pemenang dalam putaran kedua ditetapkan berdasarkan perolehan suara mayoritas ($50\% + 1$). (Lijphart, 1994: 13).²⁷

Selanjutnya yang perlu kita perhatikan adalah uraian dari Giovanni Sartori (2001: 93-94) terkait sistem pluralitas, yaitu sebagai berikut:

"I now submit the rules (laws) that govern the effects of electoral systems on the number of parties.

Rule 1: A plurality system cannot produce by itself a nationwide two-party format, but under all circumstances it will help maintain an existing one. Hence, whenever a two-party format is established, a plurality system exerts a brake-like influence.

²⁶ AAGN Ari Dwipayana. *Logcit.*

²⁷ Lijphart. *Logcit.* Hal.13.

Rule 2: A plurality system will produce, in the long run, a two-party format (not the eternalization of the same parties, however) under two conditions: first, a party system structured by nationwide parties and, second, if the electorate which is refractory to whatever pressure of the electoral system happens to be dispersed in below-plurality proportions throughout the constituencies.

Rule 3: Conversely, a two-party format is impossible-under whatever electoral system-if racial, linguistic, ideologically alienated, single-issue, or otherwise incoercible minorities (which cannot be represented by two major parties) are concentrated in above-plurality proportions in particular constituencies or geographical pockets. If so, the effect of a plurality system will only be reductive vis-a-vis the third parties that do not represent incoercible minorities...".²⁸

Sistem Proporsional

Sistem Representasi Proporsional atau populer disebut proporsional atau perwakilan berimbang adalah metode transfer suara pemilih ke kursi di parlemen sesuai dengan proporsi perolehan suara pemilih. Dibanding dengan sistem distrik, sistem proporsional lebih banyak digunakan oleh negara-negara di dunia. Pertimbangan utama negara-negara yang mempergunakan sistem ini biasanya berangkat dari keberatan terhadap sistem distrik yang tingkat disproporsionalitasnya sangat tinggi.

Dalam sistem pemilihan proporsional, V.O. Key: "*Beberapa Teori tentang Sistem Pemilihan*" dalam Ichlasul Amal (1988: "*Teori-teori Mutakhir Partai Politik*") memberikan penjelasan sebagai berikut.

²⁸ Giovanni Sartori: "*The Party Effects of Electoral Systems*" dalam Diamond, Larry dan Richard Gunther (Ed): "*Political Parties and Democracy*", 2001. Baltimore, Maryland. The Johns Hopkins University Press. Hal.93.

"...bahwa dalam sistem PR, tumbuhnya sistem multi partai disebabkan karena tidak adanya kendala bagi partai-partai kecil ditambah pula dengan adanya dorongan bagi semua kelompok untuk turut serta dalam pemilihan. Penjelasan yang hampir serupa diberikan oleh C.J. Friedrich, Herman Finer dan F.A. Hermens. Mereka semua mengomentari adanya kemudahan yaitu, partai-partai terkecil dapat memperoleh perwakilan dalam badan legislatif di bawah sistem PR. Mereka mendapatkan bahwa banyak diantara partai-partai tersebut tidak mampu menempatkan calon tunggalnya di dalam pemilihan yang memakai sistem distrik. Jerman pada masa pemerintahan Republik Weimar biasanya sering dipakai sebagai contoh klasik tentang bagaimana sistem PR dapat mengakibatkan perkembangan jumlah partai yang cukup besar."²⁹

Menurut Lijphart (1994), pengklasifikasian unsur-unsur formula *Proporsional Representation* (PR) adalah diterangkan sebagai berikut.

*"PR formulas can best be explained by classifying and sub-classifying them: the first classification distinguishes between list PR, in which voters cast their votes for party lists of candidates, and the single transferable vote (STV), in which voters vote for individual candidates. List PR can then be classified into highest averages (divisor) and largest remainders (quota) systems. And these can be classified further according to the particular divisor or quota that they employ."*³⁰

Cara kerja sistem PR adalah pertama, menentukan alokasi jumlah kursi pada satu distrik atau daerah pemilihan. Dalam sistem PR, daerah pemilihan ini lazimnya menggunakan dasar wilayah administrasi. Di Indonesia pada pemilihan parlemen nasional, daerah pemilihan didasarkan pada wilayah propinsi.

²⁹ Ichlasul Amal, *Logcit*, Hal.38.

³⁰ Lijphart, *Logcit*, Hal.153.

Misalnya berapa jumlah kursi yang disediakan untuk daerah pemilihan Jawa Timur, Jawa Barat, Sulawesi Selatan, Sumatera Utara, dst. Jumlah kursi di masing-masing daerah biasanya tidak sama karena didasarkan pada jumlah penduduk di wilayah masing-masing. *Kedua*, menentukan besarnya kuota untuk menentukan berapa suara yang dibutuhkan partai politik agar mendapatkan satu kursi di parlemen. Besarnya kuota pada suatu daerah pemilihan tergantung pada besarnya jumlah penduduk yang menggunakan hak suaranya dan jumlah kursi yang diperebutkan oleh partai-partai politik. Umumnya penentuan kuota didasarkan pada rumus:³¹

Aspek penting dari sistem ini adalah adanya hak politik yang disebut *universal suffrage*. *Universal suffrage* diartikan bahwa setiap warga negara yang telah memenuhi syarat menurut UU, memiliki hak yang sama tanpa dibedakan suku, agama, ras, golongan dan latar belakang sosial lainnya, kecuali bagi mereka yang cabut hak-hak politiknya. Di samping itu juga bisa membangkitkan partisipasi politik warganya. Varian dari sistem proporsional representatif ini meliputi: (Reynolds and Reilly, 1997)³²

- a. List Proportional Representation (List PR);
- b. Mixed Member Proportional (MMP); dan
- c. Single Transferable Vote (STV).

Sistem *List Proportional Representative (List PR)* pada dasarnya ada dua bentuk, yaitu sistem daftar tertutup (*closed list system*) dan sistem daftar terbuka (*open list system*). Dalam sistem daftar tertutup, para pemilih harus memilih partai politik peserta pemilu, dan tidak bisa memilih calon legislatif. Dalam sistem ini,

³¹ AAGN Ari Dwipayana. *Logcit*.

³² *Ibid*.

para calon legislatif biasanya telah ditentukan dan diurutkan secara sepihak oleh partai politik yang mencalonkannya.³³

Sementara pada sistem daftar terbuka (*open list system*), para pemilih bukan hanya dapat memilih partai politik yang diminati, namun juga berkesempatan menentukan sendiri calon legislatif yang disukainya. Dengan demikian, pemilih di samping memilih tanda gambar partai juga memilih gambar kandidat legislatif. Oleh sebab itu, partai politik tidak dapat menentukan secara sepihak calon-calon dan daftar urutan calon, karena hal itu sangat bergantung pada pemilih.³⁴

Bagaimana mekanisme menransfer suara pemilih ke dalam kursi di parlemen? Dalam sistem *List PR*, transfer bisa dilakukan melalui dua cara, yaitu: a) berdasarkan rata-rata tertinggi atau biasa disebut dengan pembagi (*divisor*) dan b) suara sisa terbesar (*largest remainder*) atau lazim disebut dengan kuota (Asfar dkk, 2002).³⁵

Berikut ini adalah metode-metode penghitungan *List Proporsional Representative*:

a. Divisor

Metode divisor ada dua jenis yaitu: formula **d'Hondt** dan formula **Sainte-Laquer**. Prosedur utama kedua formula tersebut adalah bahwa kursi-kursi yang tersedia pertamanya akan diberikan kepada partai politik yang mempunyai jumlah suara *rata-rata* tertinggi, kemudian *rata-rata* tersebut akan terus menurun berdasarkan bilangan pembagi. Prosedur ini terus berlaku sampai semua kursi terbagi habis. *Rata-rata* yang dimaksud berbeda dengan istilah dalam statistik (*mean*), melainkan seperangkat bilangan pembagi.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

- d'Hondt, bilangan pembaginya merupakan urutan bilangan utuh $\rightarrow 1, 2, 3, 4, 5$, dst. Penggunaan formula d'Hondt lebih menguntungkan partai besar.
- Sainte-Laque, bilangan pembaginya dimulai dengan pecahan 1,4 dan diikuti secara berurutan bilangan ganjil $\rightarrow 1,4, 3, 5, 7, 9$, dst. Penggunaan formula Sainte-Laque lebih menguntungkan partai kecil.³⁶

b. Kuota

Metode kuota yang sering digunakan yaitu: kuota **Hare** dan kuota **Droop**. Langkah-langkahnya adalah menentukan kuota suara. Setelah itu menentukan besarnya kursi yang diperoleh masing-masing partai berdasarkan jumlah suara yang diperoleh. Sementara sisa suara yang belum terbagi akan diberikan kepada parpol yang mempunyai jumlah sisa suara terbesar.

- Kuota Hare (HQ) dihitung berdasarkan jumlah total suara yang sah (v) dibagi dengan jumlah kursi yang disediakan dalam suatu distrik (s). Penggunaan kuota Hare lebih menguntungkan partai-partai kecil

$$HQ = \frac{v}{s}$$

- Kuota Droop (DQ) dihitung dari jumlah total suara (v) dibagi dengan jumlah kursi yang disediakan dalam suatu distrik (s) ditambah 1. Penggunaan kuota Droop lebih menguntungkan partai-partai besar.

$$DQ = \frac{v}{s + 1}$$

³⁶ *Ibid.*

Dibandingkan formula list PR, perhitungan proporsionalitas *Single Transferable Vote (STV)* sedikit lebih rumit. Hal ini disebabkan para pemilih memberikan suaranya berdasarkan preferensinya berdasarkan daftar partai. Dengan begitu, para pemilih dalam sistem STV memilih para kandidat yang disukainya bahkan kemudian merankingnya. Oleh karena itu, transfer suara pemilih ke kursi di parlemen juga harus memperhitungkan peringkat suara yang diberikan oleh para pemilih. Prosedur dan penghitungan berdasarkan peringkat kandidat inilah yang tidak dijumpai pada sistem prosedur dan perhitungan list PR.³⁷

Indra Pahlevi (2008: 34) menerangkan tentang sistem STV sebagai berikut.

*"Sistem pemilu ini merupakan satu sistem pemilu yang paling menarik sebab dalam implementasinya menggunakan metode yang membutuhkan kecermatan bagi para pemilih. Seorang ahli Inggris dan Denmark, Thomas Hare dan Carl Andru menciptakan prinsip-prinsip dasar sistem STV ini. Sistem ini menggunakan distrik berwakil majemuk dimana pemilih mengurutkan calon anggota legislatif berdasarkan preferensi mereka dalam kertas suara. Biasanya pemilih hanya diminta menandai satu nama calon anggota legislatif saja tanpa harus mengurut semua calon anggota legislatif. Setelah itu jumlah total suara preferensi pertama dihitung, kemudian beralih ke kuota suara yang diperlukan untuk pemilihan seorang calon anggota legislatif".*³⁸

Prosedur pertama yang harus dilakukan dalam menghitung STV setelah daftar preferensi pilihan pemilih tersusun adalah menentukan besarnya kuota. Pada prinsipnya, penentuan kuota

³⁷ Ibid.

³⁸ Pahlevi, Indra. *Sistem Pemilu 2009: Upaya Penguatan Demokrasi Substansial dalam Pemilu 2009 dan Konsolidasi Demokrasi*. Editor: DR. Lili Romli. 2008. Jakarta. Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Hal.34

STV hampir selalu menggunakan formula kuota Droop, yaitu $DQ = v/(s + 1)$. Bedanya, pada kuota Droop hasil pembagian dibulatkan, sedangkan dalam STV hasil pembagian ditambah 1, jadi rumusnya:³⁹

$$DQ = \frac{v}{(s + 1)} + 1$$

Prosedur selanjutnya adalah menentukan jatah kursi untuk masing-masing kandidat berdasarkan preferensi pilihan kandidat. Caranya, kandidat yang mempunyai atau berhasil mengumpulkan preferensi pilihan pertama sebanyak (atau lebih) dari jumlah kuota pada perhitungan pertama dapat otomatis terpilih dan berhak mewakili distriknya duduk di parlemen. Pada perhitungan kedua, sisa kelebihan suara kandidat yang telah terpilih dibagi rata ke kandidat urutan 2 dan 3, dengan catatan suara hasil pembagian ini diberikan hanya kepada suara yang kandidat yang sekelompok preferensi.⁴⁰

Jika pada perhitungan ketiga tidak ada kelebihan suara yang dapat didistribusikan kepada kandidat-kandidat yang suaranya tidak mencapai kuota, maka penyelesaiannya adalah dengan mengeliminasi atau mengeluarkan partai yang suaranya terkecil untuk ditransfer ke partai yang suaranya lebih besar. Namun pembagian suara ini diberikan juga kepada kandidat sekelompok preferensi.⁴¹

Mixed Member Proportional (MMP) merupakan formula yang memberikan kompensasi kursi dari suara yang hilang akibat penerapan sistem distrik. Misalnya, jika sebuah partai memperoleh suara 10 % secara nasional, namun ia tidak

³⁹ AAGN. Ari Dwipayana. *Logcit*.

⁴⁰ *Ibid*.

⁴¹ *Ibid*.

memperoleh kursi dalam suatu distrik, maka partai tersebut akan memperoleh kompensasi kira-kira sampai 10 % kursi di parlemen. Dari tujuh negara yang menerapkan sistem ini, kecuali Hungaria yang menggunakan *Two-Round System*, kursi dalam suatu distrik dipilih berdasarkan sistem FPTP. Di Italia misalnya, seperempat dari kursi parlemen disediakan untuk suara yang hilang akibat penerapan sistem distrik. Sementara itu, di Venezuela, terdapat 102 kursi (50%) yang dipilih berdasarkan sistem distrik, 87 kursi dipilih berdasarkan sistem proporsional, dan sisanya 15 kursi proportional yang disediakan sebagai kompensasi (Reynolds and Reilly, 1997:74-75).⁴²

Melengkapi penjelasan di atas, Indra Pahlevi (2008: 33-34) menguraikan:

"Sistem MMP merupakan sistem campuran antara sistem proporsional dengan sistem pluralitas-mayoritas seperti terjadi di Jerman, Selandia Baru, Bolivia, Italia, Venezuela dan Hongaria. Sistem ini mencoba menggabungkan ciri-ciri positif baik dari sistem mayoritas maupun sistem representasi-proporsional. Sebagian anggota parlemen dipilih berdasarkan metode mayoritas-pluralitas (biasanya dengan sistem distrik wakil tunggal), sementara sisanya dipilih berdasarkan sistem representasi proporsional daftar (list system). Kursi dalam sistem ini khususnya yang menggunakan sistem representasi proporsional daftar dapat mengkompensasi disproportionalitas yang dihasilkan dengan sistem pluralitas-mayoritas. Dengan cara ini partai yang tidak memperoleh kursi dari sistem pluralitas-mayoritas dapat memperoleh kursinya dari sistem representasi proporsional. Kelebihan utama sistem MMP ini adalah menjamin para pemilih terwakili secara geografis. Selain itu para pemilih mendapatkan keuntungan karena dapat memilih dua suara, satu suara untuk partai dan satu suara untuk wakil mereka.

⁴² Ibid.

*Kelemahannya adalah bahwa suara bagi calon anggota legislatif kurang penting dibanding suara bagi partai dalam pengalokasian kursi parlemen secara keseluruhan.*⁴³

Menurut Makmur Keliat dkk (2001: 74-75), kelemahan-kelemahan utama sistem *proportional representation* adalah sebagai berikut:

1. Akuntabilitas kepada konstituen (pemilih) lemah, karena wakil terpilih lebih tergantung kepada kekuasaan pusat (DPP partai politik)
2. Peluang untuk politik uang (*money politics*) dan penyalahgunaan kekuasaan sangat besar, karena calon tergantung partai politik, bukan konstituen
3. Fragmentasi partai politik di tingkat nasional sangat besar, memungkinkan partai politik kecil untuk mempengaruhi proses politik
4. Besar kemungkinan terjadi distorsi dan manipulasi penghitungan suara dari TPS hingga ke tingkat nasional.⁴⁴

Sistem Campuran

Sistem pemilu campuran istilah lainnya adalah sistem semi proporsional atau *semi plurality*. Dijelaskan oleh AAGN Ari Dwipayana sebagai berikut.

Sistem Semi Proporsional merupakan formula yang mencoba menjembatani antara sistem plurality-majority dengan proportional representative dengan cara mengkombinasikan kelebihan sistem PR dengan sistem *plurality-majority*. Sistem ini pada dasarnya memberikan representasi bagi kelompok-kelompok

⁴³ Indra Pahlevi. *Logcrt*. Hal.33-34.

⁴⁴ Keliat, Makmur, dkk (Eds). *Selamatkan Pemilu; agar Rakyat tak ditipu lagi*. 2001. The Ridep Institute. Jakarta. Hal.74-75.

minoritas dengan prinsip utamanya adalah adanya suara kumulatif, pembatasan suara, dan *single nontransferable vote*.⁴⁵

Suara kumulatif pada dasarnya mirip dengan prinsip pluralitas di dalam suatu distrik dengan banyak kursi atau wakil (*multimember constituency*), dimana masing-masing pemilih mempunyai suara sebanyak kursi yang tersedia kecuali para pemilih itu dilarang untuk mengakumulasikan suara mereka. Pembatasan suara pada dasarnya sama dengan *multimember plurality*, yakni para pemilih diberi suara lebih kecil dari jumlah kursi yang tersedia di distrik tersebut. Penggunaan sistem campuran ini terutama tampak pada negara-negara yang oleh Huntington digolongkan dalam negara gelombang demokrasi ketiga. Sistem ini umumnya meliputi:⁴⁶

- a. Paralel
- b. *Single Non Transferable Votes* (SNTV)

Sistem Paralel adalah sistem pemilihan campuran antara sistem daftar proporsional (*List PR*) dengan sistem distrik. Sebagian kursi parlemen dipilih berdasarkan sistem proporsional, dan sisanya dipilih berdasarkan sistem distrik. Caranya, pemilih mempunyai dua kertas suara, satu untuk memilih kandidat berdasarkan sistem distrik, dan satu kertas suara lagi untuk memilih partai berdasarkan sistem list PR.⁴⁷

Single Non Transferable Vote (SNTV) adalah bentuk khusus pembatasan suara dimana masing-masing pemilih hanya mempunyai satu suara dalam suatu distrik yang umumnya tersedia tiga sampai lima wakil. Keuntungan sistem ini adalah partai-partai kecil lebih mungkin atau mudah untuk terpilih. Berdasarkan pengalaman Jepang yang menggunakan sistem ini

⁴⁵ AAGN. Ari Dwipayana, *Logcit*.

⁴⁶ *Ibid*.

⁴⁷ *Ibid*.

dari 1947-1993, salah satu kelemahan dari sistem ini adalah adanya tingkat proposionalitas yang tidak sama antara distrik pedesaan dengan distrik perkotaan atau biasa disebut *unusual eletoral system*. Di distrik pedesaan umumnya sangat tinggi tingkat proporsionalitasnya (*overrepresented*), sebaliknya di distrik perkotaan umumnya rendah tingkat proporsionalitasnya (*underrepresented*) (Sheldon, 1995:663-673).⁴⁸

Sistem-Sistem Varian

Sistem-sistem pemilu yang telah diuraikan sebelumnya dalam perkembangannya masing-masing melahirkan varian-varian baru yang disesuaikan dengan kondisi geografi dan sosial politik suatu negara. Tujuan umumnya adalah untuk mencapai derajat implementasi demokrasi yang lebih sesuai dengan tuntutan yang berkembang pada masyarakat suatu negara.

Varian-varian dalam sistem pemilu muncul karena – sebagaimana diakui oleh beberapa ilmuwan dunia seperti Clymer Rodee, John G Grumn, Joel D Barkan dan Andrew Reynold – sistem proporsional maupun sistem distrik murni belum sepenuhnya bisa mewujudkan praktek demokratisasi secara maksimal.

Latar belakang pemikiran para ilmuwan tersebut dijelaskan oleh Subhan Agung (2009) dalam *Partai Politik dan Pemilihan Umum: Studi Sistem Kepartaian dan Pemilu di Dunia dan Indonesia*, sebagai berikut.

Clymer Rodee misalnya, salah satu yang giat memberikan pertimbangan, bahwa ada beberapa cara lain yang juga bisa dikatakan varian atau follow up dari sistem-sistem di atas, termasuk sistem pemilihan double ballot (kartu suara ganda).

⁴⁸ Ibid.

Tetapi sistem ini berdasarkan atas wilayah beranggotakan tunggal, di mana calon atau partai yang menang ditentukan oleh pemilihan penentuan (run-off election) antara dua calon atau partai yang menerima suara terbanyak pada kartu suara pertama.⁴⁹

Di Amerika Serikat, biasanya di bulan November didahului oleh pemilihan pertama, menyerupai sistem *double-ballot* juga. Dan dalam usaha belakangan ini untuk menemukan cara lain dari sistem yang dipakai sekarang untuk memilih Presiden Amerika Serikat, sistem ini kelihatannya menonjol. Lembaga Pemilihan Presiden Amerika Serikat sebenarnya bekerja sebagai suatu sistem pemilihan *Single-member* di mana suara pemilih dari suatu negara bagian (berdasarkan banyaknya penduduk) diperuntukkan calon presiden dengan kemajemukan (selisih jumlah suara yang diperoleh oleh calon yang menerima suara terbanyak dengan jumlah suara yang didapat calon pemenang kedua). Hal inilah yang mungkin dikatakan distorsi dari sistem ini. Sebagai contoh distorsi, pada tahun 1980 Presiden Ronald Reagan memperoleh 52% dari suara rakyat secara nasional, tetapi ia secara resmi dipilih dengan 91% suara oleh Lembaga Pemilihan Presiden.

Ada satu lagi sistem yang merupakan varian dari *Proportional-Representation*, di mana sistem ini tidak didasarkan pada wilayah dengan banyaknya anggota, tetapi pada pemilihan semua wakil secara umum. Seluruh wilayah negara diperlakukan sebagai satu wilayah pemilihan tunggal. Ini luar biasa, mencocokkan distribusi (pembagian) pengikut partai dalam suara rakyat dan perwakilan pengikut partai dalam badan legislatif.

Sebagai contoh konsekuensi dari varian sistem proporsional di atas misalnya di Israel, sistem ini bisa membantu menjelaskan perpecahan dan persaingan hebat di antara pengikut partai yang memberi ciri politik Israel. Sejak berdirinya negara ini di tahun

⁴⁹ <http://subhanagung.blogspot.com/2009/05/partai-politik-dan-pemilihan-umum>.

1948, perwakilan pengikut partai dalam Knesset—sejenis parlemen Israel—pada waktu yang berlainan dibagi atas dua partai komunis, dua partai sosialis, dua partai tengah atau tengah-kanan dan beberapa partai berlandaskan religi. Politik di Israel mungkin tidak mengesankan secara umum (lebih-lebih bagi negara-negara Arab), tetapi politik Israel tidak menjemukan.

C. Sistem Kepartaian

Banyak jenis atau tipologi partai politik dan sistem kepartaian. Hal ini diterangkan oleh Roy C. Macridis: *“Pengantar Sejarah, Fungsi dan Tipologi Partai-partai”* dalam Ichlasul Amal (1988: *“Teori-teori Mutakhir Partai Politik”*) sebagai berikut.

“Terdapat banyak definisi dan tipologi tentang partai politik dan sistem kepartaian. Diantaranya dapat kita cantumkan sebagai berikut: otoriter dan demokrasi; integrative dan representatif (perwakilan); ideologis dan pragmatis; agamais (religious) dan sekuler; demokratis dan revolusioner; massa dan elit; demokratis dan oligarki. Adapun untuk tipologi sistem kepartaian, klasifikasi yang paling umum digunakan adalah berdasarkan pada jumlah (banyaknya) partai; sedangkan yang lain meliputi sifat tertutup atau kompetitif; agregatif dan ideologis; pluralistis (majemuk) atau monopolistis (tunggal); berorientasi pada isu (issue-oriented) berlawanan dengan yang berorientasi pada pengikut (cliente-oriented); integratif dan representatif. Sistem kepartaian dengan demikian didefinisikan dari segi karakteristik partai-partai tersebut.” (Hal.31)⁵⁰

Menurut Andrew Heywood (2002), sistem partai politik adalah sebuah jaringan dari hubungan dan interaksi antara partai politik di dalam sebuah sistem politik yang berjalan. Kata kunci

⁵⁰ Ichlasul Amal. *Logcit*. Hal.31.

yang digunakan untuk mengkaji sistem kepartaian adalah jumlah partai politik yang tumbuh atau eksis yang mengikuti kompetisi mendapatkan kekuasaan melalui pemilu. Hal ini juga dinyatakan oleh Duverger pada tahun 1954, yaitu merumuskan sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai politik. Duverger membagi sistem besar dalam kepartaian, yaitu sistem partai tunggal, sistem dua partai dan sistem multipartai. Dalam perkembangannya, beberapa ilmuwan mengembangkan tiga sistem besar tersebut ke dalam varian-varian yang lebih spesifik atau bahkan memberikan sudut-sudut pandang baru.⁵¹

Sartori (1976) memberikan masukan baru, bahwa sistem kepartaian lebih ditekankan pada adanya suatu pengaturan mengenai hubungan partai politik yang berkaitan dengan pembentukan pemerintahan. Secara lebih spesifik, hal tersebut berkenaan dengan apakah kekuatan partai-partai politik yang ada memberikan prospek untuk memenangkan atau berbagi kekuasaan pemerintah.⁵²

Pendapat lain dikemukakan Bardi dan Mair (2008), yang menyatakan bahwa sistem kepartaian tidak dapat ditentukan hanya oleh jumlah partai yang ikut dalam pemilu namun melibatkan fenomena yang multi dimensi. Menurut mereka, tipe partai politik dipengaruhi 3 dimensi, yaitu dimensi vertikal, dimensi horizontal dan dimensi fungsional. Dimensi vertikal dapat ditunjukkan pada adanya polarisasi dan segmentasi dalam masyarakat pemilih, misalnya dalam hal bahasa, etnisitas dan agama. Dimensi horizontal terlihat dalam perbedaan level pemerintahan dan level pemilu. Dimensi fungsional adalah dimensi yang terkait dengan diferensiasi arena kompetisi, yaitu pada arena nasional, arena regional dan arena lokal.⁵³

⁵¹ <http://subhanagung.blogspot.com/2009/05/partai-politik-dan-pemilihan-umum>).

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

Sistem kepartaian yang dibahas berikut merupakan sistem besar yang esensinya menggabungkan antara pendapat-pendapat di atas, yaitu dilihat dari faktor jumlah partai dan pola-pola kekuasaan yang menjadi setting kehidupan kepartaian itu sendiri dalam pemerintahan.

Sistem Multi Partai Plural

Mengutip penjelasan Subhan Agung (2009) dalam *Partai Politik dan Pemilihan Umum: Studi Sistem Kepartaian dan Pemilu di Dunia dan Indonesia*, kondisi sistem multi partai biasanya ditandai adanya satu partai dominan yang memerintah secara koalisi dengan partai-partai lain dengan partai dominan itu sendiri yang memerintah untuk jangka waktu yang lama, misalnya di Swedia dan Denmark kita mengenal partai dominan, yakni partai Sosial Demokrat. Di Belanda kita mengenal Partai Buruh dan di Jepang ada partai Demokrasi Liberal. Sedangkan di Switzerland ada tiga partai yang menjadi pusat gaya tarik kegiatan politik, yakni Partai Demokrat-Sosial, Demokrat Radikal, dan Partai Konservatif Sosial Kristen. Sistem ini juga dipakai di Malaysia, Prancis, Norwegia dan Indonesia.⁵⁴

Sistem Multi Partai Sederhana

Berdasarkan teori yang dikemukakan Sartori (1976), sistem multi partai sederhana dapat dibagi dua bagian umum, yaitu pertama, Pluralisme Moderat, dan kedua, Pluralisme Terbatas yang terpolarisasi. Pembagian dua jenis sistem Multi Partai Sederhana tersebut didasarkan pada tingkat jarak ideologis masing-masing partai politiknya. Sistem Multi Partai Sederhana adalah suatu sistem kepartaian dalam penyelenggaraan pemilu dimana jumlah

⁵⁴ Ibid.

partainya berkisar antara 3-5 partai. Pluralisme Moderat adalah bila tingkat jarak ideologis antar partai politik adalah rendah. Ini berarti bahwa ideologi masing-masing partai politik relatif tidak jauh berbeda. Adapun Pluralisme terbatas adalah bila tingkat jarak ideologis antar partainya adalah tinggi.⁵⁵

Sartori memang lebih jauh menawarkan kriteria dari segi jarak ideologis antar partai. Alasannya adalah karena kriteria yang hanya didasarkan pada jumlah partai, itu tidak sepenuhnya memadai untuk melihat semua ciri penting suatu sistem kepartaian. Tipologi Sartori adalah untuk memperbaiki klasifikasi tradisional yang umumnya berputar disekitar sistem 2 partai dan multipartai.⁵⁶

Sistem Dua Partai

Sebagaimana ditulis Subhan Agung (2009) dalam *Partai Politik dan Pemilihan Umum: Studi Sistem Kepartaian dan Pemilu di Dunia dan Indonesia*, pada sistem kepartaian dua partai (*two-party system*), sesuai namanya hanya ada dua partai yang mampu bertahan, dikarenakan adanya pemangkasan partai yang memiliki kesamaan visi, misi maupun ideologi. Disini kita lihat bahwa sistem dua partai mengedepankan perampangan kepartaian. Kehidupan demokrasi diformasikan dalam bentuk sistem yang efisien dan diharapkan lebih efektif dalam menjalankan kehidupan bernegara. Implikasinya, jalannya pemerintahan yang menerapkan sistem ini diasumsikan lebih stabil mengingat berbagai kepentingan yang ada dikategorikan hanya dalam kelompok-kelompok besar, dan partai pemenang adalah partai yang memang telah memiliki kekuatan besar.⁵⁷

⁵⁵ Sartori dalam Ambardi. 2009. "Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi". Jakarta. Kepustakaan Populer Gramedia. Hal. 9-11

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ <http://subhanagung.blogspot.com/2009/05/partai-politik-dan-pemilihan-umum>.

Subhan melanjutkan, pada sistem dua partai, satu partai berperan sebagai partai penguasa yang biasanya merupakan partai pemenang dalam pemilu, sedangkan yang satunya lagi merupakan partai yang kalah dalam pemilu yang biasanya juga berperan sebagai partai oposisi. Peran sebagai partai penguasa maupun sebagai partai oposisi bisa berganti-ganti setiap setelah pemilu, tergantung partai mana yang menang ketika itu. Sistem ini dipraktekkan di negara-negara seperti Inggris Raya, Jerman Barat, Kanada dan Amerika Serikat.⁵⁸

Sistem Partai Tunggal Authoritarian

Sistem partai tunggal memiliki pengertian bahwa di dalam suatu negara hanya ada satu partai politik, atau dengan beberapa variasi tertentu, sistem ini menunjukkan adanya satu partai politik yang dominan di antara beberapa partai politik kecil lain yang ada dalam negara tersebut. Sistem ini dipraktekkan antara lain di China, Kuba dan Afrika.

D. Kepartaian dan Pemilu di Negara Industrial Dinamika Masyarakat "Anti Partai"

Fenomena "anti partai" atau Golongan Putih (Golput) di Indonesia mengemuka terutama sejak Pemilu 1999. Hal ini dikarenakan sebagian kalangan menilai bahwa tujuan banyak elit politik membentuk partai politik hanya demi kepentingan kekuasaan belaka. Hanya demi kepentingan pribadi atau golongan, sementara esensi dari partai politik itu sendiri, yaitu sebagai wadah perjuangan untuk menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi rakyat cenderung terabaikan.

⁵⁸ *Ibid.*

Bila kita memantau dinamika kehidupan sosial politik di Indonesia, dapat kita lihat ada beberapa faktor yang menjadi jawaban atas pertanyaan: Mengapa ada yang Golput? Faktor-faktor itu antara lain:

- Kegagalan partai politik dalam berpihak kepada masyarakat. Satu fenomena yang menarik adalah misalnya soal keinginan masyarakat pada partai yang betul-betul memperjuangkan nilai-nilai Islam untuk diaplikasikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Survey PPIM tahun 2001 menunjukkan preferensi masyarakat terhadap syariah Islam adalah 61%, tahun 2002 naik menjadi 71% dan tahun 2003 naik lagi menjadi 74%. Ternyata pada awal tahun 2008, berdasarkan survey SEM Institute, prosentasenya meningkat signifikan menjadi 83%. Namun kenyataan lain ternyata tidak berbanding lurus dengan preferensi tersebut. Dukungan masyarakat terhadap partai politik bernaafaskan Islam justru tidak berkembang. Inilah deviasinya. Ternyata, berdasarkan penelitian Indo Barometer (2008) menunjukkan persepsi masyarakat bahwa mereka menganggap bahwa tidak ada bedanya partai Islam dengan partai lain (43,3%), dan perilaku elit/pengurus partai Islam sama dengan partai lain yang tidak bernaafaskan Islam (34,8%). Masyarakat tampaknya menilai bahwa partai politik yang bernaafaskan Islam hanya sebagai “kedok” belaka untuk meraih dukungan masyarakat Islam khususnya, namun di balik itu, belum tentu mereka betul-betul berkomitmen untuk memperjuangkan nilai-nilai Islam di Negara Republik Indonesia.
- Kegagalan pendidikan politik ideologis. Ideologi menjadi semu. Yang ada hanyalah politik pragmatisme dan oportunisme. Sifat politik yang pragmatis dan oportunis akan mendegradasi tujuan dan cita-cita ideal sebuah partai politik yang memerlukan komitmen kuat dalam memegang teguh landasan perjuangan partainya.

- Proses pendidikan politik masyarakat yang mandeg. Sikap banyak partai politik yang hanya berada sedekat mungkin dengan masyarakat ketika mendekati pemilu saja menyebabkan rakyat tidak dapat memahami bahwa sesungguhnya politik itu lebih mulia daripada sekedar masalah kekuasaan belaka. Sikap yang mendekati rakyat kalau sedang butuh itu akan semakin menanamkan pemahaman secara bawah sadar bagi sebagian besar masyarakat bahwa politik itu adalah permainan kekuasaan belaka tanpa adanya muatan-muatan tanggung jawab yang lebih luhur demi kemajuan bangsa dan negara.
- Banyaknya terjadi skandal politisi. Sebagian Anggota DPR RI dilanda skandal sex, kasus suap dan gratifikasi. Tingkat kesadaran Anggota DPR RI melaporkan gratifikasi hanya 1,9 %. LSI menyebutkan pada tahun 2008, kepuasan masyarakat terhadap pemerintah dalam 3 tahun terakhir turun dan kepercayaan masyarakat terhadap DPR RI pun berada pada posisi di bawah 50 %.⁵⁹

Beberapa usaha dilakukan untuk mengurangi tingkat Golput ini di tanah air, antara lain oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang mengeluarkan Fatwa Haram bagi Golput tampaknya disikapi dingin oleh berbagai kalangan. Diharamkannya Golput tambah kurang “greget” nya melihat kenyataan bahwa di negara yang dianggap memiliki sistem demokrasi maju sekalipun seperti Amerika Serikat, tingkat Golput nya ternyata justru tinggi.

⁵⁹ <http://smart.stkip-persis.ac.id/2009/04/mengapa-ada-yang-golput/> diakses 25 Februari 2010.

Dominasi Iklan dan Pencitraan: Media, Konsultan, dsb.

Di negara-negara yang berorientasi pada industri, dan Indonesia termasuk negara yang sedang mengarah ke sana, peran bisnis konsultasi dalam strategi pencitraan partai politik, terutama pada masa-masa kampanye mulai mengambil alih peran parpol itu secara *massive*. Begitu pula dengan peran media massa yang sangat dibutuhkan partai politik sejak era reformasi bergulir. Hal ini kurang dapat dijumpai pada masa Orde Baru, karena berbagai sarana media dan jasa konsultasi untuk pemenangan suatu partai politik sangat dibatasi dan bahkan dilarang. Fenomena industri jasa pencitraan partai politik mulai bermunculan bak cendawan di musim hujan sejak Pemilu 1999.

Mengapa partai politik sangat membutuhkan jasa konsultan politik dan media massa dalam kampanye-kampanye-nya, sehingga harus betul-betul jeli dalam menjalin kerjasama dengan dua pihak itu? Kenyataan menunjukkan bahwa untuk berpromosi dalam bentuk iklan adalah bukan hal yang mudah dilakukan. Hal ini ditambah dengan ketersediaan waktu yang relatif sempit, kurang dari 1 tahun untuk mempersiapkan dan memperoleh hasil maksimal. Di samping itu, sebagian besar partai akan dihadapkan pada keterbatasan dana, jaringan organisasi yang tertata rapi dan solid, dan sebagian bahkan tidak punya pengalaman dan rekam jejak dalam kegiatan politik-kecuali orang-orangnya, dan itupun hanya segelintir. Disinilah perusahaan periklanan atau jasa konsultan strategi pemenangan pemilu atau strategi kampanye berpeluang besar untuk dimanfaatkan keahliannya dalam menyiapkan dan membuat program pemenangan pemilu yang bagus, tepat sasaran dan menjual.⁶⁰

⁶⁰ RTS. Masli dan Budi Setiyono. 2008. *Iklan dan Politik: Menjaring Suara dalam Pemilihan Umum*. Jakarta. Adgoalcom. Hal.19-20

Pemikiran-pemikiran selanjutnya adalah fakta bahwa mengiklankan partai politik dengan segala macam pencitraannya memiliki beberapa perbedaan mendasar bila dibandingkan dengan mempromosikan suatu produk dagang tertentu. Sebagaimana diuraikan Adam Nursal (2004), perbedaan-perbedaan itu menyebabkan strategi dan taktik iklan politik menjadi berbeda dibandingkan dengan iklan produk komersial. Dalam iklan politik, karakteristik yang perlu dipahami adalah:

- Para pemilih adalah investor publik, bukan para konsumen pribadi. Para pemilih tidak segera merasakan manfaat nyata untuk diri sendiri atas pilihan yang dijatuhkannya.
- Pilihan produk juga berbeda karena insentif untuk mencari informasi tidaklah sama. Para pemilih menang menyerap informasi tapi mereka tidak mencari dan mengolah informasi dengan aktif seperti dalam pilihan terhadap produk.
- Pilihan politik merupakan tindakan kolektif dimana kemenangan ditentukan oleh keberhasilan memperoleh sejumlah tertentu suara. Jadi, untuk menjatuhkan pilihan dan memperkirakan manfaat pilihan, seorang pemilih juga akan mempertimbangkan pilihan orang lain.
- Para pemilih menghadapi ketidakpastian lebih besar ketimbang pembeli sebuah produk konsumsi. Ketidakmampuan ini terutama dalam hal kemampuan partai atau politisi untuk memenuhi janji-janji politik yang disampaikan.
- Karena manfaat konkret yang tidak segera bisa dirasakan, maka pilihan politik lebih banyak melibatkan faktor emosional dan pengaruh sosial kultural.⁶¹

⁶¹ Adam Nursal, 2004. *Political Marketing: Strategi Memenangkan Pemilu, Sebuah Pendekatan Baru Kampanye Pemilihan DPR, DPRD, Presiden*. Jakarta. Gramedia. Hal. 188-189.

Biaya yang Mahal

Sebagaimana disinggung di atas, partai-partai politik dihadapkan pada masalah dana yang besar dalam pengiklanan politik, terutama pada saat menjelang pelaksanaan pemilu. Sebagian partai, terutama yang sudah “mapan” mungkin tidak terlalu mempermasalahkan ketersediaan dana untuk kepentingan ini, tetapi untuk partai yang terkuat pun, bila strategi pencitraannya tidak diarahkan pada sasaran yang tepat, artinya salah strategi, maka hal itu akan menimbulkan pemborosan yang luar biasa, dan parahnya, tidak efektif mendulang suara sesuai harapan dalam pemilu.

Lihat saja contoh-contoh dana kampanye yang harus ditanggung partai politik berikut:

Dana Kampanye Parpol dalam Pemilu 1999 (Berdasarkan Iklan yang ditayangkan)

No	Nama Partai	Dana
1	Partai Golkar	13.287.034.000
2	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	7.469.230.000
3	Partai Republik	3.364.387.000
4	Partai Kebangkitan Bangsa	3.118.445.000
5	Partai Amanat Nasional	2.407.953.000
6	Partai Daulat Rakyat	1.308.445.000
7	Partai Keadilan dan Persatuan	1.118.445.000
8	Partai Persatuan Pembangunan	895.962.000
9	Partai Bulan Bintang	683.350.000
10	Partai Demokrasi Indonesia	375.540.000

Sumber: AC Nielsen dalam RTS. Masli & Budi Setiyono (2008)

**Belanja Iklan Partai Politik
(Periode Maret 2004)**

No	Nama Partai	Pengeluaran
1	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	39.257.712.000
2	Partai Golkar	21.725.220.000
3	Partai Karya Peduli Bangsa	6.858.247.000
4	Partai Amanat Nasional	6.854.265.000
5	Partai Demokrat	6.256.667.000
6	Partai Persatuan Pembangunan	5.140.520.000
7	Partai Keadilan Sejahtera	4.965.351.000
8	Partai Keadilan Bangsa	4.444.915.000
9	Partai Bintang Reformasi	3.380.035.000
10	Partai Persatuan Daerah	3.147.930.000
11	Partai Bulan Bintang	2.057.615.000
12	Partai Patriot Pancasila	1.882.490.000
13	Partai Damai Sejahtera	1.325.615.000
14	Partai Nasional Indonesia Marhaénisme	1.023.040.000
15	Partai Sarikat Indonesia	723.350.000
16	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	627.913.000
17	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	627.110.000
18	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	461.930.000
19	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	416.560.000
20	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	389.365.000
21	Partai Merdeka	206.920.000
22	Partai Pelopor	169.995.000
23	Partai Persatuan Nahdlatul Ulama	158.480.000
24	Partai Buruh Sosial Demokrat	76.060.000
TOTAL		112.177.305.000

Sumber: Nielsen Media Research dalam RTS. Masli & Budi Setiyono (2008)

Pada Pemilu 2009, lihat saja misalnya Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) pimpinan Prabowo Subiyanto. Partai ini merupakan Partai yang menghimpun sumbangan kampanye terbesar. Berdasarkan data yang diserahkan ke KPU, sumbangan yang dilaporkan diterima Partai Gerindra sebesar Rp 308,835 Milyar, dan digunakan Rp 308,77 Milyar. Posisi kedua ditempati Partai Demokrat dengan pemasukan Rp 234,819 Miliar dan digunakan Rp 234,632 Milyar. Selanjutnya adalah Partai Golkar yang mengaku mendapatkan sumbangan Rp 145,583 Milyar dengan pengeluaran Rp 234,632 Milyar. Adapun PDI Perjuangan, berdasarkan data dari Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang ikut mengawasi penyerahan laporan dana kampanye, mengumpulkan dana kampanye sebesar Rp 10,583 Milyar.⁶²

Partai-partai baru lainnya memang harus betul-betul menyeleksi strategi pencitraannya agar dana yang terbatas – belum seperti partai-partai yang sudah kuat dan mapan – dapat digunakan dengan efisien namun efektif. Suatu tantangan tersendiri memang.

E. Kepartaian dan Pemilu di Negara Berkembang

Kepartaian dan Pemilu sebagai Sarana Mobilisasi Tidak Demokratis

Ada tulisan menarik pada salah satu situs di internet. Disana disampaikan tentang kaidah Barat dalam menilai pemilu di negara-negara berkembang. Kami kira ini merupakan “rahasia umum” dimana pemilu atau kepartaian di negara berkembang dinilai demokratis oleh Barat bila mempromosikan demokrasi, dan khusus bagi negara adikuasa Amerika Serikat, kandidat di negara berkembang yang diusung tidak “anti Israel”. Lebih lengkapnya sebagai berikut:

⁶² <http://www.partaigerindra.or.id/index.php?> diakses 25 Februari 2010.

Beberapa kaidah Barat dalam menilai pemilu di negara-negara berkembang:

1. Bila calon-calon yang disukai menang, maka pemilu bebas dan adil. Dan apabila mereka kalah, maka tentunya pemilu tidak bebas dan dirampok.
2. Protes keras terhadap pemilu, yang menghasilkan pemenang yang disukai Barat, akan sangat dikutuk dan para demonstran akan dinamakan teroris, hooligan, dan gerombolan pengacau keamanan (Bisakah anda bayangkan jika pendukung oposisi Lebanon melakukan protes terhadap hasil pemilihan di Lebanon?), sedangkan kekerasan dalam protes terhadap musuh Amerika Serikat ketika mereka memenangkan pemilu (seperti di Moldova) akan dipuja-puji (dan para demonstran dalam kasus ini disebut "aktivis demokrasi").
3. Tidaklah bertentangan dengan prinsip pemilu yang bebas ketika Barat mengintervensi pemilu dan mendanai calon-calon melalui kelompok-kelompok Barat yang "mempromosikan demokrasi".
4. Calon-calon (atau bahkan para diktator) yang melayani kepentingan Barat secara otomatis akan diberi label "kandidat reformis" (bahkan tiran Saudi pun disebut sebagai "berpikiran-reformis"), sementara calon yang menentang kepentingan ekonomi dan politik Barat akan berlabel "musuh reformasi".
5. Calon-calon yang tidak menentang Israel dalam bahasa yang lugas selalu disukai.
6. Pemantau-pemantau Barat akan selalu siap untuk menyatakan suatu pemilu tidak adil dan curang jika calon yang disukai kalah.
7. Kandidat koruptor yang pro-AS lebih disukai daripada kandidat yang bersih (Kasus Mugabe dan Hamas).

8. Nilai demokratis dari para diktator akan segera bertambah jika mereka mengubah kebijakan mereka terhadap AS dan jika mereka menyatakan keinginan untuk melayani kepentingan ekonomi dan politik AS.
9. Negara-negara dimana para diktator melakukan pekerjaan yang baik dalam melayani kepentingan ekonomi dan politik AS tidak harus mengadakan pemilihan umum.
10. Jika kandidat yang disukai tidak dapat menjamin kemenangan dalam pemilu (seperti Mahmoud "Abu Mazen" Abbas di Palestina yang mandatnya telah berakhir beberapa bulan lalu), mereka tidak perlu mengadakan pemilu dan akan diperlakukan seolah-olah mereka memenangkan pemilu.
11. Tidaklah logis untuk mengasumsikan bahwa rakyat di negara-negara berkembang dapat bebas membuat pilihan yang tidak sesuai dengan kepentingan politik dan ekonomi AS.
12. Pemilihan yang diadakan di wilayah jajahan Amerika dan Israel akan dianggap bebas dan adil jika calon-calon yang disukai menang.⁶³

Menarik sekaligus ironi, bukan? Sekarang, mari kita lihat bagaimana sebetulnya kenyataan di lapangan berdasarkan ilmu politik, bukan pandangan subjektif Barat. Di Indonesia, sudah jelas bahwa sejak Orde Lama sampai Orde Baru, sistem kepartaian dan pemilu dilandasi oleh ruh diktatorisme. Bedanya, kalau pada masa Orde Lama, diktatorisme Presiden Soekarno terbungkus oleh slogan-slogan nasionalisme yang menggelora di bawah panji Demokrasi Terpimpin untuk mewujudkan suatu tata dunia baru. Adapun pada masa Orde Baru, diktatorisme Presiden Soeharto terbungkus oleh slogan-slogan stabilitas politik demi kemajuan ekonomi bangsa.

⁶³ <http://blogberitaalternatif.blogspot.com/2009/06/kaidah-barat-dalam-menilai-pemilu-di.html> diakses tanggal 7 April 2010

Namun, untuk menilai demokratis-tidak-nya sistem kepartaian dan pemilu di negara berkembang, kita memang “terpaksa” mengambil sudut pandang dari ilmu politik yang notabene merupakan nafas demokrasi ala Barat. Walaupun pada masa Soekarno, pemerintahannya dicap tidak demokratis versi sudut pandang Barat, namun rezim kala itu memandang bahwa Demokrasi Terpimpin-lah demokrasi yang cocok alias sesuai dengan kultur dan sifat bangsa Indonesia yang sejati. Begitu pula pada masa Orde Baru, bila dicermati sebetulnya sifat “Demokrasi Terpimpin” nya rezim Presiden Soeharto juga terakomodasi dari nilai-nilai Demokrasi Terpimpin-nya Soekarno.

Pemilu di negara berkembang merupakan suatu hal yang “mewah”. Perhatikan tulisan berikut:

“Pemilihan umum merupakan pesta demokrasi yang melibatkan masyarakat sampai ke bawah. Bagi negara yang sedang tumbuh demokrasi, pemilu merupakan kemewahan. Mengapa disebut kemewahan karena negara berkembang yang biasanya memiliki militer kuat perannya cenderung merendahkan pentingnya demokrasi untuk stabilitas.

Contoh jelas kasus ini adalah Birma. Saat berkunjung kesana, Birma mengikuti pola Indonesia Orde Baru dimana rejim militer membentuk partai politik mirip Golkar. Pola ini kelihatannya gagal di Birma.

Bagi negara maju seperti Inggris, pemilu merupakan sebuah kemewahan bagi masyarakat yang sadar akan pentingnya parlemen dan pentingnya mencoblos. Di negara maju semakin sedikit partisipasi dalam pemilu karena dianggap negara sudah stabil dan kalangan profesional yang mengendalikan semua negara ini, tidak hanya politisi”.⁶⁴

⁶⁴ <http://www.journalist-adventure.com/?p=204> diakses tanggal 7 April 2010.

Menurut kami, kuncinya adalah “Kehendak Rakyat” (*Volonte Generale*). Di Indonesia, perwujudan kehendak rakyat itu adalah Pancasila, khususnya Sila ke empat yang mendeskripsikan sistem demokrasi yang dianut di Indonesia. Perlu diperhatikan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia didirikan di atas Pancasila yang berarti didirikan di atas demokrasi “ala Indonesia” itu.

Dalam menghadapi kekuatan asing (Barat), misalnya Amerika Serikat yang memiliki “cap” sendiri dalam menilai demokratis-tidak-nya suatu sistem kepartaian dan pemilu di negara berkembang, sebaiknya negara berkembang yang bersangkutan tidak terjebak dalam arus penarikan demokrasi ala Barat yang akan mengorbankan nilai-nilai dasar yang fundamental dari negara berkembang itu. Sebagai contoh misalnya di Indonesia, sempat muncul beberapa pandangan bahwa nilai-nilai Demokrasi Pancasila adalah sudah “kadaluwarsa”. Ini tidak benar. Perlu ditelaah secara mendalam bahwa demokrasi ala Barat tidak semuanya cocok diterapkan di sebuah negara berkembang. Namun demikian, nilai-nilai dasar demokrasi Barat yang menjunjung tinggi kebebasan berpendapat memang merupakan hal esensial dalam demokrasi yang harus diterapkan secara bertanggung jawab.

Selain itu, ada hal lain yang perlu diperhatikan, yaitu dalam hal paternalisme atau lebih jauh lagi masalah kultus individu. Di negara-negara berkembang, paternalism cenderung masih kuat eksis. Sehingga, kadangkala praktek-praktek sistem politik yang “tidak demokratis” itu adalah lahir karena desakan (baik langsung maupun tidak langsung) dari masyarakat itu sendiri. Sikap fanatisme pada seorang pemimpin kharismatis memegang andil yang cukup besar dalam memelihara implementasi sistem politik “non demokratis”. Kasus Presiden Seumur Hidup, misalnya, yang mana gelar ini diberikan kepada Presiden Soekarno. Tidakkah itu merupakan kehendak MPR kala itu? Hanya saja memang kondisi ini dapat lahir manakala di suatu negeri ada seorang pemimpin yang betul-betul kharismatis dan prestasinya kepada

kejayaan bangsa dan negaranya dinilai luar biasa besarnya. Memang seakan-akan ini masih merupakan suatu dilema.

Oposisi Yang Lemah

Dalam salah satu tulisan di situs <http://zaymuttaqin.wordpress.com/2009/08/20/> yang berjudul: "*Penerapan Sistem Multipartai dalam Kerangka Negara Demokrasi; Studi Perbandingan Sistem Kepartaian di Republik Indonesia dan Amerika Serikat*", karya Zay Muttaqin, dapat dilihat bahwa sistem kepartaian dan pemilu di negara berkembang, seperti di Indonesia pada dasarnya menyebabkan lahirnya sistem multipartai yang tingkat oposisinya lemah. Ada beberapa hal yang menjadi permasalahan terkait implementasi sistem kepartaian dan pemilu di negara berkembang, misalnya di Indonesia, yaitu:⁶⁵

1. upaya membatasi jumlah partai peserta pemilu agar tidak terlampaui banyak sulit dicapai. Hal ini mengingat Electoral Treshold (ET) tidak dijalankan secara konsekuen. Dengan konsep ET yang lama (meski banyak dikritik) hanya 7 parpol lama yang langsung lolos. Ketentuan itu telah dianulir dalam Pemilu No.10/2008. Sistem ET yang baru yang disebut Parliamentary Treshold (PT) yakni hanya partai yang meraih 2,5 persen suara sah saja yang punya wakil, ternyata dijalankan dengan tidak konsisten yakni hanya untuk DPR saja, sementara DPRD tidak. Dengan demikian banyak partai masih tetap memaksa berdiri paling tidak mendapat kursi di DPRD.
2. sistem *check and balance* menjadi tidak terwujud atau tidak jelas. Pemerintahan diisi beberapa wakil dari parpol, tetapi tidak tergabung dalam koalisi yang permanen. Begitu pula

⁶⁵ <http://zaymuttaqin.wordpress.com/2009/08/20/>.

pihak oposisi. Tidak ada koalisi oposisi yang mantap. Akibatnya, kebijakan pemerintah acapkali ditolak oleh parpol yang notabene punya wakil di kabinet. "Koalisi" Parpol bersatu tergantung pada isunya.

3. terwujudnya persaingan dan kerjasama parpol yang tidak jelas. Bayangkan, parpol-parpol di tingkat Pusat, Provinsi, dan Kabupaten tidak diisi atau didukung oleh parpol-parpol yang sama. Kabinet didukung oleh parpol-parpol yang di beberapa provinsi bersaing menjadi lawan dalam pemilihan gubernur. Sebagai contoh kasus Maluku Utara jadi contoh paling jelas. Salah satu pasangan didukung oleh partainya Presiden yakni Partai Demokrat. Pasangan lainnya didukung oleh Partainya Wakil Presiden yakni Partai Golkar dan PAN.
4. partai ini sama-sama mengisi kabinet di pusat. Kondisi yang sama berlangsung di provinsi dan kabupaten/kota di provinsi tersebut. Begitu juga antar daerah. Satu parpol di satu provinsi berkoalisi dengan parpol lain yang menjadi lawannya di provinsi yang berbeda. Terlihat jelas dari semua paparan di atas. Sistem kita dibangun lebih banyak atas kepentingan pragmatis, bersifat temporer, dan tidak konsisten.

Kondisi-kondisi di atas itulah yang memberikan andil bagi belum tercapainya sistem oposisi yang kuat dengan sistem *check and balances* yang betul-betul terealisasi dengan baik. Tampaknya pembatasan jumlah parpol merupakan agenda tersendiri yang perlu lebih diperhatikan oleh para pembuat kebijakan di negara-negara berkembang dengan tanpa meninggalkan ruh demokrasi.

Pemilu Di Bawah Bayang-Bayang Konflik dan Kekerasan: Etnik, Agama, dsb

Walaupun berada pada bayang-bayang konflik dan kekerasan, tampaknya Indonesia tergolong negara yang “sukses” menyelenggarakan pemilu secara langsung. Hal ini sudah diakui dunia. Selain pemilu legislatif, pemilihan Presiden secara langsung juga terbukti terselenggara dengan lancar di Indonesia sejak tahun 2004.

Bagi negara berkembang yang multikultural dan tingkat heterogenitas masyarakatnya tinggi, potensi konflik dalam pelaksanaan pemilu memang menjadi isu yang harus diwaspadai. Friksi atau pergesekan-pergesekan antar paham yang diliputi oleh pandangan-pandangan yang bernuansa suku, agama, ras dan antar golongan harus ditekan potensi kemunculannya semaksimal mungkin. Disinilah diperlukan sinergisme kinerja dan implementasi peraturan perundang-undangan dan aparat penegak hukum serta partisipasi dari pihak masyarakat sendiri, terutama yang dimotori oleh tokoh-tokoh kuncinya, sehingga pelaksanaan pemilu dapat diarahkan pada situasi dan kondisi yang aman dan lancar.

Beberapa solusi yang dapat dilakukan antara lain, pertama, semua rakyat harus bersepakat bahwa kekerasan dalam pelaksanaan pemilu adalah musuh bersama dan harus dipatahkan bersama semua celah yang mengarah pada pemunculan benih-benih konflik politik. Kedua, parpol dan para calegnya dalam berkampanye tidak boleh mengemukakan sentiment-sentimen primordialisme. Ketiga, pejabat publik atau pihak terkait harus menghindari mengeluarkan *statement-statement* yang dapat memicu ketegangan di antara masyarakat. Pernyataan-pernyataan politik yang dikemukakan harus diseleksi secara hati-hati, karena kondisi masyarakat dengan banyak parpol dan ditambah dengan pluralisme sosial budaya adalah sangat sensitif. Keempat, pemilu

damai harus menjadi bagian dari isu pemilu yang diangkat. Ini berarti bahwa sosialisasi pemilu harus juga berbanding lurus dengan sosialisasi tentang pentingnya pemilu yang terselenggara secara damai.

F. Kepartaian dan Pemilu di Negara Non Demokrasi

Negara non demokrasi menganut prinsip *top down* dalam sistem pemerintahannya. Ini berarti bahwa negara dipegang kekuasaannya oleh suatu otoritas tunggal yang mengatasnamakan kepentingan rakyat banyak. Ini dapat dilihat di negara-negara komunis, seperti yang kita lihat pada masa pemerintahan Lenin, Stalin, dan sebagainya. Menariknya, sistem otoriter seperti ini oleh kalangan penguasanya sendiri disebut juga sebagai demokrasi, tetapi demokrasi yang khas, yang berbeda dengan demokrasi ala barat yang berdasarkan kedaulatan rakyat.

Munculnya Partai Negara

Di Indonesia, pada masa Orde Lama, pemerintahan Presiden Soekarno juga tampak mengadopsi sistem ini, yaitu dengan Demokrasi Terpimpin-nya. Soekarno juga menganjurkan konsep Partai Negara alias partai tunggal dengan alasan agar pergerakan bangsa mencapai kejayaan dapat lebih terkonsentrasi dan tidak terganggu dengan friksi-friksi dalam negeri yang menghabiskan energi secara sia-sia. "Kuburkan partai-partai politik!" begitu yang disarankan Soekarno. Jadi, partai negara merupakan suatu legitimasi bahwa sistem otoriter yang dijalankan adalah merupakan aspirasi dari rakyat juga yang terwadahi dalam partai yang tunggal itu. Ini menimbulkan kesan bahwa sistem otoriter yang dianut di negara "non demokratis" adalah hasil konsensus masyarakat negara yang bersangkutan.

Partai negara itu juga diterapkan dalam kemasan istilah-istilah demokrasi yang beraneka ragam, seperti “Demokrasi Rakyat” atau “Demokrasi Sosialis” (biasa digunakan di negara-negara komunis), “Demokrasi Organik” (digunakan oleh diktator Jendral Franco di Spanyol), “Demokrasi Terpimpin” (selain digunakan Soekarno juga digunakan oleh Gamal Abdul Nasser dari Mesir dan Muammar Khadafi dari Libya), dan “Demokrasi Pancasila” (oleh Presiden Soeharto pada masa Orde Baru).

Munculnya Kepartaian Hegemonik

Sistem kepartaian hegemonik mengandung ruh yang hampir sama dengan sistem partai tunggal, namun lebih memberikan ruang bagi partai lain untuk turut terlibat dalam kontestasi pemilu. Pada kenyataannya, sistem kepartaian hegemonik hanya menyediakan ruang pengakuan bagi partai besar dukungan pemerintah. Ini berarti bahwa partai-partai kecil diluar “partai pemerintah” hanyalah menjadi “hiasan politik” untuk menunjukkan legitimasi pengimplementasian demokrasi di negara bersangkutan.

Munculnya kepartaian yang hegemonik biasanya diawali suatu “prestasi” tertentu dari suatu rezim yang kemudian memperkuat legitimasi kekuasaannya berdasarkan prestasinya itu. Contohnya adalah masa Orde Baru di Indonesia yang lahir dari “prestasi” Soeharto dalam mengamankan situasi perpolitikan yang genting karena munculnya peristiwa Gerakan 30 September. Peristiwa itu memberikan legitimasi politik yang kuat pada Soeharto dan kemudian arus kekuatan politiknya mengalir dan mengakar melalui Golongan Karya (Golkar) hingga menciptakan kepartaian hegemonik selama kurang lebih 32 tahun.

Lihat juga yang terjadi di Jerman dengan Partai Nazi-nya yang mendominasi. Tidakkah kehebatan Nazi yang menjadi

hegemoni juga karena “prestasi” kharismatis Adolf Hitler yang berhasil memperbaiki ekonomi Jerman pasca Perang Dunia I yang memporak porandakan negeri itu? Lihat pula kekuatan hegemoniknya Soekarno yang prestasinya gilang-gemilang dalam menghantarkan Indonesia kepada kemerdekaannya. Begitu pula yang terjadi pada “prestasi-prestasi” Lenin, Stalin, Fidel Castro, dan masih banyak lagi yang dapat kita lihat dari perjalanan sejarah dunia.

Suatu “prestasi” rezim tertentu dalam menanggulangi situasi politik yang tidak stabil dalam suatu masa akan memberikan kekuatan bagi terciptanya suatu kekuatan politik yang hegemonik yang akhirnya terlanjutkan ke dalam sistem kepartaian yang hegemonik pula.

BAB II

Sejarah Pemilu dan Sistem Kepartaian di Indonesia

A. Kilas Balik: Masa Kolonial Hingga Demokrasi Liberal

Pemikiran Kepartaian dan Pemilu Pra Kemerdekaan: Soekarno dan Partai Tunggal

Pemikiran tentang kepartaian di Indonesia pra kemerdekaan didasari oleh suatu kesadaran akan perlunya suatu wadah atau alat perjuangan untuk mencapai kemerdekaan, lepas dari belenggu penjajahan. Untuk meninjau hal ini, tentunya tidak bisa terlepas dari sejarah pergerakan nasional Indonesia yang terutama ditandai dengan momentum “Kebangkitan Nasional”. Peristiwa kebangkitan nasional merupakan suatu bentuk pencerahan yang didapatkan oleh bangsa Indonesia, terutama oleh para kaum muda yang mengenyam pendidikan dari Belanda. Para kaum muda Indonesia yang beruntung bisa sekolah di tempat-tempat pendidikan Pemerintah Hindia Belanda baik di dalam maupun di luar negeri, pada akhirnya seakan-akan menjadi “bumerang” bagi sang penjajah itu sendiri. Niat Pemerintah Hindia Belanda untuk membentuk tenaga-tenaga profesional dari kaum pribumi yang akan dimanfaatkan untuk kepentingan pemerintahan kolonialisme terbukti malah menyebabkan “anak-anak didik” itu menjadi raksasa-raksasa yang siap merebut kemerdekaan dari kekuasaan “sang pendidik”.

Namun sebelum meninjau tentang Kebangkitan Nasional itu, mari kita lihat sekilas perjalanan lahirnya ide kebebasan – yang

pada dasarnya merupakan ide demokrasi – di Indonesia pada zaman penjajahan Belanda. Ini penting mengingat sub judul pada bagian ini diarahkan pada konteks kepartaian dan pemilu. Demokrasi merupakan suatu sistem dimana partai-partai politik adalah diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkannya. Jadi, cetusan ide-ide mengenai demokrasi merupakan dasar bagi lahirnya partai-partai politik pada masa pra kemerdekaan di Indonesia.

Para pelopor demokrasi di Indonesia pra kemerdekaan rata-rata mengemas ide-ide mereka dalam suatu bentuk “perlawanan” terhadap budaya feodalisme di Indonesia yang ketika itu terlalu kental sehingga sangat mudah dimanfaatkan oleh Pemerintah Hindia Belanda untuk melemahkan kekuatan bangsa Indonesia. Perlawanan juga ditujukan kepada sistem penindasan terhadap kaum pribumi yang melewati batas-batas prikemusiaan. Perlawanan-perlawanan terhadap feodalisme, “kolotisme” dan penindasan itu antara lain dapat kita lihat dari sepak terjangnya R.A. Kartini, Tjokroaminoto, Soekarno, Suwardi Soerjaningrat, Tjipto Mangoenkoesoemo, Douwes Dekker. Meskipun banyak tokoh-tokoh lainnya, namun kami kira tokoh-tokoh tersebut dapat menjadi representasi tokoh-tokoh yang sangat menonjol dalam memperjuangkan cita-cita demokrasi (baca: merdeka dari penajahan).

R.A. Kartini, misalnya, melalui tulisan-tulisannya yang dibukukan dalam buku berjudul *Door Duisternis Tot Licht* (Habis Gelap Terbitlah Terang) pada tahun 1911 terbukti mengandung cita-cita terealisasikannya nilai-nilai kebebasan dan persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban bagi khususnya kaum wanita. Ini adalah salah satu ide demokrasi. Tjokroaminoto dan Soekarno yang menghendaki penghapusan simbol-simbol feodal di kalangan rakyat Indonesia ketika itu, dimana ini juga merupakan salah satu ide demokrasi yang pada prinsipnya adalah pengakuan bahwa semua manusia dilahirkan

sama, sebagaimana dicantumkan dalam *Declaration of Independence*-nya Amerika Serikat.

Begitu pula dengan Trio pendiri *Indische Partij*, yaitu Soewardi Soerjaningrat, Tjipto Mangoenkoesoemo dan Douwes Dekker (Multatuli). Dua yang pertama menekankan pada pentingnya pendidikan berskala nasional untuk memberikan *enlightment* kepada rakyat pribumi akan hak-hak mereka sebagai manusia yang merdeka. Adapun Douwes Dekker menekankan pada protes terhadap kekejaman-kekejaman kolonialisme yang dilakukan Pemerintah Hindia Belanda kepada rakyat pribumi Indonesia dimana hal itu telah dijalankan selama berabad-abad. Ini dapat dilihat salah satunya dalam karyanya yang begitu mengguncangkan: *Max Havelaar* (1859).

Lalu, mengapa sub bab ini akan kami tekankan pada pemikiran Soekarno, padahal peran tokoh-tokoh lainnya di atas tidak kalah pentingnya? Hal ini adalah karena sorotan kami terhadap ide-ide Soekarno yang unik, dimana beliau yang memperjuangkan kemerdekaan dan demokrasi bagi bangsa Indonesia, namun beliau juga yang mengemukakan pandangan-pandangan yang bernafaskan “negara kekuasaan”, sementara tokoh-tokoh nasional lainnya menghendaki suatu “negara pengurus”. Negara kekuasaan (negara integralistik) merupakan suatu pengertian dimana negara berada dalam kendali satu “pemimpin besar”, yang pada muaranya kemudian dicetuskan Soekarno sebagai “Demokrasi Terpimpin”. Sedangkan negara pengurus merupakan suatu pemahaman bahwa negara dijalankan oleh suatu kekuasaan yang menyebar, tidak berpusat pada satu tangan. Jadi seakan-akan ada kontradiksi antara ide Soekarno dalam tataran umumnya dengan ide Soekarno dalam tataran praktisnya di lapangan.

Ide Soekarno yang terkesan otoritarian itu, memang didukung oleh situasi politik ketika beliau mulai muncul ke

panggung perjuangan pergerakan nasional merebut kemerdekaan. Bukti-bukti nyata selama berabad-abad bahwa pergerakan-pergerakan yang bersifat kedaerahan dengan mudah ditumpas Pemerintah Kolonial Belanda memperkuat argumen Soekarno tentang pentingnya suatu wadah perjuangan yang satu. Partai perjuangan yang satu. Partai yang berfokus pada penggempuran kekuatan kolonial dengan memusatkan kekuatan massa rakyat Indonesia ke dalam kerangka berfikir yang satu, yaitu berdasarkan prinsip *non cooperative*.

Sebagaimana dijelaskan Syamsuddin Haris (1995: 46), Soekarno berpandangan bahwa organisasi-organisasi pergerakan, terutama yang beraliran nasionalis, perlu bersatu dan mempersatukan diri di bawah satu bendera sehingga mempermudah kaum pergerakan menuntut kemerdekaan dari kolonial. Pada saat PNI bentukan Soekarno pada tahun 1927 akhirnya pecah menyusul penahanannya pada tahun 1929 oleh Pemerintah Kolonial Belanda, yaitu pecah menjadi Partai Indonesia (Partindo) dan PNI Baru, Soekarno dengan gigih memperjuangkan agar dua Partai itu bersatu kembali dengan tujuan agar front *sini* siap berhadapan dengan front *sana*. *Sini*, artinya pihak bangsa Indonesia, dan *sana* artinya pihak Kolonial Belanda.⁶⁶

Syamsuddin Haris menjelaskan pula bahwa konsep Soekarno tentang persatuan tampaknya berpijak pada cara berpikirnya yang bersifat sinkretis, yang telah menjadi keyakinan tokoh pergerakan ini sejak tahun 1920-an. Kegandrungan Soekarno terhadap ide persatuan itu bahkan diimplementasikan pada ketiga golongan besar yang dominan mewarnai perjuangan atau pergerakan bangsa Indonesia, yaitu Nasionalis, Agamis (Islam) dan Komunisme (Marxisme). Soekarno mencurahkan ide-ide terkait hal ini dalam banyak tulisannya terutama pada rangkaian

⁶⁶ Haris, Syamsuddin. 1995. *Demokrasi di Indonesia, Gagasan dan Pengalaman*. Jakarta. LP3ES. Hal.46.

tulisan dalam *Indonesia Muda* pada tahun 1926. Bagi masyarakat yang berada pada kondisi terjajah dengan penderitaan yang hebat ketika itu, Soekarno tampaknya sedikit banyak berhasil mengalihkan sisi perbedaan antara ketiga golongan besar tersebut ke sisi yang menonjolkan persamaan dalam memiliki kekuatan untuk menggulingkan penjajahan di Indonesia.

Mari kita tinjau kembali tulisan Soekarno dalam *Suluh Indonesia Muda* tahun 1926, "Nasionalisme, Islamisme dan Marxisme". Intisari tulisan ini dijelaskan kembali oleh Isbodroini Suyanto (1995: 48), sebagai berikut:

"...Nasionalismenya adalah nasionalisme yang hidup berdampingan dengan Islam dan Marxisme. Dia berkeyakinan bahwa ketiga ideologi yang mewarnai masyarakat ini dapat saling mengisi; penyatuan antara ketiganya akan merupakan kekuatan besar dalam menghadapi kolonialisme. Tak ada alasan untuk tidak menyatukan mereka, karena ketiga-tiga ideologi tersebut mengalami nasib yang sama yaitu sama-sama menderita dibawah tekanan kolonial..."

Disamping tekanan kolonial, ketiganya mempunyai tujuan yang sama yaitu Indonesia merdeka. Nasionalisme yang berprikemanusiaan berarti nasionalisme yang memberi tempat bagi aliran-aliran lainnya. Islam, meskipun ia tak mengenal batas-batas negara karena prinsipnya yang utama adalah persaudaraan antar manusia, tetapi ia tak menentang nasionalisme. Marxisme adalah aliran yang sangat menentang penindasan yang juga menjadi sifat dari Islam. Jadi meskipun nasionalisme yang bersifat cinta tanah air dan bangsa, Islam yang mendasarkan diri pada keyakinan agama atau bersifat spiritual sedang Marxisme yang mendasarkan diri pada materialisme atau kebendaan, tetapi karena ketiga-tiganya mengalami latar belakang sejarah politik yang sama yaitu

*penjajahan, menurut Soekarno, penyatuan ketiganya dapat menjadi roh perjuangan atau kekuatan inti perjuangan.*⁶⁷

Selanjutnya, ide dasar Soekarno untuk menuju kepada suatu "partai tunggal" sebagai wadah perjuangan merebut kemerdekaan dapat kita lihat lebih dalam dalam pemaparan Syamsuddin Haris (1995: 50-51), sebagai berikut:

*"Dari perspektif historis, visi Soekarno yang dikemukakan itu tampaknya berhubungan dengan keyakinannya bahwa tanpa bermodalkan persatuan, tidak mungkin bangsa besar ini meraih kemerdekaannya. Disisi lain persatuan diantara berbagai golongan masyarakat yang majemuk tersebut disadari tak mungkin diraih tanpa melakukan mobilisasi atas nilai-nilai. Jadi bagi Bung Karno, betapapun visi Partindo berbeda dengan PNI baru, atau Islam, Marxisme dan Nasionalisme benar-benar saling bertentangan sesamanya, tidak berarti bahwa semua itu tidak dapat dipersatukan menjadi satu simbol identitas untuk melawan kolonialisme. Dalam kaitan ini Soekarno melakukan apa yang disebut Mochtar Pabottinggi sebagai the mobilization of meanings, agar bangsa Indonesia sungguh-sungguh mempunyai identitas yang berbeda dengan kolonial. Bagi Soekarno, identitas yang berbeda bukan saja memungkinkan bangsa Indonesia mendepak kolonial, melainkan juga sekaligus merebut cita-cita pembebasan, persamaan dan kemerdekaan. Seperti akan dilihat nanti, kecenderungan untuk melakukan mobilisasi nilai-nilai tercermin pula dalam perilaku Bung Karno selama periode Demokrasi Terpimpin.*⁶⁸

Kenyataan lainnya ketika itu, ide demokrasi yang menjunjung cita-cita persamaan hak, persamaan kewajiban dan kebebasan

⁶⁷ Suyanto, Isbodrini dalam Nazaruddin Sjamsuddin (ed). 1988. "Soekarno dan Nasionalisme" dalam "Soekarno; Pemikiran Politik dan Kenyataan Praktek". Jakarta. Rajawali Pers. Hal.48.

⁶⁸ Haris, Syamsuddin. 1995. *Demokrasi di Indonesia, Gagasan dan Pengalaman*. Jakarta. LP3ES. Hal.50-51.

banyak juga mendapat tentangan dari golongan-golongan konservatif bangsa Indonesia yang notabene sudah memiliki "hak-hak istimewa", entah itu karena status pemuka adat atau kebangsawanan maupun karena status ekonominya yang tinggi. Golongan ini khawatir manakala demokrasi diterapkan di bumi Indonesia, apalagi sesudah nanti Indonesia merdeka, hak-hak istimewa mereka tersebut akan terkebiri. Sebagai contoh, lihat saja pernyataan Syamsuddin Haris (1995: 169) dalam kutipan berikut:

*"Sementara itu para priyayi pangreh praja tinggi menolak setiap gagasan demokrasi karena ide persamaan yang dikandung didalamnya akan mengurangi privilese dan hak-hak istimewa yang mereka terima, baik dari pemerintah kolonial maupun dari masyarakat pribumi yang menempatkan mereka di lapisan sosial tertinggi. Pembentukan Regenentbond Setia Mulia oleh para Bupati di Semarang – sebagai reaksi atas gagasan Tjipto Mangoenkoesoemo mengenai perlunya perubahan haluan Budi Utomo menjadi gerakan yang lebih demokratis, merupakan contoh paling jelas betapa kuatnya konservatisme di kalangan elit priyayi ini."*⁶⁹

Namun ternyata, tantangan untuk membentuk suatu sistem kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis sebagai alat untuk memperjuangkan kemerdekaan dan terlebih untuk mengisi kemerdekaan Indonesia kelak datang tidak hanya dari kalangan elit priyayi, tetapi juga dari sebagian kalangan elit pergerakan sendiri yang tidak memandang demokrasi sebagai sarana atau alat untuk mengatur kehidupan masyarakat Indonesia. Mereka tidak berpandangan bahwa demokrasi merupakan ide terbaik ketika itu. Contohnya adalah pada kurun waktu tahun 1920-an, ada suatu perhimpunan yang dinamakan Komite Nasionalisme Jawa (*Comite voor het Javaansche Nationalisme*),

⁶⁹ Ibid. Hal.169.

dimana kalangan internalnya beranggapan bahwa demokrasi yang berlandaskan pada ide persamaan adalah sekedar khayalan.

Belum lagi, politisi-politisi yang lebih senior daripada Soekarno pada masa tahun 1920-an itu banyak yang masih berpikiran sempit, hanya berpikir secara kedaerahan.

Nazaruddin Sjamsuddin (1988: 4) menyatakan sebagai berikut:

*"Di luar lingkungan pemuda, para pemimpin yang lebih senior daripada Soekarno tentu jauh lebih dalam lagi terperangkap dalam pola pikir yang sempit itu. Gerakan atau kegiatan-kegiatan mereka pada mulanya lebih ditekankan pada 'nasionalisme' pulau atau daerah, sehingga timbullah gagasan-gagasan tentang Jawa Raya ataupun Sumatera yang merdeka. Di kalangan para pemimpin senior ini, hanya ada segelintir tokoh, seperti Tjokroaminoto dan Agus Salim, yang telah mulai berpikir dalam kerangka nasionalisme yang lebih luas."*⁷⁰

Melihat situasi dan kondisi yang masih *chauvinistic* seperti itu, sebetulnya logis bila Soekarno berusaha keras untuk menghilangkan nilai-nilai elitisme semacam itu. Memang menggemaskan melihat sudah berabad-abad bangsa Indonesia berjuang dengan gagal mengusir penjajah Belanda dengan sistem perlawanan kedaerahan itu, namun seakan-akan para priyayi atau elit itu tidak pernah belajar dari pengalaman yang panjang tersebut. Harus ada langkah radikal untuk mengakhiri kebodohan itu. Soekarno dengan lihai secara bertahap meyakinkan pentingnya persatuan dengan menyingkirkan simbol-simbol kedaerahan yang berlebihan mengingat perjuangan untuk merebut kemerdekaan adalah suatu perjuangan bersama yang bersifat jangka panjang dan pada akhirnya untuk kepentingan bersama pula, baik untuk kalangan elit maupun "non elit" alias rakyat jelata.

⁷⁰ Sjamsuddin, Nazaruddin (ed). 1988. "Soekarno: Sebuah Tragedi?" dalam "Soekarno: Pemikiran Politik dan Kenyataan Praktek". Jakarta. Rajawali Pers. Hal.4.

Tapi mari kita lihat sisi lain dari ide partai tunggal tersebut. Sebagaimana disinggung sebelumnya, Soekarno menghendaki sistem kehidupan berbangsa Indonesia yang bebas dari nilai-nilai feodal yang berlebihan selama ini. Tapi manakala kita tinjau lebih lanjut, ternyata ide perlunya satu partai sebagai "partai pemimpin" atau partai negara berangkat dari nilai-nilai budaya yang lahir dari feodalisme juga. Konsepnya adalah apa yang seringkali disebut sebagai *Satrio Piningit* atau Ratu Adil. Walaupun Soekarno sempat menjelaskan bahwa pemikiran tentang *Satrio Piningit* atau Ratu Adil itu sebagai refleksi adanya harapan dari suatu bangsa yang menderita karena tertindas, yaitu bangsa Indonesia yang dijajah oleh Belanda, akan datangnya seorang pemimpin yang akan membebaskan mereka dari penderitaan, ternyata konsep itu juga justru menjadi "bidan" lahirnya konsep demokrasi terpimpinnya Soekarno, walaupun pada masa pra kemerdekaan itu masih berupa embrionya.

Salah satu penjelasan tentang hal di atas adalah konsep dari seorang tokoh yang notabene adalah priyayi, bernama R.M. Sutatmo Suriokusumo. Dalam bukunya "*Sabdo Pandito Ratoe*" (1920), beliau menganalogikan organisasi negara sebagai suatu keluarga. Di dalam keluarga itu ada ayah (kepala keluarga), ibu dan anak. Sang ayah fungsinya adalah sebagai *pandito* yang bijaksana. Ini berarti anggota keluarga yang lain betul-betul di bawah bimbingan yang berlandaskan kebijakan dari sang ayah, apapun gaya kepemimpinan yang dilakukan. Sutatmo dalam Haris (1995: 117) mengatakan bahwa demokrasi hanya dapat diwujudkan dengan kebijaksanaan sang *pandito-ratu*, dan "demokrasi tanpa kearifan adalah bencana bagi kita semua".

Selain konsep R.M. Sutatmo Suriokusumo, beberapa bulan menjelang Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik Indonesia, seorang tokoh pergerakan yang terkenal, Supomo, menyampaikan pandangan yang senada dengan ide demokrasi terpimpin alias partai tunggal. Haris (1995: 117) menuliskan:

*"...Sementara Supomo dalam pidato tanggal 31 Mei 1945 di Sidang BPUPKI mengemukakan gagasannya mengenai 'negara integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun'. Kendati secara tersurat tidak dikemukakan, kepemimpinan sang pandito yang bijak dan keutuhan negararakyat dalam konsep integralistik, bagaimanapun membutuhkan satu golongan, bagian, atau pun satu partai yang berlaku sebagai 'partai negara'."*⁷¹

Kita lihat bahwa meskipun dari tokoh-tokoh nasional hanya segelintir yang secara tersurat maupun tersirat mendukung gagasan partai tunggal, ide partai negara ini bergulir dengan "tanpa perlawanan berarti" dari pihak-pihak yang kurang sejalan dengan itu. Kesimpulannya adalah bahwa ide partai tunggalnya Soekarno berjalan sinergis dengan kondisi yang membudaya dalam tubuh masyarakat Indonesia ketika itu yang menjeritkan harapan besar akan datangnya pemimpin yang akan membawa atau membimbing mereka menuju kebahagiaan. Soekarno berhasil mengemas ide-ide politiknya dengan kemasan budaya yang sangat jitu.

Kita dapat lihat bahwa pada kenyataannya Soekarno berhasil menghimpun kekuatan-kekuatan yang ada pada masa tahun 1920-an itu untuk "mengakomodasi" ide persatuannya, atau ide "satu partai" nya. Lihatlah kutipan berikut ini, yaitu pernyataan yang disampaikan Bernhard Dahm dalam Sjamsuddin (1988: 8):

"...Setelah berdirinya PNI, melalui kerjasama dengan para pemimpin SI, Soekarno berhasil meyakinkan organisasi-organisasi yang ada kala itu untuk mempersatukan diri dalam suatu federasi kekuatan politik Indonesia. Dengan demikian pada pertengahan Desember 1927 didirikanlah Permufakatan Perhimpunan Politik Kebangsaan Indonesia (PPPKI) yang

⁷¹ Ibid. Hal.117.

*merupakan tonggak sejarah kerjasama antara kaum kooperasi dan non-kooperasi dalam pergerakan kebangsaan Indonesia.*⁷²

Dengan demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa ide “satu kekuatan” atau “satu partai” yang dikemukakan Soekarno mendapatkan dukungan sebagian besar para pemuka politik pada masa itu, bagaimanapun teknik beliau meyakinkan dan mengarahkan mereka. Ketika itu tidak terlalu terpikirkan apakah sistem pergerakan bersifat otoriter atau tidak, tetapi yang dipentingkan adalah suatu kenyataan pentingnya persatuan, artinya pengabaian terhadap kepentingan-kepentingan golongan, karena hanya dengan cara itulah, rakyat Indonesia dapat serentak memunculkan gelombang perjuangan yang dahsyat dalam merebut kemerdekaan.

Pada akhirnya, hasil rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 22 Agustus 1945 memutuskan Partai Nasional Indonesia (PNI) yang didirikan Soekarno sebagai partai tunggal alias “Partai Negara”, walaupun pada perkembangan selanjutnya, dua tokoh pergerakan lain yang termasyur pula, yaitu Mohammad Hatta dan Sutan Sjahrir berhasil “menumbangkan” kesepakatan itu dengan menggelontorkan ide kebebasan berpartai atau berserikat. Hal ini dimulai dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tahun 1945.

Maklumat Hatta

Surat Keputusan Wakil Presiden Mohammad Hatta Nomor X Tahun 1945, yang dikenal dengan Maklumat Hatta, merupakan tonggak dilaksanakannya sistem multi partai di Indonesia. Maklumat ini dikeluarkan tanggal 3 November 1945.

⁷² Samsuddin, Nazaruddin (ed). 1988. “Soekarno: Sebuah Tragedi?” dalam “Soekarno: Pemikiran Politik dan Kenyataan Praktek”. Jakarta. Rajawali Pers. Hal.8.

Mohammad Hatta dalam Haris (1995: 112) menyebutkan bahwa pokok pikiran Maklumat tersebut adalah:

- Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik karena dengan adanya partai-partai politik itulah dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran yang ada dalam masyarakat.
- Pemerintah berharap, supaya partai-partai politik telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat pada bulan Januari 1946.⁷³

Bila dikaitkan dengan ide Soekarno sebagaimana diterangkan sebelumnya, yaitu membentuk suatu "partai politik yang satu" dalam merebut kemerdekaan, dalam era pasca kemerdekaan, tampaknya ide ini tidak terakomodasikan, namun kelak dilanjutkan dalam gebrakan Soekarno yang lain, yaitu penerapan Demokrasi Terpimpin.

Maklumat Wakil Presiden Nomor X itu ternyata disusul dengan lahirnya partai-partai politik baru yang banyak. Ternyata para pemuka politik menyambut antusias momen tersebut. Haris (1995: 112) menggambarkannya sebagai berikut:

"Dalam Maklumat ini pemerintah melalui Wakil Presiden Mohammad Hatta jelas sekali menegaskan pendiriannya mengenai perlunya pembentukan suatu sistem banyak partai sebagai upaya memperkuat perjuangan dan mempertahankan kemerdekaan. Dan seruan itu ternyata mendapat sambutan luas sehingga terbentuklah partai-partai seperti Masyumi, Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Sosialis, Partai Katholik, Partai Buruh dan sejumlah ormas pemuda dan wanita yang berafiliasi dengan salah satu partai... sistem pemerintahan presidensil pun diubah menjadi sistem parlementer, dimana kabinet bertanggung jawab kepada parlemen. Dengan keluarnya

⁷³ Syamsuddin Haris. *Logcit*. Hal.112.

*Maklumat No. X, maka berakhirlah sistem pemerintahan presidensial yang disepakati satu hari setelah proklamasi.*⁷⁴

Timbullah pertanyaan, mengapa seakan-akan kesepakatan hasil rapat PPKI yang menghendaki PNI bentukan Soekarno sebagai partai tunggal atau "Partai Negara" dikhianati? Ternyata hal ini tidak terlepas dari realitas kemajemukan berbagai pandangan politik yang dirasakan pasca kemerdekaan. Dimana begitu mudahnya partai-partai politik baru terbentuk sebagai "pecahan" dari partai politik "induknya" karena perbedaan pandangan atau faham. Tokoh-tokoh beraliran sosialis seperti Sutan Sjahrir dan Amir Sjarifuddin ternyata dapat mengemukakan wacana yang mendesak Wakil Presiden Mohammad Hatta untuk semakin yakin bahwa sistem multi partai adalah sistem kepartaian yang sesungguhnya cocok diterapkan di Indonesia. Bangsa Indonesia yang sangat majemuk menjadi landasan justifikasi ide sistem banyak partai itu.

Jadi, tampaknya terdapat dua alam pemikiran yang berbeda mengenai sistem kepartaian di Indonesia ketika itu, yaitu pertama, alam pemikiran sistem kepartaian pra kemerdekaan dan kedua, sistem kepartaian pada alam pemikiran pasca kemerdekaan. Pada masa pra kemerdekaan, ide "satu partai" mendapatkan justifikasi yang kuat dan mendapatkan dukungan *massive* dari rakyat Indonesia karena didasari oleh argumen yang logis dari Soekarno yang pada intinya mengedepankan persatuan untuk menggulingkan kolonialisme Belanda di Indonesia. Adapun pada masa pasca kemerdekaan, beberapa kalangan politisi menganggap ide Soekarno itu sudah tidak relevan lagi dengan masa mengisi kemerdekaan. Ide satu partai-nya Soekarno mereka anggap hanya relevan pada era merebut kemerdekaan. Setelah kemerdekaan tercapai, ruh kemerdekaan itu juga harus menyentuh kemerdekaan

⁷⁴ *Ibid.*

dalam hal berserikat atau membentuk suatu organisasi, terutama partai politik.

Ide multi partai yang digulirkan terutama oleh Sutan Sjahrir, Amir Sjarifuddin dan Mohammad Hatta didukung oleh kondisi yang sebagaimana dipaparkan Haris (1995: 116), adalah kurang diminatinya kembali ide satu partai-nya Soekarno pada era pasca kemerdekaan Indonesia. Kutipannya adalah sebagai berikut:

"Di sisi lain, gagasan mengenai partai negara atau partai tunggal sendiri sebenarnya tidak begitu diminati, sehingga tidak banyak dikemukakan. Selain Soekarno yang relatif eksplisit, barangkali hanya Sutatmo Suriokusumo dan Supomo yang secara tersirat mengemukakan perlunya suatu partai yang 'terpimpin'. Ali Sastroamidjojo, salah seorang pelaku utama dalam periode Demokrasi Parlementer, dalam memoarnya di hari kemudian memang mendukung gagasan 'partai negara' Soekarno, tetapi dukungan itu tampaknya lebih karena Ali sendiri merasa dirinya bukanlah 'seorang yang termasuk golongan Sjahrir'".⁷⁵

Ada kalimat dalam kutipan di atas yang menurut kami kurang lengkap. Gagasan partai tunggalnya Soekarno bukan 'tidak begitu diminati' tetapi seharusnya 'tidak diminati lagi pada era pasca kemerdekaan', sebagaimana kami singgung sebelumnya. Ini penting untuk menyadari bahwa ide partai tunggal sempat hidup dan sempat diminati, yaitu terutama pada era pra kemerdekaan, dan nyatanya, tidak ada ruginya diterapkan sistem "satu gelombang kekuatan" itu, bahkan malah membuat perlawanan bangsa Indonesia terhadap penjajah Belanda makin kuat dan menyeluruh.

Terlihat dalam sejarah bahwa pada era pasca kemerdekaan, terutama pasca Maklumat Wakil Presiden Nomor X itu, Presiden Soekarno ingin kembali menyadarkan rakyat Indonesia tentang perlunya ditegakkan suatu demokrasi khas Indonesia. Ini berarti,

⁷⁵ Ibid. Hal.116.

demokrasi dipimpin bukan soal diminati atau tidak diminati, tetapi lebih kepada suatu *basic need* terwujudnya revolusi Indonesia yang sejati. Ini terlihat dalam kritik Presiden Soekarno atas Maklumat Wakil Presiden Nomor X sebagaimana dituliskan Herbert Feith dan Lance Castles (1988: 63), sebagai berikut:

"Didalam bulan November tahun 1945 – terus terang saja kita membuat satu kesalahan yang amat besar, yaitu kita menganjurkan dibangun partai, partai, partai. Itu salah satu kesalahan: November 1945 ! Nu wreekt het zich !!! Sekarang boleh lihat keadaan Saudara-saudara !! Kecuali kita terkena penyakit kedaerahan dan kesukuan, kita terkena oleh penyakit kepartaian yang – aduh, aduh – Saudara-saudara, kita menjadi berhadap-hadapan satu sama lain".⁷⁶

Wacana lain yang tumbuh di seputaran Maklumat X ini adalah adanya sebagian pendapat bahwa telah terjadi *coup de 'etat* secara halus, atau yang disebut B.M. Diah sebagai *the silent coup*, kudeta "tanpa darah dan tanpa suara" dari pihak Sutan Sjahrir dan "jajarannya" terhadap Presiden Soekarno, termasuk terhadap Wakil Presiden Mohammad Hatta. Mengapa anggapan ini muncul? Karena melalui peran dalam Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang notabene adalah pembantu Presiden Soekarno sesuai tujuan pembentukannya, Sutan Sjahrir – sebagai Ketua KNIP – didorong oleh para pemuda dan politisi-politisi tertentu untuk mengalihkan kekuasaan Presiden dalam hal pembuatan undang-undang kepada KNIP.⁷⁷

Ternyata dalam rapat pengambilan keputusan KNIP pada tanggal 16 Oktober 1945, pengalihan kekuasaan ini disetujui

⁷⁶ Sukarno dalam Feith, Herbert dan Lance Castles, ed. 1988. *"Marilah Kita Kubur Partai"* dalam *"Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965"*. Jakarta. LP3ES. Hal.63.

⁷⁷ <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2009/03/09/LU/mbm.20090309.LU129722.id.html> TEMPO; Majalah Berita Mingguan: 03/XXXVIII, 09 Maret 2009. Tulisan Rushdy Hoesin, sejarawan Universitas Indonesia. Diakses tanggal 12 November 2009.

Presiden Soekarno, walaupun beliau tidak hadir. Lalu mengapa disebutkan kudeta, sementara Presiden Soekarno dikatakan telah menyetujui pengalihan kekuasaan pembuatan undang-undang tersebut? Tampaknya sudut pandanginya adalah pada adanya asumsi bahwa Presiden Soekarno tidak menyangka bahwa gebrakan KNIP menyusul disahkannya kekuasaan membentuk undang-undang adalah mengeluarkan suatu produk hukum yang “menyeleweng” dari kesepakatan bersama yang berangkat dari pemikiran Soekarno tentang konsep partai tunggal atau partai negara. Produk hukum tersebut adalah Maklumat X, dimana Wakil Presiden Mohammad Hatta menjadi tokoh utamanya. Tapi mengapa beliau mendukung terhadap usaha Sjahrir itu, sementara beliau dalam posisi sebagai Wakil Presiden yang bahkan dengan Presiden Soekarno disebut sebagai “Dwi Tunggal”?

Tampaknya Wakil Presiden Mohammad Hatta melihat bahwa Sjahrir dan kawan-kawan sepahamnya dapat mengakomodasikan pandangan-pandangan mengenai konsep multi partai yang menjadi idenya sejak lama. Walaupun beliau dan Presiden Soekarno disebut sebagai “Dwi Tunggal”, ternyata antara keduanya terdapat perbedaan paham yang cukup mendasar tentang konsep demokratisasi di Indonesia yang baru lahir itu. Namun, nanti pada sub bab selanjutnya dapat kita lihat keterangan versi lain yang menyebutkan bahwa ternyata Wakil Presiden Mohammad Hatta merasa “tertekan” alias tidak kuasa membendung kehendak tokoh-tokoh KNIP (baca: kubu Sjahrir) untuk mewujudkan hak legislasi bagi KNIP, yang menurut B.M. Diah hanya akan digunakan Sjahrir dan kawan-kawan untuk kepentingan kekuasaan belaka.

Apapun penjelasan yang melatarbelakangi dikeluarkannya Maklumat X, jelas bahwa ada suatu “penyimpangan komitmen” bersama terhadap konsep partai tunggal atau partai negara yang sempat menjadi kesepakatan dalam forum PPPKI. Ini bukan masalah bahwa partai tunggal atau partai negara itu tidak

demokratis atau otoriter, namun ini adalah masalah perubahan komitmen yang dilandasi oleh semakin munculnya wacana mengenai sistem kepartaian dan sistem kehidupan demokrasi yang dianggap kemudian lebih cocok dipraktekkan di Indonesia. Dalam konteks ini adalah sistem multi partai.

KNIP dan Persiapan Pemilu

Pada mulanya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) adalah suatu badan yang bertugas sebagai pembantu Presiden Soekarno dalam menyelenggarakan pemerintahan Republik Indonesia. KNIP dibentuk sebagai hasil dari keputusan Rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 yang salah satunya menetapkan bahwa pekerjaan Presiden untuk sementara dibantu oleh sebuah Komite Nasional. Baru setelah namanya berganti menjadi DPR Republik Indonesia Serikat (DPR RIS) pada tahun 16 Oktober 1945, lembaga ini berfungsi sebagai lembaga legislatif.

Lembaga legislatif dalam demokrasi seharusnya anggota-anggotanya terlahir dari suatu pemilihan umum. Sayangnya, sejak Proklamasi Kemerdekaan RI 17 Agustus 1945, Indonesia belum bisa menyelenggarakan pemilu karena terus-menerus didera oleh konflik dengan Belanda dan diganggu pula dengan pemberontakan-pemberontakan di dalam negeri. Baru setelah Indonesia mendapatkan pengakuan kedaulatan Kerajaan Belanda pada tahun 1949, negara ini baru bisa mulai memikirkan penyelenggaraan Pemilu.

Pemilu yang akan diadakan pertama kalinya oleh Republik Indonesia dipersiapkan pada masa Kabinet Mr. Ali Sastroamidjojo. Sebagaimana dituturkan Aisyah Amini (2004), sebetulnya sebelum Mr. Ali Sastroamidjojo, sempat beberapa kali calon Perdana Menteri ditunjuk oleh Presiden Soekarno untuk melanjutkan

pemerintahan setelah Kabinet Wilopo jatuh. Yang pertama disertai mandate adalah Sarmidi Mangunsarkoro (PNI) dan Mr. Moh. Roem (Masjumi), tetapi ternyata keduanya gagal membentuk kabinet.⁷⁸

Selanjutnya Presiden Soekarno menyerahkan mandat kepada Mukarto Notowidagdo dan ternyata gagal juga. Kegagalan selanjutnya adalah ketika diserahkan kepada Mr. Burhanuddin Harahap. Baru pada tanggal 1 Agustus 1953, terbentuklah formatur dengan Mr. Ali Sastroamidjojo sebagai Perdana Menteri dan Wongsonegoro sebagai Wakil Perdana Menteri I serta KH. Zainul Arifin (NU) sebagai Wakil Perdana Menteri II.

Pada perkembangan selanjutnya, ternyata kabinet Ali ini berhenti di tengah jalan sebelum sempat menyelenggarakan pemilu. Penyebabnya adalah Mr. Ali merasa gagal dalam menyelesaikan masalah Angkatan Darat yang terjadi sejak meletusnya sebuah peristiwa yang terjadi tanggal 17 Oktober 1952 pada masa kabinet Wilopo. Sebagaimana diketahui, peristiwa tersebut adalah ketika Gedung DPR diserbu oleh demonstran berpakaian sipil namun disertai dengan meriam yang dihadapkan ke Istana. Tuntutan yang diinginkan pendemo adalah untuk membubarkan parlemen, karena adanya keinginan beberapa anggota Angkatan Darat dan beberapa politisi tertentu untuk mengganti Anggota Kabinet dengan yang baru. Ternyata peristiwa ini menjadi berlarut-larut dengan melahirkan pertikaian internal angkatan bersenjata. Mr. Ali Sastroamidjojo yang menganggap bahwa penyelesaian permasalahan ini ada pada tugas-tugas yang mesti diembannya, merasa tidak berhasil dan akhirnya mengundurkan diri.

Kabinet selanjutnya, yaitu Kabinet Burhanuddin Harahap-lah yang meneruskan persiapan pemilu, dan memang pelaksanaan

⁷⁸ Aisyah Amini, 2004. *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*. Jakarta, Yayasan Pancur Siwah. Hal. 113-120.

pemilu adalah merupakan salah satu programnya. Dalam masa pemerintahannya inilah Burhanuddin Harahap berhasil menyelenggarakan pemilu pertama di Republik Indonesia, yaitu pemilihan Anggota DPR pada tanggal 29 September 1955 dan pemilihan Anggota Konstituante tanggal 15 Desember 1955.

Pemilu 1955: Pemilu Demokratis dan Multi Partai

Pemilihan umum nasional pertama kali pasca-kemerdekaan Indonesia dilangsungkan pada tahun 1955, yang telah disiapkan oleh dua kabinet yang berbeda. Persiapannya dilakukan oleh pemerintahan Kabinet Wilopo, sedangkan pelaksanaannya dilakukan oleh Kabinet Ali Sastramidjojo. Pada bulan April 1955, Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), sebagai penyelenggara pemilu, mengumumkan bahwa Pemilu untuk anggota Parlemen dan anggota Konstituante akan dilaksanakan masing-masing pada 29 September dan 15 Desember 1955.

Pemilu 1955 adalah pemilu multipartai, dimana partai politik, organisasi, "perkumpulan pemilih", dan perorangan berhak mengajukan diri sebagai calon anggota Parlemen dan Konstituante, tetapi setiap calon harus didukung dengan tanda tangan pemilih yang terdaftar, 200 tanda tangan untuk calon pertama dalam suatu daftar dan 25 untuk setiap calon lainnya. Pemilu 1955 merupakan pemilu yang demokratis, selain jumlah parpol tidak dibatasi, proses pemilu berjalan dengan langsung, umum, bebas dan rahasia (*luber*), serta mencerminkan pluralisme dan *representativeness*. Pada pemilu 1955 angkatan bersenjata memiliki hak pilih, namun sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 47 Tahun 1954, angkatan bersenjata dilarang berkampanye.

Sistem Pemilu 1955 adalah proporsional dengan daftar nomor urut. Terdapat fakta yang menarik tentang pencalonan dalam pemilu 1955, yaitu tidak terdapat satu pun calon yang

tertera dalam daftar partai atau organisasi yang terpilih berkat suara yang diberikan pemilih kepadanya, tetapi karena urutan namanya dalam daftar sebagaimana ditetapkan oleh partainya. Dengan demikian dapatlah diketahui bahwa partai memiliki kekuasaan yang cukup besar dalam menentukan terpilih atau tidaknya calon, sebab kewenangan penuh menetapkan dalam daftar urutan calon ada ditangan partai. Ketentuan UU Pemilu mengatakan, calon bisa terpilih lepas dari urutan namanya dalam daftar partai, kalau melalui sistem pilihan tertulis calon tersebut mendapat sebanyak 50 persen dari jatah suara (quotient) untuk partainya di suatu daerah pemilihan. Jatah suara (quotient) adalah angka hasil pembagian antara seluruh jumlah suara yang didapat oleh suatu partai di daerah pemilihan tertentu, dan jumlah kursi yang ditetapkan untuk partai tersebut di daerah pemilihan itu.

Hal yang menarik lain dalam pemilu 1955 adalah adanya ketentuan soal penggabungan suara. Dalam ketentuan ini, dimungkinkan bagi dua partai atau organisasi kontestan pemilihan umum untuk sepakat menggabungkan sisa suara yang mereka peroleh di suatu daerah pemilihan daerah bersangkutan setelah tahap pertama pembagian kursi selesai. Pemilu 1955 menghasilkan 28 peserta pemilu, baik yang meakili organisasi partai (parpol), kelompok, maupun perseorangan, yang berhasil memiliki wakil diparlemen. Dari jumlah perolehan suara tercatat bahwa pemilu 1955 memunculkan empat besar partai politik yang menggambarkan konstelasi ideologi nasional dengan urutan sebagai berikut: Partai Nasionalis Indonesia (PNI) sebagai pemenang, kemudian disusul dengan Masyumi, Partai Nahdlatul Ulama (PNU), dan Partai Komunis Indonesia (PKI). Masa demokrasi liberal atau parlementer yang merupakan era kejayaan partai-partai ini kemudian berakhir seiring dengan keluarnya dekrit presiden 5 Juli 1959 yang menyerukan pembubaran parlemen.

Pada masa Demokrasi Terpimpin, pemilihan umum meskipun beberapa kali dijanjikan akan diselenggarakan tetapi pada

kenyataannya tidak pernah berlangsung. Selanjutnya, pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto menjanjikan penyelenggaraan pemilu selekasnya. Pemilu pertama dilaksanakan tahun 1971 dengan diikuti sebanyak 10 organisasi peserta pemilu. Kemudian secara reguler pemilu-pemilu Orde Baru berlangsung setiap lima tahunan dari 1977, 1982, 1987, 1992, dan terakhir 1997.

B. Demokrasi Terpimpin: Matinya Partai dan Lahirnya Otoriterisme

Demokrasi terpimpin merupakan ide Presiden Soekarno yang dipicu dari keadaan kurang stabilnya pemerintahan Negara Republik Indonesia ketika itu sebagai akibat terlalu banyaknya paham-paham politik dengan konsekwensi timbulnya banyak partai politik.

Dari penelusuran sejarah perjuangan Presiden Soekarno dan bunga rampai pemikiran-pemikirannya, kita mengetahui bahwa latar belakang dimunculkannya gagasan demokrasi terpimpin adalah dikarenakan adanya suatu keinginan untuk memformasikan suatu demokrasi yang khas Indonesia, bukan demokrasi ala barat yang cenderung hanya mengutamakan demokrasi politik dan menyepelekan atau melupakan demokrasi ekonomi. Tampaknya Presiden Soekarno juga memandang bahwa rakyat Indonesia yang telah sekian lama terjajah membutuhkan seorang pemimpin yang dapat mengarahkan pandangan rakyat kepada usaha dan pengimplementasian demokrasi. Dengan kata lain, rakyat Indonesia perlu dibimbing, digerakkan, dan yang lebih utama, dipersatukan menuju pencapaian cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam UUD 1945. Presiden Soekarno khawatir bahwa tanpa kepemimpinan seorang pemimpin besar, rakyat Indonesia akan terjerumus kepada demokrasi ala barat yang

akan merugikan rakyat kecil yang beliau sebut sebagai kaum marhaen.

Kebijakan Soekarno yang “Anti Partai”

Paham demokrasi terpimpin menimbulkan pemahaman bahwa Presiden Soekarno memiliki pemikiran yang dapat dikatakan “anti partai”, walau sebetulnya, maksud yang sesungguhnya adalah Presiden Soekarno tidak menghendaki instabilitas pemerintahan yang kacau akibat terlalu terakomodasinya kepentingan-kepentingan yang terwujud dalam banyak partai politik.

Dalam sejarah kita lihat, bahwa ketidakstabilan pemerintahan Indonesia ketika itu dimulai pada masa setelah terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Konstituante sebagai hasil Pemilu 1955. Dewan Konstituante yang bertugas untuk membentuk UUD baru bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia pada kenyataannya terjebak pada perdebatan internal yang berlarut-larut. Misi untuk menghasilkan UUD baru tersebut akhirnya tidak kunjung selesai. Padahal, menjelang Pemilu 1955 Presiden Soekarno pernah mengingatkan agar Konstituante tidak dijadikan arena pertempuran melainkan arena perpaduan. Hal ini menyebabkan Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang isinya pada intinya Konstituante dibubarkan, Negara Indonesia kembali menggunakan UUD 1945 sebagai dasar hukum kenegaraannya dan pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang terdiri atas Anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS).

Bagaimana sebetulnya latar belakang pemikiran Presiden Soekarno tentang partai-partai itu sebenarnya? Jawabannya antara lain dapat kita lihat dari uraian beliau dalam pidatonya

yang berjudul "Demokrasi Kuburkan Partai-partai NV". Dalam pidato itu, Presiden Soekarno memaparkan perbandingan kehidupan kenegaraan Indonesia ketika itu dengan berbagai negara yang telah beliau kunjungi, yaitu Uni Soviet, Yugoslavia, Austria, Cekoslovakia, Mongolia, RRC, Amerika Serikat, Kanada, Italia, Jerman Barat, dan Swiss. Beliau menyampaikan ketertarikan beliau pada keadaan sosial politik terutama di Amerika Serikat dan Uni Soviet.

Sependapat dengan pendapat Albert Einstein, bahwa negara Amerika Serikat dan Uni Soviet merupakan *percontohan* bagi suatu keadaan ideal bangsa yang cepat dalam meraih prestasi-prestasi pembangunan, Presiden Soekarno menyatakan bahwa alasan kedua negara adidaya tersebut bisa konsentrasi pada usaha-usaha pembangunan demi kesejahteraan rakyatnya masing-masing adalah bahwa kedua negara tersebut sudah tidak dipusingkan lagi dengan urusan-urusan ideologi. Baik Amerika Serikat maupun Uni Soviet sudah benar-benar memusatkan perhatian dan tenaga yang dimilikinya untuk kepentingan membangun. Dengan kata lain, perbedaan ideologi sudah tidak menjadi persoalan.

Kemudian Presiden Soekarno membandingkan keadaan tersebut dengan kondisi sosial politik di Indonesia. Beliau mengatakan bahwa keadaan multi partai yang saat itu menjadi sistem kepartaian di Indonesia tidak sesuai dengan ruh cita-cita Sumpah Pemuda yang dicetuskan pada tanggal 28 Oktober 1928 yang pada intinya adalah menghendaki persatuan bangsa Indonesia. Logika berpikir Presiden Soekarno menyatakan bahwa keadaan persatuan yang utuh bagi bangsa Indonesia amat sulit dicapai bila rakyat masih terpecah-pecah ke dalam konfigurasi paham-paham atau ideologi yang terwadahi berbagai macam partai politik. Berikut cuplikan pidato Presiden Soekarno, dalam *Bung Karno: Wacana Konstitusi dan Demokrasi; Kenangan 100*

Tahun Bung Karno (Editor: Iman Toto K. Rahardjo dan Herdianto WK, 2001) tersebut:⁷⁹

"Saudara-saudara, tetapi ada satu hal lain yang saya lihat, satu hal lain yang perlu diperhatikan, yaitu: bukan saja di negara-negara yang baru saya lihat itu kadervorming dan pengerahan kader dijalankan dengan sehebat-hebatnya, tetapi saya juga bentuk manusia-masyarakat di sana itu lain daripada apa yang saya lihat di tanah air sendiri. Tegasnya begini, Saudara-saudara, dan ini saya mengulangi ucapan atau saya sambungkan dengan ucapan saya kemarin dulu, tatkala saya berpidato di hadapan pemuda-pemuda pada waktu memperingati Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928, yaitu bahwa kita, jikalau masih didalam keadaan seperti sekarang ini, yang masyarakat kita tidak merupakan satu persatuan dan satu kesatuan; bahwa jikalau kita masih seperti sekarang ini terpecah-belah didalam pelbagai-pelbagai partai; bahwa jikalau kita masih sikut-sikutan satu sama lain seperti sekarang ini, meskipun kita mendidik kader, kita tidak akan dapat menyusun satu masyarakat sebagai yang kita cita-citakan!"

Presiden Soekarno dengan tegas menyatakan bahwa beliau menganjurkan agar para pemimpin bangsa Indonesia mengadakan musyawarah dan mengambil keputusan bersama untuk menguburkan partai-partai. Namun, beliau tidak mau mengakui bahwa beliau ingin menjadi seorang diktator melalui dikeluarkannya pemikiran ini. Menurut beliau, hal tersebut tidak lain adalah karena ingin mewujudkan cita-cita beliau tentang demokrasi Indonesia, yaitu bukan demokrasi *liberale democratie* sebagaimana yang diterapkan di Eropa Barat, melainkan *geleide democratie* alias demokrasi terpimpin. Alasan beliau menekankan konsep demokrasi terpimpin adalah karena demokrasi ala Indonesia tersebut

⁷⁹ Rahardjo, Iman Toto K. dan Herdianto WK. *Bung Karno: Wacana Konstitusi dan Demokrasi; Kenangan 100 Tahun Bung Karno*. 2001. Jakarta. Grasindo.

merupakan sarana yang paling efektif untuk mencapai masyarakat sosialis yang merupakan tujuan utama revolusi Indonesia.

Tentu saja ide tersebut tidak serta merta disampaikan Presiden Soekarno secara mendadak kepada bangsa Indonesia. Sebelumnya, beliau pernah berharap bahwa hasil pemilu akan mereduksi jumlah partai politik di Indonesia, namun kenyataannya jumlah partai politik malah menjadi banyak dan dianggap kurang menyehatkan bagi terselenggaranya perjuangan mencapai cita-cita Negara Indonesia. Maka, untuk mengurangi kesan negatif rakyat terhadap ide penguburan partai politik tersebut ditegaskan bahwa esensi ide itu adalah perasionalan kepartaian. Caranya adalah dengan pengurangan jumlah partai politik. Cuplikan pidato beliau adalah sebagai berikut:⁸⁰

"Tetapi maksud saya ialah, Saudara-saudara, untuk mengadakan penyehatan daripada masyarakat kita. Bagaimanapun juga tidak ada satu manusia dapat membenarkan adanya 40 partai di dalam tanah air kita ini! Saudara tidak dapat membenarkan-Saudara tidak dapat membenarkan-Saudara tidak dapat membenarkan, kita semuanya tidak dapat membenarkan; tidak ada satu ekor manusia pun dapat membenarkan, adanya sekian banyak partai. Hal ini harus dirasionalkan, harus dirasionaliseer, harus dischutkan. Caranya bagaimana? Sedikitnya, sedikitnya, harus dikurangi jumlah partai itu.

Kalau hendak mengurangi partai-partai, partai mana yang harus dikubur? Satu partai nanti berkata: Lho, kenapa gua harus dikubur, kenapa engga lu?

Logis, logis, Saudara-saudara, tidak mau orang mengubur partainya sendiri, sedangkan partai lain biar tetap saja. Tidak bisa cara bekerja yang demikian.

⁸⁰ Ibid.

Maka oleh karena itu saya anjurkan: Hayo kubur bersama-sama, zonder pandang bulu, kubur-kubur-kubur!"

Pada kenyataannya, ternyata pemikiran Presiden Soekarno yang tidak menghendaki adanya multi partai di Indonesia sudah ada sejak sebelum Bung Hatta mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden No.X, tertanggal 3 November 1945 yang pada intinya memberikan peluang bagi masyarakat Indonesia untuk membentuk partai politik dengan seluas-luasnya. Dengan kata lain, ide untuk mengubur partai politik bukan karena akibat dari munculnya partai-partai politik yang terlalu banyak melainkan sudah ada dalam pikiran Presiden Soekarno sebelum Pemilu 1955 diadakan. Hal ini terungkap dari tulisan Sayuti Melik yang berjudul "Perkenalan Saya dengan Bung Karno" dalam "80 Tahun Bung Karno" (Editor: Aristides Katoppo, 1981, hal 70-71). Sayuti Melik menuturkan:⁸¹

"Yang mengejutkan saya waktu di Jawa Tengah adalah berita adanya Maklumat Wakil Presiden (Nomor "X"), yang menganjurkan berdirinya partai-partai, karena direncanakan akan diadakan Pemilihan Umum bulan Januari tahun 1946.

Saya terkejut, keheran-heranan, dan amat sedih, jika berita tersebut benar. Maka saya langsung pergi ke Jakarta, menanyakan persoalan tersebut kepada Bung Karno. Saya nyatakan kepada Bung Karno, bahwa anjuran mendirikan partai-partai itu merupakan suatu blunder (bahasa Belanda: kesalahan yang amat bodoh) yang sangat besar. Juga alasannya karena hendak menyelenggarakan Pemilihan Umum bulan Januari 1946 adalah suatu lamunan yang tanpa perhitungan.

Rupanya Bung Karno pun sudah berpikir seperti saya. Maka ia langsung menjawab (dalam bahasa Jawa) demikian, Aku disrobot Hatta!"

⁸¹ Sayuti Melik yang berjudul "Perkenalan Saya dengan Bung Karno" dalam "80 Tahun Bung Karno". Editor: Aristides Katoppo, 1981, hal 70-71.

Uraian di atas seakan-akan menunjukkan bahwa antara Presiden Soekarno dengan Wakil Presiden Mohammad Hatta terjadi perbedaan pendapat mengenai sistem kepartaian yang sebaiknya diterapkan di Indonesia ketika itu. Namun, setelah dikonfirmasi oleh Sayuti Melik langsung kepada Bung Hatta, ternyata Bung Hatta pun sebetulnya mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden itu hanya sebagai pelaksanaan dari keputusan Badan Pekerja KNIP yang pada waktu itu sudah berkedudukan sebagai parlemen. Dengan kata lain, Bung Hatta hanya sebagai pelaksana. Pengakuan Bung Hatta tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya, prinsip beliau tentang sistem kepartaian bagi Negara Indonesia tidak jauh berbeda dengan prinsip Presiden Soekarno.

Implikasi dari kebijakan "anti partai" Presiden Soekarno adalah semakin ketatnya peraturan atau perlakuan terhadap partai-partai politik yang ada. Hal ini dipaparkan Selo Soemardjan dalam *"Demokrasi Terpimpin dan Tradisi Kebudayaan Kita"* dalam *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965* (Editor: Herbert Feith dan Lance Castles, 1970) sebagai berikut:⁸²

"Perubahan sosial yang besar di bidang politik telah terjadi, sebagai akibat tindakan yang diambil Soekarno dalam rangka integrasi sosial; partai-partai politik yang sebelumnya menjadi pusat pengaruh yang kuat dalam pembangunan bangsa di sektor politik dan ekonomi, sekarang relatif tak punya suara lagi dalam penentuan nasib negara. Sebagai akibat peraturan penyederhanaan sistem kepartaian, banyak organisasi politik kehilangan hak hidup atau hak otonomi dalam menentukan tujuan politik dan dasar ideologi yang dahulu mengilhami kegiatan politiknya. Kesepuluh partai yang memperoleh pengakuan Presiden, masih boleh berkecimpung dalam kegiatan politik, tetapi di daerah-daerah yang berada di bawah hukum darurat, partai-partai itu diawasi militer; dan di wilayah

⁸² Feith, Herbert dan Lance Castles. *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. 1995. Jakarta. LP3ES. Hal. 111.

pemerintahan sipil, mereka harus tunduk kepada peraturan-peraturan preventif kepolisian. Kegiatan politik dalam konteks demokrasi Indonesia masih boleh berjalan asalkan tidak bertentangan dengan Manifesto Politik. Setiap tindakan yang melanggar batas-batas yang ditentukan dapat mengakibatkan dicabutnya pengakuan Presiden itu."

Hal yang unik terjadi sebagai respons atas diterapkannya Demokrasi Terpimpin adalah bahwa di beberapa daerah tertentu, masyarakat ternyata menanggapi dengan positif. Terbukti di Jakarta sendiri, transisi sistem politik dari Demokrasi Liberal ke Demokrasi Terpimpin berjalan lancar. Hal ini tampaknya dapat dipahami bahwa legitimasi Demokrasi Terpimpin itu sendiri pada dasarnya diyakini dalam pengertian tradisional yang terpusat pada pribadi Soekarno sebagai tiang utama sistem tersebut.⁸³

Selain itu, dapat dilihat bahwa kritik Presiden Soekarno terhadap instabilitas politik negara gara-gara terlalu banyak partai politik di Indonesia ketika itu memang sulit untuk dipungkiri kebenarannya. Kondisi-kondisi politik yang mendukung legitimasi diterapkannya Demokrasi Terpimpin antara lain, *pertama*, ternyata pola-pola kekuatan politik yang terbentuk dari partai-partai politik yang ada menunjukkan konfigurasi tingkat "kesukuan" yang cukup tinggi. Hal ini tentu saja oleh Presiden Soekarno dipandang kurang sesuai dengan ruh cita-cita persatuan bagi bangsa Indonesia.

Kondisi tersebut dibuktikan dalam penjelasan Daniel S. Lev sebagai berikut.

"Pada kasus pertama, bagian terbesar sistem kepartaian itu terletak di wilayah etnik Jawa, meliputi Jawa Timur dan Jawa Tengah yang jumlah penduduknya paling besar (sekitar 45

⁸³ Daniel S. Lev: "Partai-partai Politik di Indonesia Pada Masa Demokrasi Parlementer: 1950-1957, dan Demokrasi Terpimpin: 1957-1965 dalam Ichlasul Amal: 1988: "Teori-teori Mutakhir Partai Politik". Hal.103.

%) dan yang secara kultural wilayah anutannya sangat luas di Indonesia. Dari keempat partai terbesar ini pada Pemilu tahun 1955 PNI memperoleh 65,5 % suara, NU memperoleh 73,9 %, dan PKI memperoleh 74,9 % suara dari kedua provinsi tersebut... Pada dasarnya ketiga partai di atas lebih banyak memperhatikan dan diinspirasi oleh kepentingan dan pandangan hidup Jawa. Partai keempat, Masyumi, karakternya lebih banyak diwarnai oleh komposisi pendukungnya yang berasal dari luar Jawa dan dari wilayah yang Islamnya kuat, yakni Sunda di Jawa Barat. Sementara sekitar 25 % pendukung Partai Masyumi berasal dari provinsi-provinsi di Jawa." (Hal.94-95)⁸⁴

Kedua, konfigurasi kekuatan partai-partai politik pada era itu juga tampak pada garis perbedaan sosial keagamaan - yang pada kenyataannya juga dapat dikelompokkan berdasarkan aktivitas ekonominya -, yang keadaannya di Jawa dibagi dalam beberapa kelompok, yakni kelompok Islam *santri*, kelompok pra-Islam dan Sinkretik (Kaum Animis-Hindu-Buddha yang adakalanya dipengaruhi Islam yakni *abangan*), dan kelompok elit bangsawan, *priyayi*.

Melihat dua konfigurasi besar kekuatan partai-partai politik pada masa itu, memang dapat disimpulkan bahwa dalam rangka mengorganisasikan dan mengartikulasikan tradisi-tradisi yang ada pada masyarakat Indonesia, partai-partai politik menggunakan perannya dalam memfungsikan penyatuan bagi para pendukungnya, yaitu dengan menghubungkan kekuatan primordial antara satu dengan lainnya untuk kemudian dihadapkan pada negara serta sekaligus memisahkan mereka dari yang lain dengan menonjolkan perbedaan-perbedaannya. Keadaan ini tentunya membuat Presiden Soekarno yang sangat menggandrungi persatuan bangsa Indonesia menjadi merasa perlu untuk berbuat sesuatu yang bersifat terobosan politik demi mencegah makin suburnya potensi-potensi "pemecah" persatuan itu.

⁸⁴ *Ibid.* Hal.94-95.

Partai-Partai Tanpa Pemilu

Sejak dimulainya efek Demokrasi Terpimpin-nya Presiden Soekarno, yaitu yang dicetuskan melalui dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, partai-partai politik memang masih eksis tetapi praktis tanpa pemilu. Sejak Pemilu 1955, seharusnya pemilu selanjutnya dilakukan sekitar tahun 1960, namun dikarenakan pada saat itu Presiden Soekarno menghendaki suatu konsep Partai Negara atau bahkan memposisikan dirinya sebagai satu-satunya kekuasaan, maka hingga tahun 1960 dan bahkan hingga tahun 1970, pemilu tidak diadakan di Indonesia.

Dalam DPR Gotong Royong (DPR GR) yang Anggota-anggotanya dilantik tanggal 25 Juni 1960 (DPR GR dibentuk oleh Presiden Soekarno dengan Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960 tentang Pembentukan DPR Gotong Royong), terlihat bahwa komposisi keanggotaannya benar-benar diatur Soekarno untuk meminimalisir jumlah dan heterogenitas kekuatan-kekuatan politik yang diakomodasi oleh partai-partai politik. Dalam DPR GR, golongan politik berasal dari partai politik yang diakui pemerintah dan memenuhi syarat yang ditetapkan Penpres No. 7 Tahun 1959 tentang Penyederhanaan Kepartaian yang diterbitkan tanggal 31 Desember 1959.

Aisyah Amini (2004) menuturkan sebagai berikut terkait kondisi perpolitikan di DPR GR ketika itu:⁸⁵

"Anggota dari golongan politik itu adalah PNI 44 orang, NU 36 orang, PKI 30 orang, Parkindo 6 orang, Katholik 5 orang, Perti 2 orang, Murba 1 orang dan Partindo 1 orang. Di DPR GR tidak terdapat lagi wakil dari partai-partai seperti Masjumi, PSI, PRI, Partai Buruh dan sebagainya karena partai-partai itu oleh pemerintah dianggap tidak memenuhi syarat Penpres No.

⁸⁵ Aisyah Amini. *Logcit*. Hal.165.

7 Tahun 1959. Khusus Masjumi dan PSI dibubarkan pada bulan Agustus 1960".

Pemerasan kekuatan politik itu kembali dilanjutkan Presiden Soekarno dengan mengeluarkan Surat No. 2292/HK/1960 yang isinya meminta Pimpinan DPR GR untuk menyederhanakan jumlah golongan-golongan demi memperlancar pekerjaan Dewan. Dalam surat itu tercantum bahwa Presiden Soekarno menginginkan agar golongan politik disederhanakan menjadi golongan nasional, golongan Islam, golongan Kristen Katholik, dan golongan Komunis. Inilah gagasan tentang Nasionalis Agama Komunis (Nasakom).

Aisyah Amini melanjutkan:

"Gagasan Presiden itu kemudian diterima di DPR GR dengan memeras jumlah golongan dari 23 menjadi 5 golongan. Hal ini diputuskan dalam Rapat Pleno DPR GR tanggal 14 Juli 1960. Dengan demikian di DPR GR golongan-golongan itu hanya terdiri dari:

1. Golongan Nasionalis, yang terdiri dari wakil-wakil PNI, Partindo, dan Murba;
2. Golongan Islam, yang terdiri dari wakil-wakil NU, PSII, dan Perti;
3. Golongan Kristen dan Katholik;
4. Golongan Komunis; dan
5. Golongan Karya, yang menghimpun semua Golongan-golongan Karya dan mempunyai 4 sub golongan, yaitu:
 1. Sub Golongan Angkatan Bersenjata
 2. Sub Golongan Islam
 3. Sub Golongan Pembangunan Materiil
 4. Sub Golongan Pembangunan Spirituil"⁸⁶

⁸⁶ *Ibid.* Hal.166.

Dengan demikian dapat kita lihat bahwa keberadaan partai-partai politik dan eksistensinya di lembaga legislatif adalah praktis hasil campur tangan Presiden Soekarno dan bukan melalui mekanisme pemilu yang demokratis.

Keseimbangan Politik: PKI-Militer-Soekarno

Di era pemerintahan Presiden Soekarno, terdapat 3 kekuatan besar yang seakan-akan berada dalam kondisi yang *balance* atau “seimbang”, namun pada dasarnya antara ketiganya terdapat tarik-menarik kekuasaan yang sangat berpotensi menimbulkan kerawanan bahaya pada kehidupan sosial-politik. 3 kekuatan tersebut adalah pertama, Presiden Soekarno sendiri, kedua Militer, dan ketiga PKI.

Soekarno berusaha untuk “menjinakkan” PKI dan berusaha “memaklumi” kecenderungan Partai ini untuk melahirkan potensi-potensi revolusi yang kami yakin Soekarno sendiri tahu bahwa itu sewaktu-waktu sangat bisa terjadi. Mengapa Presiden Soekarno mempertahankan eksistensi dan pengaruh PKI ini dalam lingkaran dalam kekuasaannya? Tak lain adalah karena Soekarno membutuhkan dukungan kekuatan untuk mempertahankan kekuasaannya. Selain itu, perlu diingat bahwa dalam percaturan internasional, Indonesia cenderung membutuhkan dukungan kekuatan dalam berbagai hal dari Blok-blok Timur yang notabene adalah kumpulan negara-negara berfaham komunis atau sosialis radikal. Ini terjadi karena berdasarkan pengalaman Soekarno, negara-negara Blok Timur-lah yang cenderung lebih “mengerti” akan cita-cita suatu kehidupan yang anti kolonialisme, dimana ini merupakan misi besar bangsa Indonesia dibawah kepemimpinannya.

Kondisi tarik-menarik kekuasaan antara Soekarno-Militer-PKI digambarkan oleh Herbert Feith (2001) sebagai berikut:

"Yang paling sering dan berulang-ulang menjadi bahan pertentangan antara tentara dan Presiden adalah soal PKI. Ini sebagian disebabkan perbedaan orientasi ideologis. Perbedaan-perbedaan itu juga mencerminkan kedudukan ideologis kelompok-kelompok itu masing-masing yang berusaha memperoleh perwakilan politiknya melalui tentara dan presiden".⁸⁷

Faktor perhitungan pribadi Presiden Soekarno berdasarkan kepercayaan akan kemampuan kepemimpinannya untuk menstabilkan hubungan politik juga diterangkan Feith sebagai berikut:

"...Presiden Soekarno yang lahir pada tahun 1901 mengutamakan pola kekuasaan pada masa kehidupannya sendiri. Presiden kemungkinan besar percaya bahwa selama ia masih hidup, kaum komunis tidak akan merupakan ancaman bagi pemerintah. Di pihak lain, para pemimpin tentara yang sebagian besar berusia sekitar empat puluhan tahun, didesak oleh bawahannya untuk memikirkan kepentingan tentara dalam jangka panjang. Dalam rangka pemikiran itulah mereka melihat kaum komunis sebagai tantangan besar di masa mendatang bagi mereka sendiri, bagi tentara dan bagi rezim".⁸⁸

Fakta lain menunjukkan bahwa Soekarno bagaimanapun juga tidak memiliki suatu kendaraan politik sendiri dalam sebuah partai politik. Disini Soekarno melakukan sesuatu hal yang berkontradiksi. Di satu sisi ia konsekwen dengan pilihannya untuk "mengubur" partai-partai politik demi persatuan dan kesatuan bangsa, dan melanjutkan komitmennya ini dengan hanya "memelihara" kekuatannya sendiri, kekuatan militer dan kekuatan PKI. Namun di sisi lain, dengan membentuk sebuah

⁸⁷ Herbert Feith. 2001. *Soekarno dan Militer dalam Demokrasi Terpimpin*. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan. Hal.42.

⁸⁸ *Ibid.*

Front Nasional pada tahun 1960, Soekarno pada dasarnya mengkomodir kekuatan-kekuatan partai politik "pendukung" pemerintah. Kondisi ini semakin memperkuat adanya suatu kondisi instabilitas politik yang demikian kuatnya ketika itu. Keseimbangan kekuatan politik Soekarno-Militer-PKI merupakan "ciptaan" Soekarno untuk menutupi ketidakstabilan politik yang riil-nya sedang terjadi.

Jadi, kesimpulannya adalah bahwa keseimbangan kekuatan politik antara Soekarno-Militer-PKI pada dasarnya adalah suatu keseimbangan yang semu. Bagaikan magma di perut sebuah gunung berapi, potensi pecahnya benturan antara ketiga kekuatan besar itu akan sangat mungkin terjadi sewaktu-waktu. Baik Soekarno, Militer maupun PKI tentunya sudah sama-sama menyadari akan hal ini.

Berakhirnya Kekuasaan Soekarno

Sebuah peristiwa tragis yang disebut sebagai Gerakan 30 September, yang lalu pada masa pemerintahan Presiden Soeharto ditambahi: garis miring PKI, sehingga disebut sebagai G30S/PKI, membuat Presiden Soekarno jatuh. Peristiwa ini sekarang pada garis besarnya memuat tiga versi. Pertama, peristiwa itu adalah peristiwa dimana PKI melakukan kudeta terhadap pemerintahan Republik Indonesia dan melakukan pembunuhan keji pada tokoh-tokoh penting di Angkatan Darat. Versi kedua, dan ini terutama semakin marak muncul sejak lengsernya Presiden Soeharto pada tahun 1998, yaitu bahwa peristiwa G30S/PKI sebetulnya adalah kudeta Soeharto terhadap Presiden Soekarno. Versi ketiga, peristiwa itu adalah suatu scenario Central Intelligence Agency (CIA) yang memang sudah sejak lama menginginkan agar Presiden Soekarno dijatuhkan karena pertimbangan bahwa yang bersangkutan terlalu condong pada kekuatan Blok Timur alias Komunis.

Peristiwa G30S/PKI memicu aksi-aksi turun ke jalan oleh berbagai elemen masyarakat yang terutama dimotori oleh Mahasiswa seluruh Indonesia. Begitu gencarnya demonstrasi yang dilancarkan ini, dimana dikumandangkan tiga tuntutan rakyat (Tritura) yang sangat terkenal itu: Bubarkan PKI ! Turunkan harga ! Rombak Kabinet Dwikora ! Peristiwa ini memakan beberapa korban meninggal dunia di pihak mahasiswa, yaitu Arief Rahman Hakim dan Yulius Usman.

Akhirnya Presiden Soekarno harus menyampaikan pertanggungjawabannya terhadap rentetan peristiwa maut itu, yang sempat dikatakan olehnya sebagai hal yang "lumrah" dalam suatu revolusi. Pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno yang berjudul "Nawaksara" di hadapan Sidang Umum IV MPRS yang diselenggarakan pada tanggal 20 Juni-5 Juli 1966 di Jakarta ditolak.

Peristiwa itu digambarkan Aisyah Amini (2004) sebagai berikut:

"Presiden Soekarno mula-mula menolak untuk memberikan laporan pertanggungjawaban kecuali kepada MPRS hasil pemilu. Tetapi hal itu ditentang oleh MPRS sehingga akhirnya Soekarno mengalah. Namun Nawaksara itu dianggap kurang memuaskan oleh MPRS. MPRS berpendapat bahwa pidato Nawaksara kurang memenuhi harapan rakyat, khususnya Anggota MPRS, karena pidato itu tidak memuat secara jelas kebijaksanaan Presiden/Mandataris MPRS mengenai peristiwa kontra revolusi G-30 S/PKI beserta epilognya".⁸⁹

Salah satu Ketetapan yang dihasilkan dalam Sidang Umum IV MPRS itu adalah TAP MPRS No.IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS, dimana TAP ini merupakan pengukuhan dengan dasar

⁸⁹ Aisyah Amini. 2004. *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*. Jakarta. Yayasan Pancur Siwah. Hal.192-193.

hukum yang lebih tinggi terhadap Surat Perintah Sebelas Maret 1966 atau Supersemar. TAP ini kemudian menjadi modal utama Soeharto untuk mengendalikan politik nasional di penghujung kekuasaan Soekarno, dan pada akhirnya Soeharto menjadi Presiden RI kedua menggantikan Soekarno.

C. Orde Baru: Partai dan Pemilu di Bawah Tekanan Komitmen untuk Membangun Demokrasi

Era Orde Lama yang diwarnai sepak terjang Presiden Soekarno dengan Demokrasi Terpimpin-nya akhirnya berlalu. Era Orde Baru dimana Presiden Soeharto sebagai tokoh utamanya pada awalnya diharapkan masyarakat sebagai sarana perjuangan untuk mewujudkan demokrasi dalam arti yang “sebenarnya”, walaupun hal ini adalah menurut versi golongan yang tidak sejalan dengan ide demokrasi terpimpin yang diklaim Presiden Soekarno sebagai demokrasi yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Demokrasi khas Indonesia.

Golongan tersebut adalah golongan yang menghendaki sistem demokrasi yang dijalankan dengan metode partisipatif seluruh warga masyarakat. Artinya, sistem multi partai lah yang dikehendaki. Bukan sistem partai tunggal atau partai negara ala Soekarno. Di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, diharapkan aspirasi ini dapat diwujudkan secara nyata.

Berdasarkan penjelasan Eep Saefulloh Fatah (2000: 21), salah satu harapan yang paling dominan berkembang pada masa kelahiran Orde Baru adalah akan adanya pergeseran *power relationship* antara negara dengan masyarakat. Eep menuliskan:

“...Diharapkan kekuatan politik masyarakat menaik dan memperoleh tempat yang proporsional dalam proses politik dan pemerintahan, terutama dalam rangka formulasi kebijakan-

*kebijakan politik baru. Sebaliknya, akumulasi dan sentralisasi kekuasaan yang selama Orde Lama begitu jelas terkonstruksikan, diharapkan segera berganti dengan pluralisme kekuasaan. Dalam keadaan semacam itu, demokratisasi diharapkan tumbuh dan terwujud, tidak sekedar menjadi retorika politik Pemerintah Orde Baru yang sedang menumbuhkan dirinya itu”.*⁹⁰

Bagaimana sebetulnya komitmen Presiden Soeharto dalam mewujudkan kehidupan demokrasi di Indonesia pasca “diktatorisme” Soekarno? Berbagai buku atau sumber kesejarahan, seakan-akan memberikan garis pemisah ide-ide politik antara Soekarno dengan Soeharto. Soekarno dikatakan terlalu gandrung dengan ide *nation/character building* yang diwujudkan dalam politik-politik “mercusuar” nya. Lihatlah bagaimana Bung Karno lebih mendahulukan politik “menggertak” atau politik “unjuk gigi” dihadapan bangsa-bangsa lain di dunia, terutama dihadapan negara-negara kapitalis kolonialisme. Ide demokrasinya pun bersifat “mercusuar” bagi dirinya sendiri sebagai Presiden Seumur Hidup ataupun sebagai Pemimpin Besar Revolusi. Disisi lain, Soeharto dipandang lebih mengimplementasikan demokrasi Pancasila yang menitikberatkan pada perbaikan kehidupan bangsa Indonesia dalam sektor ekonomi.

Kami ingin mengingatkan sesuatu yang mungkin sedikit terabaikan oleh para pengamat sejarah dan publik pada umumnya selama ini. Tidakkah selama ini kalau kita jeli, ide-ide Soeharto tentang demokrasi sebetulnya melanjutkan ide-ide demokrasi terpimpinnya Soekarno? Apa indikasinya? Pertama, sejak Pidato Pelantikannya sebagai Presiden RI ke dua pada tahun 1967, tampak bahwa Presiden Soeharto sangat gandrung pula pada ide persatuan nasional sebagaimana ide tau keyakinannya

⁹⁰ Fatah, Eep Saefulloh. 2000. *Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru; Masalah dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional*. Bandung. PT Remaja Rosdakarya. Hal.21.

Soekarno. Dalam pidatonya itu, Presiden Soeharto mengingatkan kembali atas bahaya separatisme sebagaimana yang beberapa kali terjadi pada masa Orde Lama. Eep Saefulloh Fatah (2000: 69) mengemukakan sebagai berikut:

"Perhatian Presiden Soeharto terhadap persoalan regionalism sudah terlihat semenjak kelahiran formal Orde Baru. Hal ini tampak jelas pada isi Pidato Kenegaraannya yang pertama di tahun 1967. Dalam pidato ini Soeharto memberikan tekanan khusus pada adanya pengorbanan-pengorbanan yang tidak perlu yang pernah dilakukan dalam sejarah Indonesia Merdeka. Yang disebut Soeharto sebagai 'pengorbanan yang tidak perlu' adalah terjadinya peristiwa-peristiwa rongrongan terhadap eksistensi negara akibat gejolak kedaerahan dan cuatan regionalism. Soeharto mengajak untuk bercermin dan belajar dari sejarah itu".⁹¹

Tidakkah ide itu pada hakikatnya memuat ide Soekarno juga? Setiap pemberontakan separatisme ditumpas Soekarno. Tidak ada tempat bagi ide-ide mendirikan pemerintahan sendiri. *Non sense* bagi pemikiran-pemikiran untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Soekarno dan Soeharto berpandangan sama.

Kedua, adalah masalah Demokrasi Terpimpin. Tidakkah kita lihat bahwa ide sentralisme dengan meminimalisir sebisanya potensi munculnya separatisme di Indonesia merupakan pengejawantahan dari ruh Demokrasi Terpimpin-nya Soekarno? Penolakan Presiden Soeharto terhadap membangun demokrasi di Indonesia dengan memberikan ruang terlalu luas pada daerah untuk "berekspresi" merupakan *sequel* dari sentralisme kekuasaan Soekarno. Lihat saja selanjutnya, mengenai ide penyederhanaan jumlah partai politik di Indonesia, khususnya sejak tahun 1973 oleh Presiden Soeharto. Bukankah ini juga merupakan esensi yang tidak jauh berbeda

⁹¹ *Ibid.* Hal.69.

dari hasrat dan cita-cita Bung Karno yang berkobar-kobar mengenai ide partai tunggal atau partai negara? Istilah lain menyebutkan bahwa tipe demokrasi yang dikembangkan Presiden Soeharto adalah "Demokrasi Terpimpin Konstitusional". Suatu istilah yang jitu !

Fakta-fakta tersebut sebetulnya cukup menggelitik. Mengapa tidak? Ada kesan bahwa seakan-akan Presiden Soeharto adalah "anak didik" atau generasi penerus Soekarno, dimana Soeharto ini muncul dengan sepak terjang berbalut slogan:

Melaksanakan Pancasila secara murni dan konsekwen. Ada kesan bahwa komitmen Presiden Soeharto untuk melaksanakan demokratisasi yang berlandaskan Demokrasi Pancasila merupakan suatu koreksi total atas Demokrasi Terpimpin-nya Soekarno dengan landasan berpikir bahwa Soekarno telah menyimpang dari nilai-nilai demokrasi secara umum.

Bahkan, pemikiran Soekarno yang memandang bahwa demokrasi ideal adalah demokrasi politik plus demokrasi ekonomi justru tampak lebih menonjol dijalankan oleh Presiden Soeharto, khususnya dalam aspek demokrasi ekonominya. Disini kami memaksudkan pernyataan tersebut sebagaimana yang dilihat masyarakat secara umum, yaitu, perekonomian Indonesia tidak dapat dipungkiri melesat secara signifikan dan keluar dari keterpurukan pada masa Orde Lama. Dalam demokrasi politik, Presiden Soeharto, walaupun memiliki ide partai politik "minimalis" seperti Soekarno, namun beliau mengemasnya dengan cara yang lebih "halus", yaitu dengan istilah "penyederhanaan partai", bukan "penguburan partai" sebagaimana disampaikan pendahulunya.

Apalagi, Golongan Karya (Golkar) diklaim sebagai "bukan partai politik". Para tokoh Golkar pun tidak mau mengakui bahwa mereka adalah tokoh partai politik. Satu lagi bukti bahwa ruh atau esensi pandangan Bung Karno yang tidak menghendaki partai politik (atau minimal dan maksimal hanya 1 partai politik) diadopsi

oleh Presiden Soeharto, bukan? Ini suatu saat perlu pengkajian yang lebih jauh, mengingat selama ini yang ditonjol-tonjolkan, terutama setelah era kejatuhan Presiden Soeharto adalah pertentangan ideologi atau faham antara Bung Karno dengan Soeharto. Apakah justru Soeharto itu merupakan “kader” Soekarno?

Dalam hal tujuan negara, Presiden Soeharto memiliki komitmen yang lebih “kecil” skop nya dalam kerangka menjadikan Indonesia sebagai *pioneer* perdamaian dunia. Sebagaimana kita ketahui, Soekarno bersemangat untuk menjadikan Indonesia pemimpin dunia dalam rangka mewujudkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pemikiran-pemikiran Soekarno adalah pemikiran-pemikiran “raksasa”. Sementara Presiden Soeharto, memiliki cita-cita memajukan ekonomi negara, karena tampaknya beliau melihat bahwa Soekarno yang berpikiran besar itu meninggalkan warisan kemiskinan bagi bangsanya dalam hal ekonomi atau pemenuhan hidup sehari-hari. Soekarno memang mewariskan harga diri dan kebanggaan yang luar biasa bagi bangsa ini, namun bagaimanapun, ketika itu ekonomi kita benar-benar berada pada kondisi yang kacau balau.

Maka, komitmen Presiden Soeharto dalam membangun demokrasi di Indonesia pasca Orde Lama adalah demokrasi politik plus demokrasi ekonomi dengan pondasi stabilitas dalam negeri yang mantap. Kutipan berikut ini menegaskan pernyataan tersebut:

“Selain lekatan dimensi sejarah, regionalisme bagi Soeharto juga melekatkan dimensi ekonomi. Dalam perjalanan pemikirannya kemudian, malah terlihat bahwa dimensi sejarah semakin dianggap bukan lagi faktor utama, dan pada saat yang sama faktor utama itu bergeser ke arah dimensi ekonomi. Dengan demikian, yang menjadi persoalan terpenting dalam regionalism adalah bagaimana menghapuskan, setidaknya mengeliminasi kesenjangan antara daerah-daerah yang miskin

dengan yang potensial secara ekonomi; kemudian bagaimana mendistribusikan hasil-hasil pembangunan secara merata tanpa menimbulkan implikasi 'ketidakpuasan-ketidakpuasan daerah.

Dan mudah dimengerti apabila Soeharto pertama-tama memikirkan bagaimana menciptakan dan terus memelihara stabilitas ekonomi dan politik bagi berjalan lancarnya 'program kesatuan nasional' ini. Stabilitas ternyata tidak saja dibutuhkan sebagai kerangka landasan program, melainkan terus dibutuhkan sejalan dengan berjalannya program itu sendiri. Soeharto kemudian mengaitkan perlunya stabilitas ini dengan konsep harmoni, bahwa harmoni antar daerah dan daerah-pusat adalah suatu kondisi ideal yang semestinya berdampingan dengan stabilitas ekonomi dan politik".⁹²

"Partai Negara": Golkar Sebagai Mesin Politik Orde Baru

Pemerintahan Orde Baru sendiri semenjak awal memiliki pandangan yang negatif terhadap partai-partai politik, sehingga berusaha sekuat tenaga mencegah partai politik memegang peranan penting secara nasional. Berbagai upaya terus-menerus dilakukan untuk memperlemah peran dan kedudukan partai politik. Beberapa pandangan negatif pemerintah terhadap partai politik, sebagaimana dicatat Liddle antara lain, bahwa partai politik lebih beorientasi pada ideologi dari pada program, memperuncing ketegangan ideologis dalam masyarakat, para elite lebih mementingkan dirinya sendiri dari pada kesejahteraan masyarakat, dan menjadi sumber ketidakstabilan pemerintah.

Dalam konteks "anti-partai" semacam itulah pemilu-pemilu Orde Baru diselenggarakan. Kemenangan Golkar tentu saja bukan dari hasil kontestasi dalam pemilu yang bersifat fair dan

⁹² Ibid. Hal.72-73.

demokratis. Pemihakan pemerintah, dalam hal ini melalui aparat tentara dan birokrasi, menjadi faktor penentu bagi kemenangan Golkar terutama pada awal Orde Baru. Selain melakukan represi dan berbagai intervensi terhadap partai politik, hal penting yang dilakukan pemerintah untuk menjamin kemenangan Golkar adalah melalui desain aturan main pemilu yang lebih menguntungkan bagi Golkar. Terdapat berbagai bukti terjadinya distorsi atas format pemilu selama kurun Orde Baru yang menyebabkan proses politik tersebut jauh dari sifat demokratis.

Terdapat beberapa regulasi yang digunakan sepanjang pemilu-pemilu Orde Baru. Dari pemilu 1971 hingga pemilu 1982, regulasi yang digunakan adalah UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum. Kemudian, pemilu 1987 hingga 1997 menggunakan ketentuan dalam UU No. 1 tahun 1985 tentang Pemilu. Meskipun undang-undang yang mengatur pelaksanaan pemilihan umum beberapa kali mengalami perubahan tetapi tidak menunjukkan perbaikan signifikan ke arah sistem pemilu yang lebih demokratis. Hal penting yang tidak dapat dipisahkan dari regulasi pemilu adalah masih kentatnya rekayasa politik pemerintah yang tidak menghendaki demokratisasi sistem pemilu, secara jelas ini terlihat dalam ketentuan pembatasan jumlah partai politik, pelaksanaan ketentuan masa mengambang, pembinaan organisasi peserta pemilu oleh pemerintah, maupun ketentuan penelitian khusus atau litsus.

Terkat dengan praktik penyelenggaraan pemilu era Orde Baru, LIPI mencatat setidaknya terdapat tiga sumber distorsi:

- Pertama, posisi dominan bahkan monopolistik pemerintah dalam hampir semua aspek penyelenggaraan pemilu, baik di tingkat struktur/kelembagaan maupun prosesnya. Posisi ini terjadi lebih distortif lagi karena pada saat bersamaan unsur-unsur pemerintah sekaligus menjadi panitia pemilihan dan pengurus salah satu organisasi peserta pemilu.

- Kedua, pembedaan secara kategoris antara “partai” dan “golongan” sebagai organisasi-organisasi peserta pemilu, serta dibukanya peluang bagi munculnya pemihakan terselubung maupun terang-terangan pemerintah atas “golongan” di satu pihak dan diskriminasi terhadap “partai” dipihak lain.
- Ketiga, pengingkaran terhadap berlakunya pengawasan independen dan sukarela masyarakat atas proses pemilu.

Selain itu, Haris menambahkan adanya beberapa karakteristik pemilu-pemilu Orde Baru berupa kecenderungan negara, melalui birokrasi (sipil maupun ABRI), mempertahankan kontrol, pengendalian, dan “penguasaan”-nya atas unsur-unsur masyarakat. Pengendalian dan kontrol ini antara lain berwujud dalam lembaga pembina politik dimana hampir semua jajaran atau unsur pembina politik adalah tentara dan pensiunan tentara. Implikasinya, partai politik tidak bisa mandiri secara internal. Selanjutnya, adanya format politik yang jelas-jelas secara sistemik didesain untuk memenangkan Golkar. Hampir tidak ada peluang bagi “partai-partai swasta”,

PPP dan PDI, untuk berkompetisi secara fair, apalagi memenangkan pemilu. Struktur kepanitiaan penyelenggara pemilu didominasi unsur-unsur pemerintah, yang nota bene adalah pengurus Golkar di tingkatan masing-masing. Demikian pula dalam proses pemilu dan penghitungannya dimonopoli oleh birokrasi yang dirancang untuk memenangkan Golkar. Terakhir, adanya kecenderungan pemaksaan kehendak oleh segenap unsur kekuatan korporatif Orde Baru untuk selalu memenangkan Golkar. Terdapat pandangan yang picik dan ironis “kemenangan Orde Baru” diparalelkan dengan kemenangan Golkar dalam pemilu-pemilu.

Selain itu, pemilu yang tidak demokratis masa Orde baru juga ditandai dengan dominasi pemerintah dalam lembaga-lembaga penyelenggara pemilu. Seperti dicatat Harris, selaku pelaksana

pemilu, dalam pemilu-pemilu Orde Baru, pemerintah sudah memiliki LPU (Lembaga Pemilihan Umum), panitia pemilihan dan panitia pengawas dari pusat hingga daerah. Pada tingkat struktur, pemerintah -karena begitu dominannya- sesungguhnya merupakan pelaksana tunggal pemilu, sebab unsur organisasi peserta pemilu (PPP dan PDI) meskipun terakomodasi di dalamnya tetapi sangat minoritas dan marginal kedudukannya. Birokrasi yang mendominasi lembaga pelaksana pemilu tidak lebih sebagai "kepanjangan tangan" Golkar dan ujung-ujungnya lembaga pelaksana pemilu tersebut seperti sekedar di desain bagi kemenangan Golkar. Hal inilah yang menyebabkan rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap netralitas lembaga pelaksana pemilu, sekaligus sebagai bukti kuat rendahnya kualitas demokrasi dalam pemilu-pemilu masa Orde Baru.

Kuatnya campur tangan dan kontrol pemerintah dalam pemilihan umum dan kehidupan kepartaian selanjutnya menghasilkan sistem kepartaian yang dikemukakan Afan Gaffar sebagai sistem kepartaian yang hegemonik. Beberapa faktor penting yang mempengaruhi pembentukan sistem kepartaian hegemonik tersebut antara lain:

- Pertama, munculnya aparatus keamanan yang represif yang ditujukan menjaga stabilitas politik.
- Kedua, berlangsungnya proses depolitisasi masyarakat.
- Ketiga, peminggiran dan pelemahan partai politik.
- Keempat, pembuatan atau desain undang-undang pemilihan umum yang menjamin kemenangan Golkar yang didukung penuh oleh pemerintah dan militer.

Model sistem pemilu-pemilu Orde Baru yang menganut prinsip perwakilan berimbang dan stelsel daftar, pada satu sisi memperkuat kembali peranan partai politik dalam penentuan daftar urut calon, yang berimplikasi besar bagi terpilih atau

tidaknya calon, disisi lain hanya menghasilkan wakil-wakil rakyat yang “mengambang” alias tidak dikenal atau mengakar dalam masyarakat. Hal ini tidak mengherankan karena proses pencalonan yang berlangsung dalam sistem tersebut bersifat top down, dan bukan usulan dari bawah, bottom up, (masyarakat). Dengan kontrol pemerintah yang kuat atas partai politik maka campur tangan pemerintah juga seringkali tidak terelakkan dalam penyusunan daftar calon dari parpol. Beberapa politisi kritis umumnya terhalangi atau bahkan gagal masuk daftar calon akibat campur tangan pemerintah.

Dalam sistem pemilu dan kepartaian yang didesain bagi kemenangan Golkar, maka partai politik peserta pemilu lainnya (setelah fusi 1973), yakni PPP dan PDI, tidak mampu menjalankan peran dan fungsinya secara optimal sebagai partai politik. Kedua partai tersebut hanya muncul sebagai “figuran” politik. Kosongnya kompetisi politik yang sebenarnya dalam pemilu-pemilu Orde Baru, dimana para kontestan mendapatkan peluang yang sama dan bersaing secara fair untuk tampil menjadi pemenang, memperlihatkan bahwa klaim demokratis terhadap sistem pemilu dan kepartaian yang berlangsung adalah bersifat semu, yang menghasilkan apa yang diistilahkan T.J. Pempel sebagai bentuk demokrasi yang tidak wajar (*uncommon democracy*) yang ditandai dominasi satu partai penguasa.

Pempel mencatat adanya empat karakteristik partai dominan tersebut. Pertama, dominan dalam angka. Partai tersebut memperoleh jumlah kursi yang lebih besar (dominan) dibandingkan partai-partai lainnya. Kedua, partai tersebut mampu mendominasi proses bergaining, sehingga banyak kebijakannya yang diterima dan menduduki kursi di pemerintahan. Ketiga, partai tersebut mampu menguasai pemerintahan dalam waktu yang lama (beberapa dekade). Keempat, partai mendominasi pemerintahan. Artinya, partai

tersebut mampu menguasai pembentukan kebijakan publik, mulai dari perumusan hingga implementasinya. Sistem pemilu dan kepartaian yang tidak (atau kurang) demokratis ini terus berlangsung hingga berakhirnya Orde Baru pada 1998.

Partai Sebagai “Musuh Bersama”

Sub judul ini memang mungkin cukup mengejutkan. Partai sebagai “musuh bersama”? Pemerintahan Orde Baru mempunyai slogan seperti itu? Walaupun tidak dinyatakan sebagai slogan, kenyataannya memang dapat dipandang seperti itu. Mari kita lihat uraian Eep Saefulloh Fatah (2000: 193-194) berikut ini:

*“Sejak awal kelahirannya, tampak bahwa Orde Baru menempatkan penataan kehidupan kepartaian sebagai bagian dari stabilisasi politik yang vital... pemerintahan Orde Baru yang ditulangkungungi oleh militer memiliki persepsi yang khas terhadap partai politik. Bagi pemerintahan baru ini, partai politik adalah ‘pesaing dalam memperoleh kekuasaan, pemberi pandangan dunia yang lain dan penggerak keresahan rakyat... partai politik telah menjadi sumber penyebab instabilitas politik dan kegagalan ekonomi sepanjang sejarah Indonesia merdeka. Dalam kaitan ini, militer beranggapan bahwa partai politik menjadi agen aktualisasi politik kelompok ekstrem kanan (baca: Islam) dan kelompok ekstrem kiri (komunis)”.*⁹³

Dalam implementasi kebijakan kehidupan kepartaian di Indonesia, walaupun pada dasarnya Soeharto “satu ide” dengan Soekarno, namun tampaknya Soeharto ketika itu ingin menunjukkan pula garis pemisah antara Orde Lama dengan Orde Baru yang dipimpinnya. Garis pemisah yang dimaksud adalah

⁹³ Fatah, Eep Saefulloh. 2000. *“Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru; Masalah dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional”*. Bandung. PT Remaja Rosdakarya. Hal. 93-194.

terkait kebijakan atau anjuran-anjuran yang terkemas dalam doktrin-doktrin maupun kebijakan-kebijakan politik.

Kalau Bung Karno dengan tanpa *tedeng aling-aling* menganjurkan untuk “mengubur” partai-partai politik, Presiden Soeharto dengan *soft movement* “menata” situasi dan kondisi kepartaian di Indonesia sehingga akhirnya bermuara pada pembatasan jumlah partai atau penyederhanaan kepartaian. Agaknya Presiden Soeharto tidak mau kediktatoran Bung Karno “diadopsi mutlak” mengingat secara psikologis, tentunya dapat diperkirakan bahwa masyarakat mengharapkan sesuatu yang berbeda dalam kehidupan demokrasi di Indonesia, khususnya mengenai masalah kepartaian. Ini adalah salah satu strategi untuk mengalihkan fokus perhatian rakyat secara *smooth* dari kediktatoran kearah perlunya stabilitas nasional demi terwujudnya kemajuan atau perbaikan ekonomi bangsa yang saat itu baru kembali dibangun dari keterpurukan.

Soft movement Presiden Soeharto untuk membatasi keberadaan dan kekuatan partai politik pada dasarnya dilakukan dengan dua cara. Pertama, penyederhanaan atau pembatasan jumlah partai politik (melalui fusi partai-partai, sehingga dari sekian banyak partai politik “sisas-sisa” Orde Lama menjadi hanya 2 partai politik, yaitu Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia). Kedua, penguatan Golkar sebagai alat pelanggengan kekuasaan Presiden Soeharto. Sangat penting untuk menampilkan kutipan dari buku Eep Saefulloh Fatah (2000: 295) berikut ini:

“Dalam rangka penataan kehidupan kepartaian, langkah penting lain yang dilakukan sejak awal oleh Orde Baru adalah program pemapanan Golkar. Golkar

– yang oleh Ali Moertopo diartikan sebagai ‘golongan-golongan dalam masyarakat yang masing-masing menyumbangkan peranan khusus bagi berfungsinya masyarakat, ... (berupa) organisasi-organisasi ekonomi, kultural, sosial dan pertahanan’

– sedari semula memang disiapkan oleh pemerintah Orde Baru sebagai saluran pembangunan legitimasi politik pemerintahan... Dalam pada itu, program pemapanan Golkar terus dijalankan. Antara lain dengan dikeluarkannya UU No.6 Tahun 1970 pada 11 Februari 1970. Undang Undang ini memiliki implikasi sangat luas karena mengkondisikan tuntutan kesetiaan pegawai negeri untuk hanya menyalurkan aspirasi politik mereka melalui Golkar. Kebijakan inilah yang kemudian dikenal sebagai kebijakan monoloyalitas. Kebijakan ini kemudian disusul pemberlakuan UU No.3 Tahun 1975 tentang massa mengambang (*floating mass*) yang membatasi gerak partai-partai politik non-Golkar hanya sampai tingkat kecamatan, sementara Golkar yang diidentifikasi sebagai non partai terlepas dari dampak ini”.⁹⁴

Kita dapat perhatikan bahwa Presiden Soeharto secara “lebih cerdas” dapat mengimplementasikan pemikiran Bung Karno mengenai satu partai dengan kemasam yang dikondisikan memiliki legalitas hukum maupun legalitas politik yang kuat. Kebijakan “anti partai” nya Soekarno diteruskan Presiden Soeharto secara “konstitusional”. Ini dilakukan dengan tanpa menggembar-gemborkannya sebagaimana yang dilakukan Bung Karno. Bak seorang gembala yang lihai mengurus domba-dombanya, Presiden Soeharto menggiring masyarakat menuju legalitas opini yang diciptakan secara sistematis dengan didukung oleh situasi dan kondisi politik yang memang masih “segar-segar” mengingat “jasa” Soeharto sejak peristiwa G-30 S/PKI tahun 1965.

Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pengebirian Demokrasi

“...Golkar dan ABRI terus-menerus menguasai mayoritas suara di DPR, sedangkan

⁹⁴ Ibid. Hal.295.

PPP dan PDI terus-menerus menjadi minoritas. Maka Afan Gaffar pun menyebutkan bahwa sejak kemenangan Golkar dalam Pemilu 1971, tercipta satu sistem kepartaian yang baru yang berbeda dengan sistem kepartaian pada masa Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin, yaitu The Hegemonic Party System (Sistem Kepartaian Hegemonik) dengan Golkar sebagai pemenang hegemoni”.⁹⁵

Dalam pemilu-pemilu masa Orde Baru, sistemnya adalah proporsionalisme tertutup. Ini berarti rakyat tidak mengetahui calon-calon wakilnya yang akan duduk di parlemen. Menurut Syamsuddin Haris (1998), dilema Orde Baru adalah bahwa format pemilu yang diberlakukan selama ini menyimpang dari prinsip-prinsip pokok sistem proporsional yang meniscayakan berlakunya panitia independen, netralitas birokrasi negara dalam pelaksanaannya, dan adanya kompetisi diantara partai-partai peserta pemilu. Singkatnya, sistem proporsional versi Orde Baru menjadi rancu karena membiarkan birokrasi mendominasi struktur dan proses pelaksanaan pemilu. (Sumber: Haris, Syamsuddin. 1998. “Menggugat Politik Orde Baru”. Jakarta. Grafiti. Hal. 134)

Disinilah partai-partai kehilangan akarnya. Apakah akar dari partai politik? Aspirasi masyarakat dari tingkat yang terbawah. Partai-partai, khususnya Golkar di bawah kekuasaan Presiden Soeharto menjadi partai yang oligarkis atau partai elit. Akibatnya, dua partai politik “penggembira” lainnya, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) mau tak mau terkena imbas harus juga menjadi partai politik yang seringkali kehilangan akarnya. Mengapa demikian? Karena seringkali calon-calon wakil rakyat yang tidak disukai Pemerintah Orde Baru – meskipun itu adalah aspirasi rakyat – harus disingkirkan.

⁹⁵ Afan Gaffar dalam Fatah, Eep Saefulloh. 2000. *Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru: Masalah dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional*. Bandung, PT Remaja Rosdakarya. Hal.191.

Campur Tangan Birokrasi: Ketidaknetralan Penyelenggara Pemilu

Menjelang kejatuhan Presiden Soeharto, pada awal-awal tahun 1998, Syamsuddin Haris pernah menuliskan kritiknya terhadap pemerintahan Orde Baru dalam buku: "Menggugat Politik Orde Baru". Salah satu yang disinggunginya adalah tentang kekuatan birokrasi yang menjadi salah satu tulang punggung kekuasaan Presiden Soeharto. Beliau menuliskan bahwa melalui kemenangan Golkar, birokrasi berkepentingan mempertahankan format politik yang menempatkan mereka dalam kedudukan strategis selama puluhan tahun Orde Baru, yaitu format politik yang menempatkan birokrasi pada posisi sentral dan menentukan dalam proses politik. Lebih lanjut, dinyatakan:

...mungkinkah birokrasi yang bersih dan berwibawa ditegakkan kalau format politik kita masih bersandarkan pada "kebenaran birokrasi" dan sebaliknya menafikkan kebenaran masyarakat? Barangkali hampir mustahil selama posisi politik dan struktur dominasi birokrasi dalam proses politik dibiarkan berlangsung seperti selama ini. Untuk itu maka prinsip monoloyalitas sebagaimana yang berlaku dan tercermin dari perilaku birokrasi kita, perlu ditinjau dan dimurnikan kembali, sehingga pemihakannya bukan kepada Golkar, tapi justru pada semua rakyat tanpa membedakan golongan, agama, suku, ataupun sekat-sekat kultural dan struktural yang lain.⁹⁶

Jadi, pemurnian konsep monoloyalitas itu akan menghasilkan:

- Semakin berkurangnya pemihakan eksklusif birokrasi terhadap salah satu peserta pemilu
- Pengembalian fungsi pemilu sebagai mekanisme politik bagi tegaknya kedaulatan rakyat, yang selama itu hanya "diatasnamakan" saja.

⁹⁶ Haris, Syamsuddin. 1998. "Menggugat Politik Orde Baru". Jakarta. Grafiti. 193-196.

DPR Orde Baru yang merupakan kepanjangan tangan birokrasi menjadi hal yang sangat menyolok. Bagaimana tidak? Mantan Mendagri Rudini sempat mengusulkan agar jajaran Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) tidak ikut memilih dalam pemilu, tapi diberikan saja jatah kursi seperti ABRI selama Pemerintah Orde Baru berkuasa. Namun tampaknya Rudini seakan tidak terlalu peduli dengan kenyataan bahwa perlakuan khusus bagi birokrasi dengan menciptakan fraksi tersendiri bagi mereka di DPR akan mempertajam ketimpangan kekuasaan antara unsur - unsur masyarakat yang tidak berdaya dan negara yang kekuasaannya sudah berlebih.

Selain itu, struktur DPR sejak Pemilu 1971 sebenarnya sudah didominasi oleh unsur - unsur birokrasi negara, baik Anggota KORPRI maupun ABRI. Sebagian Anggota Fraksi Karya Pembangunan (F-KP) di DPR RI dan DPRD berasal dari

kalangan birokrasi, sehingga tidak berlebihan bila dikatakan bahwa dalam praktek, F-KP dan F-ABRI adalah "fraksi birokrasi" yang lebih melayani kepentingan birokrasi daripada aspirasi masyarakat.⁹⁷

Selama peran dan fungsi birokrasi tidak dimurnikan, maka DPR akan sulit diisi oleh wakil-wakil yang benar-benar berasal dari dan dipilih oleh rakyat. DPR hanya akan diisi oleh kepanjangan tangan birokrasi. Maka kontrol politik DPR tidak akan efektif dan pertanggungjawaban birokrasi tidak bisa dituntut.

⁹⁷ Ibid. Hal.197.

BAB III

Menuju Demokrasi (s/d 1999)

Pergulatan Kekuatan Pro Demokrasi: Pemerintahan Rakyat atau Konstitusionalisme?

Terjadinya reformasi demokrasi 1998 yang mengakibatkan Soeharto mundur, telah memunculkan kembali tuntutan ke arah perubahan mendasar berbagai regulasi yang mengatur pemilihan umum (pemilu) dan kepartaian. Aspirasi yang paling mengemuka ketika itu adalah tuntutan penyelenggaraan pemilu yang bersifat demokratis dan melibatkan banyak partai politik (multi partai). Sistem pemilu dan kepartaian Orde Baru tidak dapat dipertahankan lagi dalam lingkungan baru yang demokratis tersebut. Tuntutan masyarakat yang menghendaki perubahan regulasi pemilu dan kepartaian tidak terbendung lagi. Habibie yang menjabat presiden menggantikan Soeharto merespons dengan cepat dinamika politik yang berkembang tersebut.

Dalam kondisi euforia politik muncul beranekaragam aspirasi terkait perubahan sistem pemilu dan kepartaian yang bagaimana yang terbaik bagi kelangsungan demokratisasi. Berbagai pemikiran dari yang moderat hingga yang radikal bermunculan untuk menawarkan pembaruan sistem pemilu dan kepartaian. Kelompok pro demokrasi "garis keras" yang menuntut perubahan-perubahan radikal dengan menyingkirkan apapun yang "berbau" Orde Baru, akhirnya tidak bisa berbuat banyak karena tenggelam oleh aspirasi-aspirasi bersifat moderat yang disuarakan kelompok-kelompok masyarakat yang lebih luas, yang menghendaki perubahan secara konstitusional. Konsekuensinya, arus perubahan politik bermuara

di lembaga perwakilan DPR/MPR yang nota bene merupakan "warisan" Orde Baru hasil pemilu 1997. Namun demikian, ditengah euforia politik yang begitu kuat, DPR yang tengah mendapat sorotan soal legitimasi politik yang dimilikinya berada dalam posisi politik yang lemah. Dalam situasi demikian, DPR hampir-hampir tidak ada pilihan lain yang lebih baik kecuali harus banyak mengakomodasi berbagai gelombang tuntutan yang disuarakan oleh masyarakat. Peluang inilah yang memanfaatkan dengan baik oleh elemen-elemen masyarakat untuk memasukkan agenda perubahan regulasi pemilu dan kepartaian kepada DPR.

Sistem politik pada masa Pemerintahan Soeharto sebagaimana yang diuraikan sebelumnya menyebabkan timbulnya krisis kepercayaan dari sebagian masyarakat yang mengatasnamakan seluruh masyarakat Indonesia. Keadaan itu diperparah dengan krisis ekonomi yang melanda Indonesia, terutama mulai kurun waktu pertengahan tahun 1997. Ketika itu terjadi penurunan nilai mata uang Thailand Bath terhadap Dolar AS yang menyebabkan krisis moneter di negeri tersebut. Krisis tersebut ternyata merembet ke berbagai negara di Asia Tenggara dan Asia Timur lainnya termasuk Indonesia.

Indonesia sangat merasakan dampak krisis tersebut terutama dalam sistem perbankan yang tidak mampu lagi mendorong pertumbuhan dunia usaha. Keadaan ini disusul dengan krisis pangan atau krisis sembilan bahan pokok (sembako) yang sangat menyulitkan rakyat kecil. Di sisi lain, angka pengangguran meningkat dari 4,68 juta orang pada tahun 1997 menjadi 5,46 juta orang pada 1998.

Beberapa kalangan masyarakat mulai menghubungkan kekacauan ekonomi ini dengan pola sistem pemerintahan Orde Baru yang memasuki dasawarsa tahun 1990-an mulai menampilkan indikasi-indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme. Hal ini dilihat secara empirik bahwa sistem

pemerintahan yang terlalu sentralistik menyumbangkan andil besar dalam melahirkan krisis multidimensi di Indonesia ketika itu.

Melihat kondisi negeri yang semakin carut marut, muncullah keinginan kuat sebagian kalangan masyarakat yang mengatasnamakan rakyat Indonesia untuk menuntut suatu reformasi dalam segala bidang agar kelangsungan hidup bernegara kembali pulih. Habibie (1996: 4) menyatakan bahwa globalisasi dan perkembangan masyarakat dunia yang transparan dan sarat informasi, mendorong berlangsungnya perubahan-perubahan pesat, telah memicu banyak perubahan di dunia. Rakyat Indonesia menanggapi dengan menuntut kebebasan, transparansi, keadilan, demokrasi, dilandaskan pada nilai-nilai hak azasi manusia, tanggung jawab azasi, serta keamanan umat manusia (*human security*) dalam waktu sesingkat-singkatnya.⁹⁸

Kecemasan masyarakat itu akhirnya mulai diekspresikan dalam berbagai unjuk rasa yang terutama dimotori oleh mahasiswa. Dalam perkembangannya, tuntutan untuk dilakukannya reformasi ekonomi berlanjut pada tuntutan untuk diadakannya reformasi kepemimpinan nasional. Semakin lama semakin nyata bahwa tuntutan agar Presiden Soeharto turun dari jabatannya merupakan bagian dari keinginan reformasi tersebut.

Dituturkan oleh Habibie (1996: 6) sebagai berikut:⁹⁹

Kegalaan masyarakat juga terungkap dalam pemberitaan media massa. Jika media massa sebelumnya dibatasi oleh berbagai ketentuan dalam pemberitaan, sekonyong-konyong menampakkan keberanian dan independensinya. Media massa mulai bebas menurunkan pemberitaan dan opini yang menyuarakan aspirasi rakyat. Euforia pers nasional tersebut

⁹⁸ Habibie, Bacharuddin Jusuf. *Detik-detik yang Menentukan; Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*. 2006. Jakarta. TCH Mandiri. Hal.4

⁹⁹ *Ibid.* Hal.6-7.

kian mendapat tempat, dengan adanya kebijakan lunak dari pemerintah, seiring dengan tuntutan reformasi.

Rangkaian kerusuhan mencapai puncaknya ditandai dengan meletusnya Tragedi Trisakti pada 12 Mei 1998. Pada waktu itu, Mahasiswa Universitas Trisakti sedang melancarkan aksi unjuk rasa, namun mereka dihadap oleh aparat keamanan, dan terjadilah bentrokan yang menewaskan empat orang mahasiswa akibat tembakan peluru tajam. Tragedi ini menjadi bagian pemicu bagi rangkaian kerusuhan yang lebih besar pada tanggal 13-15 Mei.

Kerusuhan juga berlangsung di beberapa daerah, telah menimbulkan korban ratusan jiwa dan harta benda. Aksi-aksi kekerasan massa, perusakan, pembakaran, penjarahan, hingga tindakan asusila menimbulkan kesedihan dan luka yang mendalam bagi bangsa Indonesia. Aksi kekerasan itu adalah perbuatan di luar dugaan, karena dilakukan sesama rakyat Indonesia yang sebelumnya terkenal dengan keramahan dan kasantunannya.

Fenomena tersebut sebetulnya mengacu pada dua macam tuntutan yang sama-sama bersifat pro demokrasi namun berbeda pengaplikasiannya dalam sistem ketatanegaraan. Bahkan salah satu aliran menuntut suatu sistem yang tidak berdasarkan UUD 1945. Dua macam tuntutan itu adalah mewujudkan pemerintahan rakyat di satu sisi, dan tuntutan direformasinya pemerintahan secara konstitusional disisi lainnya. Jadi dua aliran itu menjadi pertanyaan menggelitik yang perlu sedikit dibahas dalam kaitannya dengan arah negara ini akan dibawa dalam mengemban cita-cita reformasi. Apakah dengan pemerintahan rakyat atau konstitusionalisme.

Pihak yang mendukung konstitusionalisme – selanjutnya kita sebut kaum konstitusionalisme – berpandangan bahwa sistem pemerintahan dan sistem politik Indonesia harus direformasi pada taraf pengimplementasiannya terhadap Pancasila dan UUD 1945.

Ini berarti, masih banyak aspek-aspek kenegaraan di Indonesia yang belum sepenuhnya mengamalkan nilai-nilai atau prinsip-prinsip asli Pancasila dan UUD 1945.

Salah satu tuntutan yang terkenal terkait pengamalan atas Pancasila dan UUD 1945 adalah yang dilancarkan oleh Arek-arek Pro Reformasi (APR) di Surabaya yang menggugat rezim Orde Baru untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen. Di mata APR, Orde Baru adalah pelanggar Pancasila dan UUD 1945. Sangat ironi memang mengingat doktrin politik Orde Baru, khususnya dalam penetapan azas tunggal Pancasila dipandang sebagai pelanggaran terhadap nilai-nilai Pancasila itu sendiri. Sebagaimana dipaparkan Muridan S. Widjojo (1999: 249), aspirasi yang disampaikan APR itu adalah berdasarkan pemikiran bahwa perjalanan pemerintahan Orde Baru selama 32 tahun ternyata tak seperti yang dicita-citakan. Janji Orde Baru untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen hanyalah merupakan janji kosong yang tak ada wujudnya. Kondisi yang ada justru semakin menjauhkan pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945.¹⁰⁰

Dengan demikian, Pancasila hanya dijadikan kalimat sakral yang hanya digunakan untuk simbol-simbol seremonial belaka. Pancasila belum dijadikan suatu ideologi yang operasional bagi kehidupan bangsa Indonesia. Jadi, semua sistem pemerintahan dan sistem politik yang sudah diatur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sudah merupakan keputusan final. Pengimplementasiannya yang perlu direformasi. Itulah prinsip kaum konstitusionalisme dalam melaksanakan reformasi.

Golongan konstitusionalisme memiliki parameter-parameter tertentu dalam menyikapi reformasi politik. Salah satunya adalah

¹⁰⁰ Muridan S. Widjojo, *Wacana Politik Aktivistis Gerakan Mahasiswa 1998*, dalam Widjojo, Muridan S. *Penakluk Rezim Orde Baru; Gerakan Mahasiswa '98*. 1999. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan. Hal.249.

sebagaimana yang diuraikan Ramlan Surbakti (2002: 58-61), parameter-parameter yang dijadikan tolak ukur adalah

UU Susunan dan Kedudukan (Susduk) Lembaga Perwakilan, UU Kepartaian dan UU Pemilihan Umum. Kaum konstitusionalisme sedikit banyak memiliki nilai-nilai bahwa UU Susduk Lembaga Perwakilan didasari oleh prinsip-prinsip:¹⁰¹

1. Representasi penduduk dan representasi daerah diwadahi secara terpisah dalam lembaga perwakilan rakyat yang berbeda tetapi memiliki kewenangan yang setara.
2. Semua anggota lembaga perwakilan dipilih secara langsung oleh rakyat yang berhak memilih melalui pemilihan umum.
3. Peran wakil rakyat dalam lembaga perwakilan rakyat lebih menonjol daripada peran partai politik (fraksi).
4. Sesuai dengan bentuk pemerintahan presidensial, lembaga perwakilan rakyat lebih mengedepankan pelaksanaan fungsi legislasi dan anggaran (selain fungsi perwakilan dan memilih pejabat publik) daripada fungsi pengawasan.
5. Menjamin produktivitas lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsinya dengan lebih mengedepankan Komisi dan Sub Komisi daripada Fraksi, Sidang Pleno, dan Panitia Khusus. Wakil rakyat bertanggung jawab secara politik kepada konstituennya dan masyarakat pada umumnya, secara etika politik kepada lembaga perwakilan rakyat, dan secara hukum kepada instansi penegak hukum.
6. Menjamin kemandirian dan kehormatan lembaga perwakilan rakyat.
7. Menjamin kemampuan dan integritas pribadi wakil rakyat terpilih.
8. Menjamin akses yang luas bagi konstituen atau berbagai unsur masyarakat untuk mempengaruhi wakil rakyat.

¹⁰¹ Ramlan Surbakti. 2002. Hal.58-61.

9. Tata tertib lembaga perwakilan tidak hanya menjamin produk lembaga itu yang berorientasi pada kepentingan umum tetapi juga menjamin proses pembuatan keputusan yang demokratis.

Dapat kita lihat bahwa faktor kunci yang dikehendaki aliran reformasi konstitusionalisme dalam parameter UU Susduk adalah terwujudnya lembaga perwakilan rakyat yang representatif, aspiratif dan memiliki akuntabilitas yang baik. Selanjutnya, parameter yang dikehendaki dari UU Kepartaian adalah sebagai berikut:

1. Menjamin kemerdekaan warga Negara berserikat untuk mendirikan partai politik sepanjang memenuhi persyaratan konstitusional.
2. Partai politik diorganisasikan secara nasional dengan setiap cabangnya memiliki otonom menurut AD/ART partai masing-masing sehingga setiap partai juga berakar di daerah-daerah.
3. Keanggotaan partai politik terbuka bagi setiap warga negara atas dasar kesetaraan kedudukan sebagai warga Negara.
4. Secara internal ataupun eksternal kedaulatan partai politik berada pada rapat anggota sehingga tidak saja pimpinan partai dipilih oleh dan bertanggung gugat kepada rapat anggota tetapi juga partai politik harus lebih mampu tampil sebagai kekuatan rakyat.
5. Partai politik berstatus sebagai badan publik sehingga dengan sendirinya harus memenuhi persyaratan administratif untuk itu, dan bertindak sebagai badan yang bertanggung gugat kepada publik.
6. Menjamin terwujudnya suatu sistem kepartaian pluralisme moderat, yaitu jumlah partai politik tidak terlalu banyak

tetapi juga tidak terlalu sedikit sesuai dengan kemajemukan aspirasi politik bangsa Indonesia.

7. Metode yang digunakan untuk menjamin jumlah partai politik yang dikehendaki bangsa Indonesia adalah tidak bersifat otoriter tetapi juga tidak bersifat liberal, melainkan dengan menyepakati sejumlah persyaratan tertentu.
8. Partai politik dapat juga berfungsi sebagai media partisipasi politik bagi warga negara, melakukan kaderisasi dan rekrutmen pemimpin politik bangsa, memadukan berbagai aspirasi yang berbeda dalam masyarakat untuk menjadi alternatif kebijakan publik yang kemudian diperjuangkan melalui proses politik; menjadi media pendidikan politik dan menjadi sarana integrasi nasional.
9. Menjamin kompetisi yang adil berdasarkan hukum dan etika politik.
10. Karena UUD 1945 mengadopsi bentuk pemerintahan presidensial, partai politik tidak mengambil alih lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah melainkan hanya memiliki pengaruh terhadap lembaga perwakilan dan pemerintah.
11. Partai politik hanya dapat diberikan sanksi yang ringan sampai berat oleh lembaga peradilan, sesuai dengan proses hukum yang adil.

Melihat kriteria-kriteria di atas, secara garis besarnya, hal-hal yang dikehendaki sebagai parameter UU Kepartaian yang ideal adalah menyangkut terwujudnya kebebasan berdemokrasi secara bertanggung jawab dan terimplementasikannya sistem kepartaian yang berfungsi profesional mengembangkan demokrasi.

Adapun parameter kaum konstitusionalisme untuk UU Pemilu adalah:

1. Menjamin keterwakilan penduduk, daerah dan keterwakilan deskriptif.
2. Lingkup besarnya daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk tertentu pada satu pihak dan berdasarkan status yang sama sebagai wilayah propinsi pada pihak lain sehingga terwujud keseimbangan kepentingan penduduk dan kepentingan daerah.
3. Menggunakan formula pemilihan yang menjamin legitimasi wakil rakyat yang tinggi.
4. Menjamin seleksi calon yang kompetitif, terbuka dan melibatkan peran serta masyarakat, khususnya anggota partai.
5. Menjamin metode pemberian suara yang mendorong calon wakil rakyat atau partai politik dan para pemilih untuk bersikap dan bertindak inklusif dan moderat dalam pelaksanaan kampanye pemilihan dan pemberian suara.
6. Menjamin akuntabilitas wakil rakyat pada konstituennya dan masyarakat pada umumnya.
7. Menjamin bahwa pilihan rakyat adalah yang menentukan siapa yang terpilih menjadi wakil rakyat.
8. *Electoral Process* dilakukan berdasarkan azas-azas pemilu yang demokratik: umum, bebas, adil, langsung, rahasia, jujur, akuntabel, edukatif dan efisien.
9. Pemilu direncanakan dan dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang independen dari partai politik dan pemerintah dan anggotanya bersikap dan bertindak non partisan serta profesional berdasarkan peraturan perundang-undangan.
10. Menjamin kepraktisan dalam semua tahap pelaksanaan pemilu baik bagi pemilih dan peserta pemilu maupun bagi penyelenggara pemilu.

11. Menjamin pelaksanaan pemilu yang kompetitif secara *fair* diantara partai politik dan calon wakil rakyat guna mendapatkan kepercayaan rakyat, baik pada tahap pencalonan maupun dalam tahap kampanye dan pendanaan kampanye pemilu.
12. Menjamin penegakan aturan perundang-undangan tentang pemilu oleh komisi pemilihan umum untuk ketentuan administratif dan tata cara pemilu, dan oleh pengadilan ad hoc pemilu yang dibentuk dalam lingkungan peradilan umum untuk pelanggaran ketentuan pidana umum.

Dari parameter-parameter di atas, baik untuk UU Susduk, UU Keadpartaian dan Pemilu, nilai-nilai yang dikehendaki golongan reformis konstitusionalis adalah menyangkut kredibilitas lembaga perwakilan, keterwakilan seluruh elemen masyarakat, kredibilitas wakil-wakil rakyat, pemerintahan yang kuat dan stabil, sistem kepartaian yang sesuai dengan pluralism masyarakat Indonesia dan pengoptimalan fungsi partai politik bagi kemajuan demokrasi.

Pendapat lain yang mencerminkan aspirasi golongan reformis konstitusionalis dapat kita lihat pada uraian yang dikemukakan Arbi Sanit (2002: 131), bahwa demokratisasi membutuhkan penataan dalam berbagai aspek krusial, yaitu dalam hal perbaikan sistem kepartaian, penguatan ideologi, akuntabilitas kepemimpinan sampai pada pembenahan strategi parpol untuk dapat bertahan dalam jangka panjang.

Elemen-elemen inti aspirasi yang mengemuka adalah, *pertama*, pemerintahan Indonesia hendaknya menggunakan sistem presidensial yang akan menyeimbangkan kondisi masyarakat Indonesia yang sangat plural. Hal yang sangat revolusioner adalah bahwa Arbi Sanit memberi masukan bahwa sistem kepartaian yang tepat bagi Indonesia adalah sistem dwi partai yang menurutnya dapat terbentuk secara alami melalui penerapan sistem distrik

dalam pemilu. Hal ini sejalan dengan pandangan dalam berbagai kajian yang menyatakan bahwa sistem presidensial dianggap cocok ketika berada dalam konteks sistem dua partai.¹⁰²

Kedua, partai politik hendaknya diberikan ruang untuk mengembangkan ideologinya masing-masing demi keutuhan eksistensinya dengan penekanan bahwa Pancasila dikembalikan fungsinya sebagai dasar negara. *Ketiga*, hendaknya paradigma yang bersifat kultus individu, yaitu yang mengedepankan kepemimpinan karismatik dirubah dengan kerangka berfikir kepemimpinan rasional. Masyarakat Indonesia yang majemuk dipandang sangat memerlukan kepemimpinan rasional. Jadi, yang perlu dikembangkan dalam partai politik adalah tipe kepemimpinan yang transformatif dan transaksional.

Dengan mereformasi faktor-faktor yang telah dipaparkan di atas, kaum konstitusionalis percaya bahwa kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya dalam bidang politik atau pemerintahan yang menjadi lebih baik.

Pemerintah sendiri bergerak dengan lebih cepat menghadapi kencangnya tuntutan reformasi atiran main pemilu dan kepartaian. Pemerintah membentuk Tim Tujuh (dinamakan Tim Tujuh karena terdiri dari tujuh orang) yang mendapat tugas merumuskan pokok-pokok pikiran reformasi undang-undang politik, antara lain menyangkut regulasi yang mengatur sistem pemilu dan kepartaian. Anggota Tim Tujuh itu sendiri antara lain: Ryaas Rasyid, Ramlan Surbakti, Afan Gaffar, Andi A Malarangeng, Djohermansyah Djohan, Luthfie Muttie, dan Anas Urbaningrum.

¹⁰² AAGN Ari Dwipayana. *Tidak Ada "Matahari Kembar" dalam Multipartai*. Kompas, 27 Mei 2009 hal.8.

Isu-Isu Penting

Salah satu tuntutan utama reformasi adalah agar pemilu yang diselenggarakan harus benar-benar demokratis. Hal itu dapat tercermin dari UU tentang Pemilu yang mengatur tentang penyelenggaraan Pemilu mulai dari persiapan, pelaksanaannya, pelaksanaannya, pengawasannya, hingga penghitungan suaranya yang menghasilkan para anggota lembaga perwakilan. Pada awal reformasi, berbagai kekuatan reformasi atau pro demokrasi mendesak untuk dilakukan perubahan mendasar terhadap sistem pemilu untuk menggantikan sistem yang lama yang terkesan sangat tidak kompetitif. Apalagi sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional tertutup. Pemilih tidaklah tahu siapa yang dipilih kecuali partai politiknya atau golongan karya. Oleh karena itu tuntutan agar sistem yang tidak demokratis tersebut dirubah begitu kuat dan memaksa pemerintah dan DPR untuk mewujudkan kehendak masyarakat agar sistem yang digunakan lebih demokratis atau setidaknya bersifat kompetitif diantara peserta pemilu.

Terdapat beberapa isu penting menyangkut regulasi pemilihan umum yang menjadi perdebatan dikalangan masyarakat, akademisi, dan politisi.:

Pertama, menyangkut komitmen umum penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Aspirasi fundamental yang berkembang pada masa reformasi adalah terciptanya sebuah pemilu yang jujur dan adil selain LUBER yang sudah dikenal. Semangat ini muncul karena pada masa lalu (Orde Baru) pemilu yang terselenggara dianggap tidak mencerminkan kejujuran dan keadilan. Sebagaimana diketahui bahwa pemerintah melalui jaringan birokrasinya dan militer tidak bersifat netral tetapi selalu memihak kepada salah satu peserta pemilu, yakni Golkar.

Kedua, masalah penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh sebuah Lembaga pemilihan umum yang

diketahui oleh Menteri Dalam Negeri (Pasal 8 ayat (3) UU No. 58 Tahun 1969). Terlibatnya secara langsung birokrasi sebagai penyelenggara pemilu menjadikan proses pemilu tidak fair karena sejak awal birokrasi telah melakukan pemihakan kepada Golkar. Hal ini yang menjadi perhatian RUU tentang Pemilu dari Pemerintah tahun 1998. Menteri Dalam Negeri sendiri nota bene termasuk dalam jajaran pusat Dewan Pembina Golkar,

Ketiga, soal pilihan sistem pemilu apa yang paling tepat kedepan Pada UU pemilu sebelumnya masa Orde Baru yaitu UU No. 58 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang diubah beberapa kali dengan UU No. 5 tahun 1975, UU No. 2 Tahun 1980, dan UU No. 1 Tahun 1985, sistem pemilu yang digunakan memakai sistem proporsional sebagai dasar. Namun tidak secara tegas disebutkan bahwa sistem pemilu menggunakan sistem proporsional. Bahkan Pada Pasal 5 ayat (1) UU No. 58 Tahun 1969 disebutkan bahwa "Jumlah anggota DPR yang dipilih bagi tiap daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan imbang jumlah penduduk yang terdapat dalam daerah pemilihan tersebut".¹ Pada Pasal 4 sebelumnya disebutkan bahwa daerah pemilihan anggota DPR adalah Daerah Tingkat I. Dalam praktiknya, sistem pemilu Orde Baru menerapkan sistem proporsional tertutup dimana masyarakat memilih tanda gambar peserta pemilu dan pimpinan partai memegang peranan dominan dalam penentuan urutan daftar calon legislatif (caleg).

Afan Gaffar mencatat beberapa parameter penting yang harus terakomodasi dalam sistem pemilu era reformasi yang mencirikan karakteristik lebih demokratis dibandingkan pemilu-pemilu Orde Baru. Pertama, penyelenggaraan pemilu harus dengan cara yang demokratis sehingga memberi peluang bagi semua partai dan caleg (calon legislatif) yang terlibat untuk berkompetisi secara fair dan jujur. Kedua, pemilu mendatang harus menciptakan MPR/DPR, DPRD Tk I dan DPRD Tk II yang lebih baik, lebih berkualitas,

mandiri dan memiliki akuntabilitas politik yang tinggi. Ketiga, memuat derajat keterwakilan. Anggota MPR/DPR yang terbentuk melalui pemilu mendatang haruslah memiliki keseimbangan perwakilan, baik antara wakil masyarakat di Jawa ataupun di luar Jawa. Keempat, bersifat tuntas. Ini berarti, undang-undang pemilu mendatang harus bersifat menyeluruh dan bersifat tuntas. Kelima, pelaksanaan pemilu hendaknya bersifat praktis. Yang berarti, tidak (bersifat) rumit dan gampang dimengerti oleh kalangan masyarakat banyak.

Habibie dan Demokratisasi

Pengangkatan Habibie sebagai Presiden memang banyak dipertanyakan terkait soal legitimasinya. Beberapa kalangan beranggapan bahwa secara konstitusional posisi Habibie sebagai Presiden kurang terlegitimasi berdasarkan UUD 1945. Kendati demikian, mengacu pada landasan hukum lain, pengangkatan Habibie sebagai Presiden tersebut adalah sudah sesuai aturan. Hal ini dijelaskan Denny Indrayana (2008: 145) sebagai berikut.

"Many critics also questioned the legitimacy of Habibie's presidency because he had taken the oath of office at Merdeka Palace before the MA (Supreme Court) justices instead of at the MPR or DPR. These criticisms were also incorrect. Although the 1945 Constitution made no provision for a situation such as Habibie's case, the legal authority for the presidential oath is derived from MPR Decree No.VII of 1973 on The Situation when Presiden and Vice-President are Incapacitated, which stipulated:

1. Should the President be permanently incapacitated, he shall be succeeded by the Vice President until the expiry of his term of office.

2. Before assuming the presidency, The Vice President shall take the oath of office before the DPR.
3. If the DPR is unable to hold a session, the Vice President shall take the oath before the Supreme Court.”¹⁰³

Komitmen Habibie dalam pidato pelantikannya dapat dilihat pada kalimat-kalimat yang diucapkan: *“Saya ingin menyampaikan komitmen saya pada aspirasi rakyat untuk melakukan reformasi secara bertahap dan konstitusional di segala bidang, dengan menulihkan kehidupan sosial ekonomi, meningkatkan kehidupan politik yang demokratis, mengikuti tuntutan zaman generasinya, dan menegakkan kepastian hukum sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945”*. (Gatra, 30 Mei 1998).

Irine H Gayatri dan Moch. Nurhasim (1999: 181) menjelaskan, terlepas dari pro dan kontra soal konstitusional atau inskonstitusionalnya pengunduran diri Soeharto, tuntutan reformasi total mengindikasikan bahwa persoalan *abuse of power* yang dipraktekkan oleh rezim despotik Orde Baru tidak berhenti hanya karena Soeharto “lengser”. Pengumuman pelimpahan kedudukan Presiden RI dari Soeharto ke Habibie, mantan Wakil Presiden sekaligus “murid”nya, menimbulkan kekecewaan di kalangan aktivis mahasiswa dan rakyat, karena itu berarti rezim Orde Baru tetap dan hanya “ganti baju”.¹⁰⁴

Denny Indrayana (2008: 145) menggambarkan munculnya wacana yang bersifat keberatan atas pengangkatan Presiden Habibie sebagai berikut.

“However, criticisms of Habibie’s illegitimacy remained strong for two reasons: he merely replaced Soeharto and never him-

¹⁰³ Indrayana, Denny. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002*. 2008. Jakarta. Kompas Book Publishing. Hal.145.

¹⁰⁴ Irine H Gayatri dan Moch. Nurhasim. *“Reformasi atau Matil”*; Gerakan Mahasiswa Pasca Soeharto dalam Widjojo, Muridan S. *Penakluk Rezim Orde Baru; Gerakan Mahasiswa ’98*. 1999. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan. Hal.181.

*self elected as President; and he had close association with Soeharto's authoritarian regime. This problem of legitimacy influenced many of Habibie's policies.*¹⁰⁵

Walaupun Presiden Habibie telah membentuk Kabinet Reformasi Pembangunan yang oleh sebagian kalangan dianggap telah memenuhi syarat sesuai dengan aspirasi rakyat, profesional, memiliki dedikasi dan integritas yang tinggi, bebas dari KKN, serta member peluang bagi berbagai kekuatan politik yang ada didalam masyarakat, ternyata ada juga kalangan yang mengeluarkan reaksi negatif. Contohnya adalah reaksi dari Kelompok Kerja Petisi 50, yang antara lain ditandatangani oleh Ali Sadikin. Tuntutannya adalah agar pemerintahan Presiden Habibie melakukan reformasi paripurna disemua bidang kehidupan masyarakat, yang oleh mahasiswa disebut reformasi total. Kelompok ini menilai pelantikan Habibie sebagai Presiden oleh Mahkamah Agung tidak konstitusional.

Keadaan ini dijelaskan oleh Irine H Gayatri dan Moch. Nurhasim (1999: 186) sebagai berikut:¹⁰⁶

Reaksi kalangan aktivis mahasiswa terhadap naiknya Habibie sebagai Presiden serta susunan kabinetnya yang baru pun terpolarisasi. Peristiwa di Gedung DPR/ MPR serta aksi-aksi menolak atau mendukung pemerintahan baru yang marak berikutnya merupakan awal dari snowball effect kejatuhan Soeharto dan kelahiran pemerintahan baru. Berbagai persoalan yang ditimbulk oleh rezim lama bermunculan tanpa dapat dibendung. Di Padang, ribuan mahasiswa Universitas Bung Hatta mengajukan keberatan terhadap susunan Kabinet Reformasi Habibie karena mantan Gubernurnya, Hassan Basri Durin, yang menduduki jabatan baru sebagai Menteri Agraria, dianggap tidak bersih dari KKN. Di Semarang, FKPI menyoal

¹⁰⁵ Denny Indrayana. *Opcit.* Hal.145.

¹⁰⁶ Irine H Gayatri dan Moch. Nurhasim. *Opcit.* Hal.186.

mekanisme pengangkatan Habibie, menuntut pertanggungjawaban Soeharto, serta menuntut recall Anggota DPR/MPR yang berjumlah 700 orang. (Sumber: Pedoman Rakyat, 25 Mei 1998). Gabungan Mahasiswa Jawa Barat di Bandung menolak pengangkatan Habibie dan menuntut reformasi total serta pelaksanaan SI.

Tuntutan serupa diajukan pula oleh Mahasiswa Universitas Warmadewa di Denpasar, terutama untuk segera melakukan proses peradilan terhadap mantan Presiden Soeharto (Sumber: Dokumentasi POLRI). Di Medan, Mahasiswa Universitas Sumatera Utara dan Pengurus Senat Mahasiswa mengajukan beragam tuntutan yaitu Kabinet pemerintahan Habibie sebagai pemerintahan transisi; pembebasan tapol/napol; pencabutan UU Subversif dan UU Pemilu; rasionalisasi kekayaan pejabat pemerintah maupun swasta yang didapat secara ilegal; penciptaan iklim perekonomian yang lebih kondusif untuk tumbuh dan berkembangnya ekonomi kerakyatan dengan menghindari praktek-praktek monopoli, oligopoly, kartel; serta penurunan dan stabilisasi harga sembako (Sumber: Waspada, 26 Mei 1998).

Menindaklanjuti berbagai tuntutan yang ada, khususnya dalam tataran politik, Presiden Habibie melakukan kebijakan-kebijakan berupa mengeluarkan beberapa keputusan tentang pembebasan tapol/napol, pencabutan Permenpen No.1/1984 yang mengancam dan membatasi kebebasan pers, serta mempersiapkan RUU Pemilu dan Kepartaian. (Sumber: Kompas, 4 Agustus 1998). Namun, disisi lain, terjadi suatu kontradiksi, dimana kebijakan-kebijakan tersebut hanyalah suatu konsesi politik semata. Irine H Gayatri dan Moch. Nurhasim (1999: 195) menyatakan bahwa adalah suatu kontradiksi, mengingat turunnya Soeharto merupakan "hasil" demonstrasi, Pemerintah Habibie malah mengeluarkan peraturan yang membatasi kebebasan berekspresi di muka umum melalui Perpu No.2/1998. Hal ini menimbulkan reaksi

penolakan terhadap Perpu tersebut, yang dilakukan oleh seratus aktivis Forkot dan 16 organisasi di Ujung Pandang pada 31 Juli 1998 (Sumber: Kompas, 1 Agustus 1998).¹⁰⁷

Secara garis besar, inisiatif Presiden Habibie dalam mewujudkan reformasi adalah sebagaimana dinyatakan Marcus Mietzner dalam Denny Indrayana (2008: 145-146) sebagai berikut.¹⁰⁸

"Under pressure from the public, he introduced popular initiatives: (i) promoting the 1998 special MPR session to set the 1999 election schedule; (ii) supporting the 1999 electoral reform, (iii) liberalizing freedom of the press and freedom of expression; (iv) releasing political prisoners; and (v) conducting the 1999 general election."

Dapat kita lihat bahwa inisiatif Presiden Habibie didasari oleh spirit untuk menghapuskan apa yang selama ini menjadi momok sebagian kalangan masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan yang dianggap tidak demokratis pada masa Orde Baru. Selain ingin menegakkan demokrasi dari sisi mengadakan pemilu yang diharapkan bersifat lebih demokratis, Presiden Habibie juga berupaya menunjukkan bahwa pemerintahannya tidak bersifat represif dalam menyikapi suatu paham politik yang berbeda dengan haluannya. Singkatnya, Presiden Habibie ingin sebisa mungkin menampilkan citra yang sepenuhnya berpihak pada arus reformasi.

Kebijakan-kebijakan dalam tataran praktis yang dikeluarkan Presiden Habibie, khususnya dalam bidang politik menunjukkan titik berat pada prinsip penghargaan terhadap hak azasi manusia dalam berpolitik. Sebagaimana dijelaskan Richard Mann (1999: 78-79), paket kebijakan politik Presiden Habibie adalah sebagai berikut.

"Among the total package of reforms being discussed by the

¹⁰⁷ *Ibid.* Hal.195.

¹⁰⁸ Denny Indrayana. *Logcit.* Hal.145-146.

Habibie Government were:

1. Limiting the presidential term office to two five-year terms
2. Bringing about a better balance of power between the president, the executive and the legislature
3. The introduction of a multi-party political sistem
4. The allowance of greater numbers of political parties
5. Proportional representation under which electors would vote for individuals versus a district sistem under which votes would be cast for parties
6. Introducing contesting and non contesting parties so that only those adequately resourced and equipped would take part in elections
7. All political parties to be financially accountable, including the declaration of electoral funds to the General Elections Commission
8. Armed Forces representation to be reduced from 75 seats to 55; ABRI/civil servants should not have the right to vote or to join political parties
9. The DPR/MPR to have only 700 seats.¹⁰⁹

Kebijakan lain yang menimbulkan indikasi bahwa Pemerintahan Habibie belum sepenuhnya memenuhi tuntutan terselenggaranya demokrasi di Indonesia yang sesuai dengan ruh cita-cita reformasi adalah dengan dikeluarkannya UU No.9 Tahun 1998 Tentang Unjuk Rasa. Mahasiswa bereaksi keras terhadap pemberlakuan UU tersebut karena pembuatannya yang tidak demokratis sehingga dianggap hanya bertujuan untuk melanggengkan kekuasaan.

¹⁰⁹ Mann, Richard. *Fight for Democracy in Indonesia*. 1999, Bounemouth. Gateway Books. Hal.78-79.

Masalah lain adalah terkait tuntutan pencabutan terhadap Paket 5 UU Politik, yaitu UU tentang Pemilu, UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR dan DPRD, UU tentang Parpol dan Golkar, UU tentang Keormasan dan UU tentang Referendum. Tuntutan tersebut ditindaklanjuti, walaupun masih ada kondisi yang ironi, yaitu dalam proses pembahasan atas RUU bidang politik, terutama mengenai Pemilu, Parpol dan Susduk MPR, DPR dan DPRD, masih ada peran Fraksi ABRI, mengingat DPR menjadi pihak yang akan melahirkan RUU Politik menjadi UU. Apalagi, tuntutan yang tidak kalah mendesaknya ketika itu adalah pencabutan dwifungsi ABRI dalam kehidupan politik di Indonesia.

Jadi, kebijakan politik yang dilakukan Presiden Habibie ternyata masih dianggap belum memenuhi tuntutan reformasi yang sebenarnya. Sistem kekuasaan ala Orde Baru masih cenderung diadopsi dengan teknik "berganti baju" dengan cara yang lebih "akomodatif". Muridan S. Widjojo (1999: 259) menjelaskan sebagai berikut.

Pergantian Presiden belum merupakan pergantian rezim. Yang ditolak rakyat bukan hanya Soeharto, sebagai Presiden, melainkan seluruh rezim dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang dibentuk oleh Soeharto yang tidak mewakili aspirasi rakyat, sistem pemerintahan negara, yang pada gilirannya menimbulkan aksi protes dan unjuk rasa di luar saluran formal. Pemerintahan Habibie masih mempergunakan pendekatan, cara pikir bahkan gaya dan bahasa rezim Soeharto, juga dengan dalih "konstitusional" ala Soeharto – untuk menutupi kepentingan mempertahankan kekuasaan.¹¹⁰

Namun, dari pihak Presiden Habibie sendiri sebetulnya sudah memiliki konsep-konsep yang menghendaki pelaksanaan

¹¹⁰ Muridan S. Widjojo. *Wacana Politik Aktivis Gerakan Mahasiswa 1998*, dalam Widjojo, Muridan S. *Penakluk Rezim Orde Baru; Gerakan Mahasiswa '98*. 1999. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan. Hal.259.

kehidupan politik di Indonesia yang lebih demokratis. Hal ini dijelaskan oleh Presiden Habibie (1996: 168-169) bahwa beliau senantiasa mengingatkan agar pemilu yang akan dilaksanakan sejak lahirnya era Reformasi benar-benar dapat berlangsung secara jujur, adil, langsung, bebas, rahasia dan demokratis. Beliau juga mendorong seluruh komponen rakyat Indonesia untuk pro aktif membantu terwujudnya pelaksanaan pemilu yang memenuhi kriteria-kriteria tersebut. Jumlah partai politik tidak perlu dibatasi. Masyarakat perlu diberi kesempatan seluas-luasnya untuk bersama-sama pemerintah menjadi penyelenggara negara. TNI dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dilarang memihak salah satu kontestan pemilu. Lembaga pengawasan masyarakat dan pemantau pemilu tidak lagi dilarang. Lebih jauh lagi, pihak asing diundang untuk membantu menyelesaikan proses pemilu.

Prinsip-prinsip Presiden Habibie dalam mewujudkan demokrasi untuk memenuhi tuntutan reformasi adalah sebagai berikut:

1. Partai harus mengakui Pancasila dan UUD 1945;
2. Partai itu tidak dinyatakan oleh TAP MPR sebagai partai yang terlarang;
3. Walaupun Sidang Istimewa (SI) MPR baru dapat dilaksanakan dalam bulan November 1998, pada bulan Juni 1998 Presiden Habibie sudah menolelir masyarakat untuk memulai menjajaki pendirian partai baru dengan memenuhi syarat satu dan dua di atas. Masyarakat dipersilakan mendirikan partai-partai, walaupun belum ada dasar hukumnya, agar mereka tidak kehilangan waktu untuk melakukan sosialisasi wawasan partai politik mereka.¹¹¹

¹¹¹ Habibie, Bacharuddin Jusuf. *Detik-detik yang Menentukan; Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*. 2006. Jakarta. TCH Mandiri, hal 168-169.

Sangat menarik kita simak bahwa begitu kuatnya pencitraan Presiden Habibie ketika itu dalam usaha mereformasi kehidupan kepartaian di Indonesia. Masyarakat dibebaskan membentuk partai politik bahkan sebelum memperoleh dasar hukumnya secara sah. Teknis lanjutannya adalah bahwa bila UU tentang Partai Politik sudah disusun, maka partai-partai yang memenuhi UU tersebut baru dapat didaftarkan sebagai peserta pemilu yang akan datang.

Dalam bukunya, Habibie (2006: 169-170) memaparkan pemikirannya sebagai berikut.

"Dengan upaya-upaya yang sistematis, komitmen saya atas demokratisasi sangat jelas. Tidak sedikitpun niat dari pemerintah untuk menunda-nunda pemilu. Tidak ada sedikitpun niat pemerintah untuk melakukan rekayasa mendukung partai politik dan kekuatan tertentu. Sebab, bagi saya, pemilu merupakan wahana penting untuk memberdayakan kedaulatan rakyat, wahana untuk rekrutmen politik secara terbuka dan instrument awal untuk menghasilkan sebuah pemerintahan yang memiliki legitimasi yang tinggi.

Langkah penting untuk menghasilkan sebuah pemilu yang luber, jurdil dan demokratis membutuhkan dasar legalitas atau perundang-undangan yang kuat dan diterima oleh segala lapisan masyarakat. Karena itu, saya dorong seluruh komponen bangsa untuk menghasilkan undang undang yang dapat menciptakan nilai kesetaraan dan kemajemukan bangsa."¹¹²

Presiden Habibie juga menetapkan melalui Keputusan Presiden bahwa PNS yang sebelumnya "diwajibkan" untuk mendukung Golkar, maka kini ditegaskan bahwa PNS dilarang secara aktif dalam partai politik tertentu. Jika aktif mencalonkan diri, maka mereka harus keluar dari status PNS. Mereka memiliki

¹¹² Ibid. Hal.169-170.

kebebasan untuk menentukan suaranya dalam pemilu, sesuai aspirasi masing-masing.

Perubahan Undang Undang bidang Politik yang dilahirkan sebagai upaya mereformasi kehidupan politik di Indonesia oleh Presiden Habibie selengkapnya diuraikan oleh Habibie (1996:354-355) sebagai berikut:

"Melalui Undang Undang No.2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik, pembatasan terhadap jumlah partai politik diadadakan. Partisipasi politik dan penghargaan terhadap hak-hak politik rakyat dijabarkan secara tegas dalam Undang Undang No.3 Tentang Pemilihan Umum dan Undang Undang No.4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Untuk menghilangkan campur tangan Pemerintah dalam proses pemilu, Pemerintah juga mengatur netralitas TNI dan Polri serta Pegawai Negeri Sipil. Demikian juga dalam hal pelaksanaan dan pengawasan pemilu, Pemerintah menyerahkan sebagian besar wewenangnya kepada partai politik peserta pemilu. Pelaksanaan pemilu diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum yang sebagian besar anggotanya merupakan wakil partai politik peserta pemilu sendiri, sedangkan Pemerintah lebih menempatkan dirinya sebagai fasilitator.

Demikian pula halnya dalam pengawasan dan pelaksanaan pemilu. Bukan hanya lembaga pemantau dalam negeri saja, pemantau dari luar negeri juga diberi keleluasaan."¹¹³

Dalam hal kebebasan berpendapat dan berorganisasi, pemerintahan Presiden Habibie juga menghasilkan UU No.9 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. UU tersebut substansinya lebih kepada ketentuan-ketentuan tentang tata cara dan prosedur yang harus ditempuh

¹¹³ Ibid. Hal.354-355.

agar penyampaian pendapat itu dapat terlaksana secara tertib dan bertanggung jawab.

Setelah Pemilu 1999 terselenggara dan sudah diketahui hasilnya, Presiden Habibie menyatakan bahwa demokrasi di Indonesia telah dijalankan dengan sebagaimana mestinya. Cuplikan pandangan beliau itu dapat kita simak dalam pidato beliau yang mengumumkan hasil pemilu melalui TV dan radio dalam Habibie (1996: 173-175) sebagai berikut.

... "Inilah pemilihan umum pertama sejak 1955 yang benar-benar demokratis, jujur dan adil. Kenyataan tentang tingginya tingkat partisipasi dalam pemilu kali ini – yang sebelumnya diduga oleh sejumlah pengamat sebagai sesuatu yang sulit

– merupakan bukti tingginya kepercayaan rakyat pada sistem yang sedang kita bangun... Mereka menang melawan semua kekhawatiran: bahwa Pemilu 1999 akan berdarah, bahwa tingkat partisipasi akan rendah, dan bahwa pemilu jurdil adalah sebuah ilusi.

...Demikianlah indahnya kehidupan demokrasi. Demokrasi menang merupakan tahap dewasa dari sebuah kehidupan masyarakat beradab. Dalam kedewasaan itu, keputusan diambil secara bebas, sehingga kebenaran lahir sebagai hasil dari proses wacana yang menjadikan kesetaraan sebagai landasannya.

...Bertolak dari pemikiran tersebut, kiranya semakin jelas bahwa jalan demokratisasi yang kita tempuh saat ini sudah benar. Kita telah sepakat untuk memberi makna reformasi politik sebagai demokratisasi. Proses ini harus terus digulirkan. Demokratisasi harus menjadi arus besar yang akan mampu menerjang dan menjebol benteng-benteng otoritarianisme yang mungkin di sana sini masih tersisa..."¹¹⁴

¹¹⁴ Ibid. Hal.173-175.

DPR Sebagai Arena Pertempuran: Sistem Kepartaian dan Pemilu Yang Bagaimana?

Berikut ini adalah intisari dari apa yang ditulis dalam KAJIAN PEMILU 1999 (Tim Editor: Prof.DR. Ryaas Rasyid, MA., Drs. Muchlis Hamdi, MA., Drs. Manimbang Kahariady, Drs. M. Sarief Arief. 1999, Jakarta, PUSKAP):

Untuk menjalankan pemilu yang demokratis, hal yang harus dilakukan adalah merombak sistem pemilu yang selama ini merupakan demokrasi semu menjadi demokrasi sejati yang menjadi cita-cita rakyat Indonesia. Untuk menyelenggarakan sistem pemilu yang demokratis diperlukan perangkat yang efektif untuk mendukungnya, antara lain adalah lembaga atau badan penyelenggara pemilunya. Karena bagaimanapun mulianya cita-cita demokrasi yang akan diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemilu, bila unsur penyelenggara pemilunya belum mencerminkan akomodasi kepentingan yang seimbang dari berbagai pihak, tentu hal tersebut masih akan sulit direalisasikan.

Untuk menyelenggarakan Pemilu pertama sejak Era Reformasi lahir, diperlukan penguatan terhadap unsur-unsur penyelenggara Pemilu itu sendiri. Penyelenggara Pemilu yang krusial adalah wakil partai politik, wakil pemerintah dan wakil masyarakat yang akan mengisi Badan Penyelenggara Pemilu. Undang Undang mengenai Pemilu yang akan dihasilkan berangkat dari keinginan untuk memperkuat ketiga unsur yang berpengaruh dalam penyelenggaraan pemilu tersebut agar lebih dapat menjadi pilar yang kokoh dalam mewujudkan demokrasi. Unsur masyarakat dimasukkan agar dapat menjadi penengah dan penyeimbang yang netral terhadap unsur wakil partai politik dan partai pemerintah. Wakil masyarakat ini diambil dari dan oleh warga masyarakat non-partisan yang berintegrasi tinggi dan profesional dalam hal-hal yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemilu. Ide mengenai

komposisi tersebut adalah merupakan masukan dari pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri (Depdagri) yang tertuang dalam Rancangan Undang Undang (RUU) tentang Pemilihan Umum yang diajukan kepada DPR dimana RUU ini diadopsi dari Draft RUU yang disiapkan oleh Tim Revisi Undang Undang Politik Depdagri yang diketuai Prof. DR. M. Ryaas Rasyid, MA.

Ternyata DPR tidak mendukung usulan konsep diatas. Ketiga Fraksi di DPR ketika itu secara tegas menolak dengan alasan bahwa unsur masyarakat sudah terwakili oleh Anggota-anggota DPR. Menurut mereka, partai-partai politik dalam sistem multipartai sudah merupakan penjelmaan dari berbagai kepentingan yang ada di masyarakat. Dalam hal ini, beberapa analisa menyebutkan secara skeptis bahwa DPR agaknya mencurigai bahwa pemerintah bermaksud menempatkan orang-orangnya dalam Badan Penyelenggara Pemilu.

Pemerintah mengalah dan akhirnya setuju bahwa hanya ada dua unsur dalam Badan Penyelenggara Pemilu, yaitu wakil partai politik dan wakil pemerintah. Ternyata permasalahan belum selesai. Pemerintah meminta agar wakil pemerintah diberi hak suara yang seimbang dengan unsur wakil politik partai. DPR pada awalnya tidak menyetujui permintaan tersebut. Pemerintah tidak putus asa dengan melobi DPR dari sudut aspek kestrukturian Badan Penyelenggara Pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU). DPR akhirnya melihat bahwa struktur KPU tampaknya memberikan jaminan adanya keseimbangan yang menguntungkan kedua belah pihak dalam menyelenggarakan pemilu, sehingga pada akhirnya seluruh Fraksi DPR setuju dengan alokasi kekuatan suara yang seimbang tadi.

Dapat dilihat bahwa tampaknya ketika itu pihak DPR masih khawatir terhadap adanya potensi campur tangan pemerintah (status quo) dalam usaha-usaha memenangkan pemilihan umum,

sehingga dikhawatirkan nilai-nilai demokrasi sejati yang menjadi cita-cita reformasi tidak maksimal direalisasikan. Salah satu yang membuat DPR akhirnya setuju usulan pemerintah untuk menyeimbangkan kekuatan suara diatas adalah adanya konsesi yang diberikan pemerintah bahwa Sekretaris Umum KPU tidak merangkap menjadi Anggota KPU sehingga tidak mempunyai hak suara.

Perdebatan selanjutnya adalah mengenai bagaimana membentuk KPU yang telah disepakati itu. Hal yang sangat menjadi sorotan adalah bagaimana dengan keanggotaan wakil partai politik peserta pemilu. Aspek sensitif yang dianggap oleh DPR dapat merangsang intervensi pemerintah dalam penyelenggaraan pemilu muncul kembali. Hal ini terlihat dari ketentuan dalam UU Pemilu yang baru, yaitu bahwa seleksi parpol peserta pemilu dilakukan oleh KPU, namun kenyataannya pada waktu itu KPU belum terbentuk sehingga sementara itu tugas-tugas KPU dilaksanakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang ada. DPR kembali keberatan dengan masalah ini.

Untuk meredam ketegangan ini, pemerintah akhirnya membentuk sebuah tim independen yaitu Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (P3KPU) atau Tim 11 yang terdiri dari warga masyarakat independen dan nonpartisan dengan Prof. DR. Nurcholis Madjid sebagai Ketuanya. Akhirnya terseleksi 48 partai peserta pemilu 1999 yang diresmikan oleh Ketua LPU.

Tantangan juga datang dari luar parlemen. partai-partai politik yang baru muncul dan baru akan ikut pemilu pada tahun 1999, menyatakan keberatannya atas hak suara sama yang dimiliki unsur pemerintah dalam KPU. Hal itu dianggap akan mengkebiri kesempatan mereka untuk masuk ke parlemen dengan lancar dan adil. Menanggapi persoalan ini, akhirnya dengan cerdas kembali, pemerintah menetapkan 4 Anggota Tim 11 sebagai Wakil-wakil Pemerintah di KPU. Mereka adalah DR. Adnan Buyung

Nasution, Adi Andoyo, S.H., DR. Afan Gaffar, MA., DR. Andi A. Mallarangeng, M.Sc., dan Oka Mahendra, S.H. Keempatnya dinilai sebagai perwakilan masyarakat yang netral. Dengan kebijakan ini, akomodasi kepentingan status quo, DPR dan partai politik di luar parlemen akhirnya tercapai.

Untuk lebih memahami bagaimana sebetulnya pemikiran-pemikiran atau gagasan-gagasan mengenai sistem pemilu dan sistem kepartaian yang lebih baik dimana hal ini dikemukakan dalam perdebatan-perdebatan antar Fraksi di DPR RI ketika itu, perlu kita ikuti wacana-wacana perdebatan yang mengemuka pada periode lahirnya UU Pemilu baru pada tahun 1999 itu.

Point Penting Perdebatan Sistem Pemilu 1999

Tabel. Usulan Pemerintah dan Fraksi-Fraksi di DPR RI tentang Sistem Pemilu 1999

	Sistem Pemilu	Alasan
Pemerintah	Campuran Sistem Distrik dan Proporsional	<ul style="list-style-type: none"> • Memenuhi 5 parameter pemilu yang luber, jurdil dan mencerminkan kedaulatan rakyat • Meningkatkan legitimasi wakil rakyat • Mendekatkan hubungan antara rakyat dengan wakilnya • Proporsional (perwakilan berimbang) digunakan untuk memberikan peluang bagi parpol memperoleh kursi sesuai dengan proporsi

		perolehan suara nasional, dengan demikian tidak ada suara yang hilang percuma melalui sistem campuran ini.
FKP	Sistem Proporsional dengan Pendekatan Distrik	Mampu mewujudkan tiga prinsip pemilu: prinsip keterwakilan, prinsip pertanggungjawaban, dan prinsip kedekatan dengan rakyat dalam proses pengambilan keputusan.
FABRI	Sistem Proporsional dengan Pendekatan Distrik (Awalnya: Sistem Proporsional yang Dimodifikasi)	Kurang lebih sama dengan alasan FKP
FPP	Sistem Proporsional yang Disempurnakan	<ul style="list-style-type: none"> • Hanya menguntungkan Golkar • Tidak cocok dengan kondisi Indonesia yang heterogen, negara kepulauan • Merugikan partai-partai baru yang belum memiliki jaringan dan kelembagaan kuat
FPDI	Sistem Proporsional yang Disempurnakan	<ul style="list-style-type: none"> • Supaya tidak ada suara yang terbilang percuma • Kurang lebih sama dengan alasan FPP

Sumber: Sekretariat Komisi II DPR RI (diolah)

Pemerintah, FKP dan FABRI memiliki pandangan yang sama mengenai sistem pemilu yang perlu digunakan pada Pemilu 1999, yaitu campuran antara sistem proporsional dengan sistem distrik. Pemerintah mengemukakan alasan, bahwa masing-masing sistem proporsional maupun sistem distrik mempunyai kelemahan dan kelebihan, sehingga sistem kombinasi antara keduanya adalah merupakan sublimasi yang mengaplikasikan kelebihan-kelebihan sistem proporsional dan kelebihan-kelebihan sistem distrik. Lebih jelasnya dapat dilihat pada argument Pemerintah yang diwakili Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Syarwan Hamid sebagai berikut:

"Kami mengatakan memperbaiki bukan artinya tidak asal beda, artinya kalau kemarin "a" harus "b". Barangkali substansi yang kemarin masih bisa kita pakai kalau memang itu masih bagus, tapi ada hal-hal yang memang perlu diperbaiki.

Yang kedua sebenarnya setelah ada TAP MPR tentang Pemilu itu juga mengacu kepada TAP. Apa hal-hal kemarin yang kita rasakan kelemahan terutama pada sistem proporsional yaitu dipersoalkan masalah keperwakilan, itu antara lain. Barangkali masih kuatnya lembaga-lembaga recall oleh partai politik yang juga sangat gencar dikritik. Kemudian masalah keamanan dalam kampanye. Saya kira masih banyak lagi hal-hal lain yang melekat pada kelemahan sistem proporsional.

Sedangkan sistem distrik pun mengandung kelemahan. Karenanya berangkat dari pengamatan 2 sistem itu maka kami mencari suatu kombinasi sistem bisa mengeliminir kelemahan kedua sistem tersebut. Karenanya substansi daripada RUU ini pertama terdapat perubahan pada sistem Kami mengusulkan sistem distrik kombinasi proporsional."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilihan Umum, RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD tanggal 26 November 1998. Sekretariat Jenderal DPR RI. Tidak dipublikasikan)

Pemerintah juga mengemukakan pengalaman historis negara-negara lain, bahwa rata-rata progres sistem pemilunya adalah menunjukkan pergerakan dari sistem proporsional menuju sistem *proporsional list* atau distrik proporsional. Argumentasi itu diperkuat oleh Direktur Jenderal PUOD ketika itu, Ryaas Rasyid yang menunjukkan bahwa 30 negara terakhir – ketika itu – di Asia Pasifik mengalami transisi sistem pemilu menuju pada sistem kombinasi. Yang perlu diperhatikan, dalam implementasi sistem proporsional, hendaklah berprinsip pada sistem *open list*. Disini dapat dilihat adanya kritik terhadap sistem proporsional “*à la Orde Baru*” yang ternyata masih menjiwai sistem proporsional yang ditawarkan untuk Pemilu 1999, mengacu pada Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Pemilu yang sedang dibahas. Pernyataan Ryaas Rasyid itu dapat dilihat pada kutipan sebagai berikut:

“Sistem proporsional yang murni, karena kalau saya lihat ini sebagian besar tidak ingin Proporsional Plus dalam pengertian Openly System. Sebenarnya yang dimaksud dalam teori itu kalau dikatakan Proporsional Plus itu artinya adalah Openly System, para pemilik partai dan sekaligus pemilik daftar nama, itu yang lazim dipraktekkan di banyak negeri dan disebut Proporsional Plus atau Proporsional yang dimodifikasi kalau menggunakan istilah ABRI.

Jadi orang datang ke Pooling Station itu dia memilih partai dan memilih diantara daftar itu sehingga daftar nomor 1 belum tentu dia yang harus masuk, tapi nama yang terbanyak memperoleh suara dari daerah itu, itu yang disebut modifikasi atau plus dari sistem proporsional.

Kalau saya mencermati DIM ini sebagian besar ingin kembali ke proporsional tidak ada bedanya dengan yang dulu sama sekali tidak ada bedanya. Memang ada daftar tapi daftar itu ditentukan oleh partai, susunannya pun ditentukan oleh partai

tidak dikonsultasikan dengan rakyat dan rakyat pun ketika masuk ke Pooling Station ke TPS itu dia tidak melihat lagi nama-nama dia cuma melihat tanda gambar saja, jadi tidak ada bedanya dengan dulu."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilihan Umum, RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD tanggal 26 November 1998. Sekretariat Jenderal DPR RI)

Misi yang diinginkan dari pernyataan Ryaas Rasyid di atas adalah bahwa harapan yang perlu diperhatikan adalah terkait dengan diarahkannya sistem pemilu kepada bagaimana membuat rakyat puas, yaitu tidak dengan memilih tanda gambar saja. Sistem pemilu 1999 harus menghapuskan kesan adanya *broker* politik. Jadi, tidak boleh ada celah yang memungkinkan adanya mediator antara rakyat dengan pengambil keputusan.

Pada awalnya FABRI belum menyatakan bahwa sistem distrik perlu diadopsi dalam sistem proporsional, sehingga mengistilahkannya sebagai sistem proporsional yang dimodifikasi. Maka, perlu dilakukan peninjauan mengenai bagaimana latar belakang pemikiran FABRI dalam mengemukakan sistem proporsional yang dimodifikasi itu. Hal ini dapat dilihat pada forum Rapat Kerja Panitia Khusus (Pansus) RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilu dan RUU tentang Susunan Kedudukan (Susduk) MPR RI, DPR RI dan DPD RI yang diselenggarakan pada tanggal 26 November 1998 (Tahun Sidang 1998-1999, Masa Persidangan I).

Dalam paparannya, Hadi Sutrisno ketika itu menerangkan pandangan FABRI mengenai sistem pemilu yang perlu digunakan dalam Pemilu 1999. Latar belakang alur pikirnya antara lain ialah bahwa pemilu harus dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat yang memiliki tingkat kualitas dan akuntabilitas yang tinggi terhadap rakyat di daerah yang diwakilinya. FABRI berpendapat bahwa sistem proporsional yang dimodifikasi dengan sistem daftar masih relevan.

Yang menarik adalah, FABRI mencatat bahwa pola Pemilu 1971 cukup akomodatif terhadap tuntutan reformasi jika dilaksanakan secara jujur dan adil. Jadi, secara tidak langsung, FABRI memberikan penekanan pada faktor jujur dan adil dalam penyelenggaraan pemilu, karena tidak dapat dipungkiri, pada masa Orde Baru, kejujuran dan keadilan dalam penyelenggaraan pemilu adalah sangat dipertanyakan. Menurut FABRI, hal yang menonjol pada Pemilu 1971 adalah:

- Bahwa daftar calon Anggota DPR RI dan DPRD disusun sampai dan dilakukan oleh pengurus OPP pada setiap daerah tingkat II
- Setiap daerah tingkat II sedikitnya mempunyai 1 orang wakil berdasarkan imbang jumlah penduduk

Dengan mengacu pada metode Pemilu 1971 itu, paling tidak ada 5 keuntungan yang bisa diambil, yaitu:

1. Pengurus partai pada daerah tingkat II akan proaktif berkomunikasi dengan tokoh-tokoh masyarakat pendukungnya, yang berarti bahwa penyelenggaraan pemilu sebagai sarana pendidikan politik dapat ikut memberdayakan peran dan fungsi parpol
2. Sejak awal pencalonan, rakyat di daerah tingkat II sudah ikut berpartisipasi secara aktif untuk mengenali dan menilai calon-calon yang akan mewakili daerahnya, baik di DPR RI, DPRD I maupun DPRD II, walaupun sang calon tidak harus berdomisili di daerah tingkat II yang bersangkutan
3. Para calon akan berupaya optimal mengenal dan dikenal oleh rakyat di daerah pencalonannya, sehingga akan selalu berkomunikasi dan memelihara kedekatan terhadap rakyat di daerah yang diwakili
4. Kampanye pemilu dapat dilokalisir dalam wilayah dati II yang bersangkutan

5. Bila terjadi penggantian antar waktu tidak perlu pemilu ulang, karena selain biaya yang tidak kecil, sudah ada daftar calon tetap pada setiap dati II

Pendapat FKP mengenai sistem proporsional dengan pendekatan distrik yang perlu diadopsi pada Pemilu 1999 dapat dilihat dari pernyataan yang disampaikan oleh Amir Liven Sirait, MBA sebagai berikut:

"...FKP selama ini mencatat ada suatu tuntutan yang begitu besar, tuntutan atau aspirasi daripada rakyat antara lain yang mencolok itu adalah bahwa rakyat itu ingin persis tahu siapa calonnya begitu. Siapa yang akan mewakili dia, saya yakin bukan hanya catatan FKP begitu, ini catatan daripada semua kita yang berkumpul di tempat kita ini, bahkan kritik itu sudah begitu jauhnya ada yang disebutkan bahwa calon-calon itu seperti kucing dalam karung katanya, rakyat itu hanya tahu meongnya, kucingnya tidak diketahui katanya..."

Oleh sebab itu sistem ini disebutkan FKP adalah proporsional dengan pendekatan distrik, maksudnya disitu daerah pemilihan adalah di tingkat II. Saya kira tidak jauh daripada konsep daripada Pemerintah, karena Pemerintah juga nampaknya sudah melihat bahwa pada dasarnya konsep Pemerintah itu distriknya pada dasarnya adalah tingkat II hanya dihubungkan dengan jumlah penduduk, maka jumlah penduduk yang lebih besar dengan kelipatan sekian akhirnya lebih daripada satu di suatu daerah atau di suatu daerah menjadi sekian distrik. Sedangkan FKP melihat tidak mendistrikkannya begitu, itu saja bedanya begitu."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilihan Umum, RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD tanggal 26 November 1998. Sekretariat Jenderal DPR RI)

Dengan demikian, yang dimaksud FKP adalah sistem proporsional dengan pendekatan distrik dimana dari II adalah daerah pemilihan. Misinya adalah bahwa rakyat di dari II dapat tahu persis siapa yang dicalonkan oleh suatu partai. Cara yang ditawarkan secara teknis adalah bahwa nama-nama caleg di dari II yang bersangkutan dicantumkan, namun ide FKP adalah "membantu" masyarakat melakukan "pencoblosan" dengan menusuk gambar partainya saja. Kita dapat melihat, bahwa tradisi mencoblos tanda gambar partai selama Orde Baru tampaknya diusahakan FKP untuk tetap dilakukan. Tampaknya FKP tidak menginginkan bahwa perubahan cara atau sistematisa pencoblosan akan membingungkan masyarakat sehingga berpotensi menimbulkan kesalahan teknis pemberian suara yang pada akhirnya merugikan Golkar.

Meskipun nilai-nilai sistem pemilu yang diusulkan Pemerintah, FKP dan FABRI mengandung unsur-unsur perbaikan dalam keterwakilan, pertanggungjawaban dan prinsip kedekatan dengan rakyat dalam proses pengambilan keputusan, namun FPP dan FPDI yang secara empiris mengalami perjuangan hebat menghadapi kekuatan FKP pada masa Orde Baru - dimana kekuatan 'sel-sel' Golkar sudah sangat terbentuk dengan kuat sampai ke setiap sendi-sendi kehidupan pemerintahan dan kemasyarakatan yang dibangun dengan berbagai macam cara yang mengandalkan kekuasaan dominan ketika itu - menolak sistem distrik diadopsi dalam sistem Pemilu 1999, karena kedua fraksi itu menganggap bahwa sistem distrik hanya akan menguntungkan pihak status quo yang selama Orde Baru sudah menancapkan kekuatan-kekuatannya dengan sangat mengakar (dalam hal ini adalah Golkar).

Namun, agar tidak terlalu terkesan mengalami 'phobia' terhadap kekuatan Golkar, FPP dan FPDI mengemukakan alasan lain yang lebih 'ilmiah', yaitu bahwa sistem distrik kurang cocok diadopsi di Indonesia yang memiliki tingkat heterogenitas yang tinggi dengan kondisi geografisnya berupa kepulauan. Kedua, dengan

adanya sistem distrik, berarti ada suara yang terbuang percuma, mengingat dalam satu daerah pemilihan (dapil), hanya ada 1 caleg pemenang, yaitu yang memperoleh suara terbanyak, sementara, caleg-caleg lain yang walaupun memperoleh suara cukup signifikan, suaranya hilang karena sistem suara terbanyak itu.

Untuk lebih jelasnya, mari kita lihat beberapa argumen FPP. Dalam forum salah satu argumen FPP mengenai pengajuan sistem pemilu proporsional, sebagaimana disampaikan oleh Robbani Thoha dalam forum Rapat Kerja Pansus RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilu, RUU tentang Susduk MPR, DPR dan DPRD tanggal 26 November 1998 adalah sebagai berikut:

"Untuk itu pemilu yang secepatnya di tengah konstelasi yang macam begini ini, ini lebih-lebih dengan keikutsertaan partai yang terdaftar saja sudah 100 buah. Jadi ada harapan-harapan bahwa dengan pemilu itu nanti seluruh potensi dari pada rakyat, potensi yang ada itu terwakili, ini diharapkan..."

Untuk itu memang yang paling cocok adalah pemilihan umum yang proporsional yang mencerminkan potensi riil dari pada rakyat, tidak ada suara yang terbuang, ini-ini pendekatan. Lebih-lebih bahwa pemilu harus dilaksanakan secepat mungkin, dengan sistem-sistem yang lain saya belum mendengar biarpun sudah banyak makalah ditulis, argumentasi pengalaman-pengalaman empirik di negara lain diceritakan, tapi ditingkat aturan saja secara riil breakdowning sebuah pemilihan umum yang jujur dan adil, itu belum kita lihat.

Kami tidak apriori terhadap sistem-sistem pemilu apa itu distrik, apa distrik dengan daerah pemilihan tingkat II dan sebagainya, mari nanti kita kaji, kita uji seberapa jauh seluruh pemikiran-pemikiran itu betul-betul bisa melahirkan sebuah lembaga yang betul-betul menampung seluruh aspirasi rakyat, ini seluruh aspirasi bukan sekedar wakil-wakil distrik, tapi seluruh aspirasi yang riil ada di dalam masyarakat."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilihan Umum, RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD tanggal 26 November 1998. Sekretariat Jenderal DPR RI)

Selain itu, Robbani Thoha menyinggung adanya potensi konflik bila ketika itu Indonesia mengadopsi sistem distrik. Kutipan pernyataan beliau adalah sebagai berikut:

"Memang saya sudah mengumpulkan komentar-komentar para pakar tentang sistem distrik tersebut yang terutama mengatakan bahwa rakyat Indonesia sesungguhnya sudah sangat terbiasa dengan pola sistem distrik memilih orang tersebut,

tapi marilah kita coba melihat kenyataan sehari-hari sekarang ini, bahwa pemilihan lurah sudah sangat tercemari, beberapa pemilihan kepala desa...entah menang, entah kalah, pasca pemilihan kepala desa selalu terjadi demonstrasi, sekolahan ada yang dibakar, saya mengumpulkan data-data itu agak komplis yang nanti lain kesempatan saya serahkan pada Bapak Ryaas Rasyid khususnya sebagai Ketua Tim. Ini realitas di masyarakat kita yang tidak bisa kita pungkiri, untuk itu sekali lagi FPP tidak apriori terhadap usulan dari Pemerintah maupun dari Fraksi-fraksi yang lain, nanti mari kita kaji seberapa jauh jujur dan adil itu betul-betul tercerminkan di dalam pasal-pasal, tidak hanya terpasang di dalam TAP MPR maupun pidato-pidato, nanti kita lihat." (Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilihan Umum, RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD tanggal 26 November 1998. Sekretariat Jenderal DPR RI. Tidak dipublikasikan)

Adapun FPDI, pandangan-pandangannya adalah menekankan pada penyempurnaan sistem proporsional yang kurang lebih sama dengan pendapat Ryaas Rasyid. Dalam Forum Rapat Kerja yang

sama, pernyataan yang disampaikan (oleh Y.B. Wiyan-jono, S.H.) adalah sebagai berikut:

"Kemudian, bagaimana seorang caleg partai politik dicalonkan, sehingga masyarakat mampu untuk memilih sesuai dengan pilihannya bukan atas dasar susunan partai, disini bedanya. Kalau yang lalu partai dengan kewenangannya membuat daftar nomor urut, dapat berapa kursi sesuai proporsi yang diperoleh daerah pemilihan urutan itu yang jadi, dan kadang-kadang diutak-atik yang paling atas yang paling terkenal, paling menyerap suara, tidak jadi. Itu namanya votegetter. Rakyat tidak tahu votegetter, karena senang dengan nomor satu maka dipilihnya, itu menipu namanya. Hal itu tidak terjadi lagi, oleh karena itu daftar calon dibuat bagaimana.

... daftar calon harus berdasarkan kepada nama-nama yang diterapkan mewakili suatu daerah dimana kursi itu berada, misalnya di Yogya mendapat 7, berarti untuk Kotamadya 1, Gunung Kidul 1, Kulonprogo 1, 2 di Sleman, 2 di Bantul.

Kalau kemarin, calon tidak memperhatikan daerahnya. Kali ini calon harus dipasang sesuai daerahnya, Yogya siapa, Bantul siapa, sesuai dengan daerah asal itu, karena 7 yang diperebutkan harus mencerminkan distrik yang ada. Jadi kepentingan bagaimana pencerminan distrik itu."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilihan Umum, RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD tanggal 26 November 1998. Sekretariat Jenderal DPR RI)

**Tabel. Usulan Pemerintah dan Fraksi-Fraksi di DPR RI
tentang Lembaga Penyelenggara Pemilu 1999**

	Lembaga dan Komposisi	Alasan
Pemerintah	KPU terdiri dari wakil pemerintah, wakil partai dan wakil masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> • Keberadaan wakil pemerintah menjaga independensi KPU (dari pengaruh atau kendali salah satu parpol), juga demi memngakomodasi kepentingan nasional • Adanya wakil rakyat bertujuan melahirkan KPU yang bersifat reformis
FKP	LPU terdiri dari wakil pemerintah dan wakil parpol	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada masalah dengan nama kelembagaan lama sehingga tidak perlu diganti nama baru • Wakil masyarakat dihilangkan sebab tidak ada jaminan mereka independen
FAERI	KPU terdiri dari wakil pemerintah, wakil parpol dan wakil masyarakat	Menerima nama KPU
FPP	KPU terdiri dari wakil pemerintah dan wakil parpol	<ul style="list-style-type: none"> • Menerima nama KPU • Setuju wakil masyarakat dihilangkan dari KPU • Menerima keberadaan wakil pemerintah, tetapi dengan catatan pemerintah tidak "bermain api"

FPDI	KPU terdiri dari wakil pemerintah dan wakil parpol	Kurang lebih sama dengan alasan FPP
------	--	-------------------------------------

Sumber: Sekretariat Komisi II DPR RI (diolah)

Dalam hal lembaga penyelenggara Pemilu 1999, Pemerintah hanya memiliki 1 partner yang sependapat, yaitu FABRI. Keduanya berpandangan bahwa lembaga penyelenggara Pemilu 1999 harus memiliki unsur dari Pemerintah, wakil partai dan wakil masyarakat. Menurut mereka, hal itu adalah untuk menciptakan terakomodasinya kepentingan nasional secara lebih menyeluruh. Diikutkannya wakil masyarakat adalah untuk mengakomodir nilai-nilai reformasi yang baru saja digulirkan. Bila hanya ada wakil parpol saja di dalam tubuh lembaga penyelenggara pemilu, dikhawatirkan nilai-nilai reformasi yang riil diinginkan masyarakat Indonesia kurang dapat disampaikan secara utuh oleh wakil-wakil parpol. Namun, dua unsur itupun perlu ditambah dengan peran Pemerintah untuk menjaga keseimbangan kedua kekuatan itu, agar independensi lembaga penyelenggara pemilu 1999 tetap terjaga.

FABRI mengusulkan jumlah wakil dari Pemerintah adalah sebanyak 5 orang, sedangkan wakil dari partai-partai peserta Pemilu masing-masing 1 orang. Wakil rakyat diusulkan 5 orang. Penyelenggaraan pemilu diusulkan untuk diawasi oleh satu badan independen yang bebas dan mandiri. Badan independen ini juga tentu saja harus mengakomodir adanya wakil-wakil masyarakat, dan masyarakatpun dapat membentuk suatu pengawasan yang independen terhadap pelaksanaan pemilu.

Hal yang menarik adalah bahwa baik FKP, FPP maupun FPDI sama-sama tidak setuju bahwa wakil masyarakat diikutkan menjadi salah satu unsur lembaga penyelenggara Pemilu 1999. Ini membuktikan bahwa ketiga pihak tersebut secara tidak langsung

masih mengedepankan faktor kekuatan elit partai daripada kekuatan riil yang ada di masyarakat. Dapat diasumsikan bahwa ketiganya lebih menghendaki efisiensi pelaksanaan reformasi secepat mungkin dengan dasar kehendak dari para tokoh-tokoh partai daripada terimplementasinya prinsip keterwakilan masyarakat secara lebih nyata. Sementara itu, persetujuan atas dimasukkannya unsur Pemerintah disetujui FKP, FPP dan FPDI, tapi FPP dan FPDI memberikan catatan agar Pemerintah harus betul-betul bersikap netral. Ini dimungkinkan karena baik FPP maupun FPDI tidak menghendaki terulangnya keberpihakan yang kurang 'fair' selama masa Orde Baru antara Pemerintah dengan Golkar, sehingga merugikan FPP dan FPDI.

Namun, pendapat diatas adalah berupa asumsi. Pernyataan "resmi" sebagai justifikasi atas kurang disetujuinya unsur wakil masyarakat pada lembaga penyelenggara pemilu tentu tidak dinyatakan dalam bentuk pendapat asumsi di atas. Beberapa argumen terkait pandangan-pandangan yang tidak menyetujui adanya unsur wakil masyarakat dalam lembaga penyelenggara pemilu, pertama adalah yang dinyatakan Mohammad Yamin Tawari yang mewakili FKP dalam forum Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilihan Umum, RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD tanggal 26 November 1998, sebagai berikut:

"...bahwa mengapa FKP tidak menggunakan masyarakat yang independen dalam anggota lembaga pengawasan itu karena dalam pandangan FKP sesungguhnya bahwa konsep abstraknya kita bisa dengan mudah mengatakan seseorang itu independen atau bebas dan mandiri tetapi pada realitas ukuran-ukuran apa yang akan kita gunakan, misalnya seseorang bukan pengurus parpol dan juga bukan anggota parpol tetapi sekiranya punya kecenderungan kuat terhadap parpol walaupun dia bukan pengurus atau anggota parpol, apakah yang seperti itu bisa kita sebut sebagai masyarakat yang mandiri atau

independen atau seseorang dinyatakan bebas, mandiri atau independen itu parameternya ukuran-ukuran yang kita lakukan tidak hanya pada ukuran-ukuran formal tetapi seberapa jauh perilaku atau tingkah laku dan tindakannya di masyarakat dan itu sesuatu yang kita hadirkan yang sangat kita perdebatkan panjang. Sementara kita dituntut untuk mengadakan pemilu dalam waktu yang secepat-cepatnya sehingga tidak menghilangkan waktu misalnya kita harus memperdebatkan seseorang ataukah kita menghadirkan sesuatu yang kemudian itu mengundang perdebatan si masyarakat yang kemudian berimplikasi kepada bagaimana penyelenggara pemilu dan sebagainya."

Dapat kita lihat bahwa argumentasi FKP didukung oleh keadaan dimana pelaksanaan pemilu perlu segera dilaksanakan sebagai tuntutan reformasi yang mengejutkan. Faktor perlunya keterwakilan unsur masyarakat sebagai prasyarat independensi lembaga penyelenggara pemilu sebagaimana yang diajukan Pemerintah dan FABRI justru dipertanyakan tentang independensi masyarakat itu sendiri terhadap pengaruh kecenderungan keberpihakan masyarakat pada parpol tertentu. Memang hal tersebut dapat dikaji, namun hal tersebut akan membutuhkan waktu yang lama. Disinilah argumentasi FKP mendapatkan kekuatannya. Faktor independensi masyarakat tersebut juga didukung oleh argumen FPDI sebagaimana disampaikan oleh Y.B. Wiyanjono, S.H. dalam forum yang sama sebagai berikut:

"...Oleh karena itu mendasarkan kepada TAP MPR penyelenggara pemilihan umum bebas mandiri pasti tidak bisa ditawar-tawar lagi, dengan demikian yang terdiri dari unsur partai politik peserta pemilu dan pemerintah itu ketentuan yang ada disana. Maksud didalam RUU tempo hari masih melibatkan masyarakat independen, FPDI dalam pengantar musyawarah mengatakan mari kita tengok kalau memang itu memperkuat kemantapan penyelenggaraan kenapa tidak, tetapi kalau

kemudian menimbulkan problem karena hakekatnya masyarakat itu sudah tercermin terwakili dalam partai-partai yang ada, kemudian mewakili apa lagi, independen apa mewakili golput. Kalau diharapkan partai-partai itu menyerap kemudian yang tidak terserap partai kira-kira golongan apa, kan repot kita. Maka yang kita ingin PDI ingin mempertajam saja tidak apriori menolak, selama ini nanti menambah kemantapan oke tetapi kalau akibatnya justru kita kerepotan sendiri bagaimana ini karena TAP MPR hanya membatasi unsur partai politik dan pemerintah."

Menanggapi argumen-argumen yang menolak unsur masyarakat dimasukkan sebagai unsur lembaga penyelenggara Pemilu, suatu pernyataan penting disampaikan Pemerintah ketika itu, diwakili oleh Ryaas Rasyid selaku Direktur Jenderal PUOD, yaitu dengan menganalogikan kondisi ketika para *founding fathers* merumuskan keanggotaan MPR. Ketika itu di MPR ada unsur Utusan Golongan. Kalau memakai logika FPDI, maka sebetulnya keberadaan Utusan Golongan itu tidak diperlukan. Namun, kenyataannya, Utusan Golongan itu diperlukan, karena walaupun sudah ada wakil partai, ternyata negeri ini memerlukan golongan dalam masyarakat yang siapa tahu bisa memberikan legitimasi lebih besar kepada peran lembaga negara.

Hal itulah yang diadopsi Pemerintah dalam konsep pembentukan lembaga penyelenggara Pemilu 1999. Siapa tahu ada pihak-pihak dalam masyarakat yang justru dapat memberikan legitimasi lebih besar bagi lembaga penyelenggara pemilu. Pihak-pihak itu bisa jadi wakil dari universitas yang sangat menonjol dedikasi dan integritasnya, dimana hal tersebut diakui publik, atau misalnya uskup yang tidak berpartai, dan sebagainya. Pernyataan dalam TAP MPR yang hanya menyebutkan 2 unsur saja yang perlu diakomodasi, yaitu unsur Pemerintah dan wakil-wakil partai politik, tidak berarti bahwa ketentuan itu tidak bisa diperluas.

Lalu kemana sebaiknya wakil masyarakat diberikan posisi? FPDI menyarankan agar wakil masyarakat "disalurkan" ke dalam

lembaga independen yang bersifat pengawasan terhadap pelaksanaan pemilu. FPDI menyampaikan bahwa pada Pemilu-pemilu pada masa Orde Baru, pengawasan dilakukan oleh Kejaksaan. Maka untuk Pemilu 1999, Fraksi ini mengusulkan agar di Tingkat Pusat, pengawasan yang selama ini dilakukan Mahkamah Agung (MA) dengan Hakim-hakim Agungnya, perlu ditambah dengan unsur wakil-wakil partai politik. Di tingkat I Ketua Pengadilan Tinggi dengan Hakim-hakim Tinggi nya ditambah wakil partai politik. Di tingkat II Ketua Pengadilan Negeri dengan Hakim-hakim Pengadilan Negeri dan wakil partai politik. Dengan ide ini, posisi kekuasaan kehakiman sebagai pihak yang berperan mengawasi pemilu akan betul-betul mandiri.

Melihat pandangan di atas, sebetulnya justru dapat dikritisi, apakah peran wakil partai politik dalam unsur pengawas itu dijamin tidak akan memberikan pengaruh politis bagi segala kebijakan atau keputusan terkait pengawasan pemilu? Tidakkah peran wakil partai politik dalam lembaga pengawas pemilu justru akan membuat independensi lembaga tersebut menjadi rawan terhadap intervensi kepentingan partai politik? Idealnya, sebagai penyeimbang, seandainya ide itu perlu direalisasikan, unsur masyarakat juga perlu dimasukkan. Sebagaimana yang sudah dibahas terkait lembaga penyelenggara pemilu, unsur masyarakat belum tentu otomatis adalah salah satu simpatisan atau anggota partai politik, tapi bisa saja berasal dari kelompok-kelompok lain yang "bebas" dari pengaruh partai politik. Maka, unsur masyarakat itu juga perlu dijadikan salah satu unsur dalam pengawas pemilu.

Hal senada juga disampaikan FPP. Fraksi ini berpendapat, unsur masyarakat akan lebih efektif berperan dalam lembaga pengawas pemilu dengan artian mereka bisa menyumbangkan dedikasinya dalam pengawasan dan bisa membawa suatu kondisi pemilu yang benar-benar jujur dan adil. FPP menyatakan, lembaga pengawas pemilu sebaiknya terdiri dari wakil-wakil dari

partai politik peserta pemilu, tokoh-tokoh masyarakat dan LSM sesuai dengan tingkatannya.

Bagaimana dengan lembaga kehakimannya? FPP berpendapat sebaiknya dari MA sampai pengadilan-pengadilan pada tingkat di bawahnya berperan hanya sebagai “pembentuk” dan pembuat aturan dan susunan organisasi lembaga pengawas pemilu. Sedangkan siapa yang menduduki jabatan-jabatan yang telah dibentuk tersebut, diserahkan kebijakannya atau penentuannya kepada anggota lembaga atau panitia pengawas pemilu itu. Jadi, dalam hal lembaga pengadilan sebagai unsur yang berperan dalam pengawasan pemilu, terdapat perbedaan antara FPDI dengan FPP. FPDI berkehendak lembaga pengadilan berperan dalam pembentukan kebijakan atau pengimplementasian kebijakan lembaga pengawas pemilu, sedangkan FPP menghendaki lembaga peradilan itu hanya berperan sebagai “administrator” yang tidak diberi wewenang dalam penetapan kebijakan-kebijakan pengawasan pemilu.

Kedua pendapat itu (dari FPDI dan FPP) “di-counter” oleh Pemerintah yang diwakili oleh Mendagri Syarwan Hamid, meskipun secara diplomatis dinyatakan bahwa keputusan mengenai hal ini diserahkan kepada kesepakatan bersama. Kutipannya adalah sebagai berikut:

“Tetapi dalam pikiran kita Mahkamah Agung itu mengangkat sebagian dari Hakim-hakim sebagai Anggota Panwaslak, dan sedapat mungkin itu bukan wakil partai, karena kalau ada wakil partai seluruhnya harus masuk wakil partai. Dulu logikanya itu di beberapa negeri dengan demokrasi modern peserta pemilu tidak ikut mengawasi karena itu dia mengawasi dirinya sendiri. Dia harus diawasi oleh pihak lain, itu logika yang mereka pakai. Tetapi kalau kita disini mau dikombinasikan tidak apa-apa, logika mereka biasanya adalah pengawas itu harus bukan orang partai atau bukan pemain, itu terserah wisdom kita.”

Selanjutnya, Pemerintah memberikan ide tambahan, sebagai berikut:

"Barangkali perlu dibedakan antara pengawas dan pemantau, kalau pemantau tidak dibatasi. Saya sering mengatakan diberbagai forum mau bikin seribu KIP juga tidak apa-apa, pemantau. Tetapi pengawas, pengawas itu mempunyai keputusan, punya keputusan yang legitimate. Itu tidak bisa banyak orangnya, supaya dalam mengambil keputusan tidak sulit.

Tadi ada dikemukakan mengenai masyarakat ditampung di pengawas saja. Perlu saya ingatkan bahwa ada perbedaan antara pengawas dan pembuat keputusan atau pembuat kebijakan, apakah masyarakat tidak ikut dalam pembuatan kebijakan di KPI atau LPU dia cuma cukup pengawas saja, atau mereka juga ikut dalam perumusan, sehingga keputusannya legitimate, seperti MPR itulah kira-kira.

Jadi kalau masyarakat ikut dalam KPI atau LPU dia ikut mewarnai kebijaksanaan yang legitimate itu sehingga dia ikut bertanggung jawab menjamin legitimasi keputusan yang diambil. Kalau pengawas itu melihat apakah ada pelanggaran atau tidak, menyangkut pemberian sanksi, yang didalam sistem Amerika itu disebut sebagai Hakim Pemilu, hakim tilang kira-kira yang bisa memberi sanksi. Itu barangkali perlu diingat kembali perbedaan-perbedaan itu."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilihan Umum, RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD tanggal 26 November 1998. Sekretariat Jenderal DPR RI)

**Tabel. Usulan Pemerintah dan Fraksi-Fraksi
tentang Daerah Pemilihan 1999**

	Daerah pemilihan	Alasan
Pemerintah	DPR RI dengan dapil Daerah Tk. II (Kabupaten/ Kotamadya)	Wakil rakyat akan lebih bertanggungjawab dan aspiratif terhadap masyarakat di daerahnya
FKP	DPR RI dengan dapil Daerah Tk. II (Kabupaten/ Kotamadya)	<ul style="list-style-type: none"> • Wakil rakyat akan lebih mengenal, dikenal dan dipercaya masyarakat di daerahnya • Rakyat lebih dapat mengukur komitmen dan kemampuan calon wakilnya untuk memajukan daerahnya
FABRI	DPR RI dengan dapil Daerah Tk. II (Kabupaten/ Kotamadya)	Kurang lebih memiliki alasan yang sama dengan FKP
FPP	DPR RI dengan dapil Daerah Tk. I (Propinsi)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistem yang berbasis distrik berpotensi memunculkan ketimpangan dan ketidakadilan • Mencurigai sistem berbasis distrik adalah merupakan persekongkolan pemerintah dengan Golkar

FPDI	DPR RI dengan dapil Daerah Tk. I (Propinsi)	Kurang lebih memiliki alasan yang sama dengan FPP
------	---	---

Sumber: Sekretariat Komisi II DPR RI (diolah)

Mengenai persyaratan bagi partai politik untuk dapat mengikuti Pemilu 1999 yang disampaikan Pemerintah, dapat dilihat alasannya dalam kutipan pernyataan Direktur Jenderal PUOD, Ryaas Rasyid, sebagai berikut:

"Saya ingin menyampaikan bahwa dibalik usul 50 % itu tersimpan spirit demokratisasi sebenarnya dan juga penguatan partai. Selama ini kita percaya bahwa pengambilan keputusan itu 50 % ditambah 1, itu saja pikirannya. Jadi kalau kita mau mengklaim partai itu berskup nasional, harus kita buktikan 50 % tambah satu itu saja."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Tiga RUU Bidang Politik tanggal 3 Desember 1998 Tahun Sidang 1998-1999 Masa Persidangan I. Tidak dipublikasikan)

Jadi, ide dasar Pemerintah adalah menghendaki munculnya partai-partai politik yang benar-benar kuat dukungannya dari rakyat, sehingga yang terjadi adalah suatu kondisi perpolitikan yang mengakumulasikan kelompok-kelompok "besar" saja dalam masyarakat, tidak terlalu tersebar ke dalam berbagai "aliran" politik yang seringkali terlalu mengandung muatan "emosional". Maksudnya, membentuk partai politik itu tidak main-main. Diperlukan kesiapan bagi seluruh aspek pendukungnya dan yang terpenting, mempunyai potensi kuat untuk menjadi partai politik yang mampu bertahan ditengah persaingan politik yang tajam. Kalau partai politik dibentuk secara asal-asalan, akan memboroskan dana saja, terutama bila kurang diperhitungkan faktor "keberlangsungan hidup" partai politik tersebut. Jangan sampai "layu sebelum berkembang".

Bila kita membandingkan pandangan Pemerintah di atas, dapat kita lihat bahwa Pemerintah memiliki pandangan yang seragam dengan FABRI, sedangkan FKP yang meskipun agak mirip dengan keduanya, berpendapat berbeda dalam soal dukungan sebanyak 1 juta orang bila partai politik tidak memenuhi batas jumlah dan persebaran kepengurusannya di wilayah Negara Republik Indonesia. Alasan FKP, sebagaimana yang disampaikan perwakilannya, M. Yamin Tawary dalam forum Rapat Kerja Panitia Khusus Tiga RUU Bidang Politik tanggal 3 Desember 1998 Tahun Sidang 1998-1999 adalah bahwa dalam pandangan FKP, kondisi Pemilu 1999 sifatnya memungkinkan munculnya partai-partai politik yang berorientasi kedaerahan. Ditambahkan pula bahwa FKP sangat menghargai kejujuran dan keadilan dalam pemilu, tetapi juga mencintai persatuan dan kesatuan bangsa. Jadi, dalam konteks ini, FKP mengutamakan faktor terjaganya persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia, dengan memberikan ruang bagi terakomodasinya kepentingan partai politik yang membawa "misi kedaerahan".

Selanjutnya, tampak bahwa baik FPP maupun FPDI memiliki pendapat yang lain dari Pemerintah, FABRI dan FKP, namun diantara keduanya juga ada perbedaan. FPDI tampak "percaya diri" dalam hal syarat persebaran kepengurusan partai politik di wilayah Indonesia dibandingkan FPP. FPDI setuju bahwa syarat suatu partai politik dapat mengikuti Pemilu 1999 adalah memiliki kepengurusan di lebih dari separuh jumlah provinsi di Indonesia dan lebih dari separuh jumlah kabupaten/kotamadya, sedangkan FPP menghendaki bukan separuh, tetapi sepertiga. Namun dalam hal *electoral threshold*, FPP justru tampak lebih "percaya diri" dengan mengajukan prosentase 2 % perolehan suara secara nasional, sedangkan FPDI mengajukan "hanya" 1 %.

Dapat dianalisa bahwa FPP mengajukan alasan yang pada intinya adalah bahwa aturan mengenai *electoral threshold* untuk Pemilu 1999 perlu ada kelonggaran, mengingat semangat reformasi yang baru saja bergulir ketika itu membutuhkan suatu

kondisi sistem kepartaian yang betul-betul dapat mengakomodasi sebanyak-banyaknya kepentingan atau aspirasi masyarakat. Sedangkan FPDl mengajukan alasan yang mengacu pada pengalaman empiris, yaitu pada pelaksanaan Pemilu 1955 dimana *electoral threshold* nya mengandung ketentuan bahwa partai politik yang ketika itu hanya memperoleh 1 kursi dapat mengikuti pemilu selanjutnya.

Untuk lebih jelasnya, berikut ini adalah kutipan-kutipan pernyataan FPP dan FPDl dalam forum Rapat Kerja Panitia Khusus Tiga RUU Bidang Politik tanggal 3 Desember 1998 Tahun Sidang 1998-1999 terkait *electoral threshold* ini. Pernyataan FPP yang diwakili H. Robbani Thoha adalah sebagai berikut:

"...namun diharapkan persyaratan ini jangan memberatkan, sehingga banyak parpol yang sesungguhnya cukup layak, cukup ada dukungan di masyarakat lalu terhambat untuk tidak ikut didalam pemilu., ini satu prinsip..."

Berkaitan dengan persyaratan separuh artinya yang 50 % tersebut, FPP memandang tidak harus separuh, harus ada kelonggaran-kelonggaran persyaratan. Kami mengajukan sepertiga daripada 27, jadi kalau 9 Dati I kami anggap mewadahi, demikian juga di Tingkat II."

Menanggapi jumlah dukungan sebanyak 1 juta orang yang diajukan Pemerintah dan FABRI, FPP menambahkan argumennya:

"Untuk sementara kami menggunakan semacam patokan ya katakanlah kalau memang ada dukungan riil daripada 500.000 penduduk, dan ini dalam satu perkiraan dengan 500.000 berarti dia bisa mendapat satu kursi, sebuah kelompok masyarakat Indonesia yang jumlahnya 500.000 dia berhasrat menempatkan wakilnya di DPR RI saya pikir itu cukup sah untuk menempatkan perwakilannya di DPR RI. Ini memang berangkat daripada pemikiran bahwa dengan pemilu ini seluruh aspirasi rakyat bisa terwakili berapapun jumlahnya. Ukuran

minimal jumlah itu memang 1 kursi, soal nanti dalam pemilu berikutnya menjadi persyaratan biar mereka didorong untuk mengadakan satu merger."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Tiga RUU Bidang Politik tanggal 3 Desember 1998 Tahun Sidang 1998-1999 Masa Persidangan I)

Dapat dilihat bahwa sebetulnya patokan yang ditetapkan FPP tidak berbeda dengan FPDI, yaitu 1 kursi, namun FPDI menetapkan prosentase lebih kecil daripada yang ditetapkan FPP. Penjelasan FPDI yang dapat dilihat adalah dalam pernyataan yang disampaikan Bambang Mintoko, MP (walaupun alasan mengapa ditetapkan 1 % tidak diungkapkan secara jelas), sebagai berikut:

"...kami juga mengusulkan bahwa untuk dapat mengikuti pemilu selanjutnya itu adalah bukan 10 % tetapi kami rubah menjadi 1 %. Pengertian ini adalah kami melihat hasil Pemilu tahun 1955 dan pada waktu itu satu kursi pun dia berhak untuk ikut pemilu selanjutnya. Tahun 1955 pada waktu itu, dari 60 parpol atau lebih ternyata yang mendapat kursi 57 sampai 1 kursi ada 12 parpol, sehingga dengan mengacu semangat Demokrasi Pancasila ternyata juga tidak berlebihan kiranya apabila kami mengusulkan 1 % ini, sehingga ia masih bisa mengikuti pemilu selanjutnya."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Tiga RUU Bidang Politik tanggal 3 Desember 1998 Tahun Sidang 1998-1999 Masa Persidangan I)

Pendapat FPP dan FPDI memang berbeda dengan Pemerintah, FABRI dan FKP. Mari sekarang kita meninjau alasan Pemerintah, yang pendapatnya didukung FABRI, menetapkan persyaratan yang relatif jauh lebih "ketat" daripada yang ditetapkan FKP, FPP dan FPDI, terutama dalam angka

electoral threshold nya. Mendagri, Syarwan Hamid memberikan penjelasannya sebagai berikut:

"Pertama mengenai persyaratan partai, saya kira kita sependapat bahwa kita ingin menghasilkan suatu kekuatan sosial politik yang mencerminkan gambaran secara nasional, itu yang kita pertimbangkan dan yang kedua tentunya diharapkan juga partai-partai ini betul-betul secara riil mampu mempunyai dukungan awal yang memadai. Kalau kita mengancer-ancerkan penduduk Indonesia ini dua ratus juta lebih kemudian yang berhak memilih 125.000.000 dengan syarat sebetulnya 500.000 sampai 1.000.000 secara potensial partai kita bisa menjadi 100 lebih kalau seandainya rata, tetapi tentu tidak seperti itu hitam putihnya, tetapi yang penting tadi adalah satu ukuran secara nasional."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Tiga RUU Bidang Politik tanggal 3 Desember 1998 Tahun Sidang 1998-1999 Masa Persidangan I)

Logis memang, alasan yang dikemukakan Pemerintah di atas. Pemerintah menghendaki, walaupun spirit reformasi perlu diberikan "saluran", namun faktor stabilitas nasional perlu dipertimbangkan juga. Dengan usulan angka 1 juta itu saja, jumlah partai politik yang berpotensi lahir sekitar 100 partai politik. Ini jumlah yang besar tentunya. Jadi, spirit mengenai sistem kepartaian yang diajukan Pemerintah, dan tidak berbeda dengan spirit FABRI adalah suatu spirit yang dapat kita sebut sebagai "multi partai terbatas".

Pemerintah juga mengkritik penetapan angka *threshold* dari FPP dan FPDI yang dinilai terlalu kecil dan tidak lazim. Hal ini disampaikan oleh Direktur Jenderal PUOD, Ryaas Rasyid (terutama menyoroti pandangan FPDI), sebagai berikut:

"Kemudian mengenai 1 %, Indonesia menjadi unik sekali kalau itu disetujui, karena di negeri-negeri lain yang namanya threshold itu bervariasi antara 5 % sampai 15 %, tidak ada dibawah

5 %. Di semua negeri yang menggunakan sistem threshold, dibawah 5 % itu tidak ada. Yang ada 5 %, 10 % dan 15 %. Diatas 15 % juga tidak ada. Maka idenya sangat sederhana. Kita ambil yang pertengahan yang lazim dipraktekkan di tempat-tempat lain antara 5 sampai 15, maka kita ambil 10, tetapi kalau itu mau dikurangi silakan saja. Tetapi untuk tidak terlalu aneh barangkali, jangan dibawah 5 %. Namun demikian tergantung pada wisdom disini. Siapa tahu Indonesia memang harus aneh."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Tiga RUU Bidang Politik tanggal 3 Desember 1998 Tahun Sidang 1998-1999 Masa Persidangan I)

Selanjutnya, perlu kita tinjau pandangan FABRI yang mana sempat menyampaikan penjelasan yang cukup mendalam mengenai syarat bagi partai politik untuk ikut Pemilu 1999. Dalam hal ini, penulis kira perlu sekali untuk menampilkan kutipan lengkap atas pernyataan yang disampaikan oleh Ishak Latuconsina, M.Sc. (Mewakili FABRI) dalam Rapat Kerja Panitia Khusus Tiga RUU Bidang Politik tanggal 3 Desember 1998 Tahun Sidang 1998-1999, yaitu sebagai berikut:

"Pertama mengenai persyaratan parpol ikut dalam pemilu barangkali pertanyaan yang pertama yang perlu kita jawab yaitu seberapa mampu Pemerintah atau LPU bisa me-manage pelaksanaan pemilu dengan jumlah parpol tertentu. Artinya, berapa banyak perkiraannya, 50, 75, 20, 10. Setelah angka itu diperoleh, barulah kita menghitung kebelakang mengenai persyaratan-persyaratan yang kita buat. Semakin banyak parpol yang kita bisa manage untuk ikut pemilu, semakin lunak syarat-syarat yang kita susun, misalnya berapa provinsi atau berapa kabupaten itu juga bisa kita ambil dari sana.

Kedua mengenai jumlah tanda tangan bagi parpol yang tidak bisa memenuhi syarat untuk mempunyai kepengurusan di

provinsi dan kabupaten sebagaimana yang diisyaratkan, yaitu 50 % lebih, barangkali penentuan angka-angka itu juga perlu punya dasar perhitungan, tidak bisa kita 1 juta atau 100 ribu dan sebagainya, selain kita kaitkan dengan kemungkinan parpol melampaui batas itu untuk menjadi parpol yang bisa ikut pemilu dan menambah jumlah parpol untuk ikut pemilu juga ada dasar perhitungannya. Kalau saya menyarankan, dasar perhitungan itu adalah berapa jumlah suara yang diperlukan untuk mendapatkan satu kursi di DPR. Jadi kalau kita menggunakan misalnya 400 ribu, maka paling tidak menjadi patokan itu juga dikaitkan dengan threshold sebenarnya, tetapi karena 50 % terlalu banyak maka angka ini kita pakai misalnya satu parpol setelah ikut pemilu mempunyai 3 atau 4 Anggota di DPR, maka kemudian kita lihat dari kelipatan 400 ini, misalnya kalau kita tentukan thresholdnya 2 %, maka 2 % itu sama dengan 10 orang, maka paling tidak 4 juta Anggota dari parpol itu yang bisa kita buktikan bahwa parpol itu mempunyai anggota sebanyak itu. Ini kita kaitkan bagaimana kita membuat seleksi terhadap parpol yang akan masuk memenuhi syarat untuk mengikuti pemilu, nanti Pemerintah bisa meng-handle parpol yang ikut pemilu."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Tiga RUU Bidang Politik tanggal 3 Desember 1998 Tahun Sidang 1998-1999 Masa Persidangan I)

Untuk masalah *electoral threshold*, FABRI menjelaskan bahwa yang perlu dipertimbangkan adalah dasar perhitungannya, yaitu berapa jumlah minimal Anggota DPR RI. Selain itu, idealnya di setiap Komisi, ada wakilnya minimal satu orang dari masing-masing partai politik. Jadi, seandainya angka *threshold* terlalu rendah dan mengakibatkan perwakilan suatu partai politik hanya ada 2 – 3 orang, maka fungsi keterwakilan Anggota DPR RI tidak akan terakomodasikan pada seluruh Komisi. Dalam kasus hanya 2 – 3 orang tadi – sebagai contoh – berdasarkan Peraturan Tata Tertib

DPR RI, orang tersebut (Anggota DPR RI yang bersangkutan) hanya akan terakomodasikan di Komisi I dan Komisi II DPR RI.

Melihat argumentasi FABRI di atas, terlihat bahwa ada pendekatan yang ditujukan pada berfungsinya peran Anggota Dewan yang tercermin dalam persebaran keterwakilan pada seluruh komisi di DPR RI. FABRI melihat, masalah kehidupan berbangsa dan bernegara yang terdiri dari berbagai macam sub bidang, dan ini tersalurkan dalam fungsi-fungsi komisi untuk ditangani, maka bila perwakilan Anggota DPR RI hanya ada di satu atau dua komisi, peran kedewanan akan kurang maksimal, terutama dalam proses pengambilan keputusan yang menghendaki tertampungnya ide-ide dari seluruh Anggota DPR RI yang dalam hal ini menjadi "utusan" partai politik yang berhasil dalam pemilu.

Namun sebetulnya, ada prinsip "ringan" yang perlu diingat: Lebih baik bagi sebuah partai politik untuk dapat mengirimkan wakil-wakilnya ke parlemen walaupun hanya 1 atau 2 orang daripada tidak samasekali. FABRI tampaknya berfikir sebaliknya: Daripada keterwakilan Anggota DPR RI tidak tersebar ke dalam semua komisi, lebih baik tidak usah ada perwakilannya saja di parlemen. Begitu kira-kira "kasarannya". Prinsip ini juga menjadi bahan kritik terhadap pandangan FABRI itu yang disampaikan FPP, diwakili oleh dr. H.M. Djufrie Asmoredjo, SKM, sebagai berikut:

"Menurut saya, syarat ikut pemilu itu secara organisatoris saja itu sudah cukup, jadi memenuhi 50 % tingkat I dan tingkat II, itu saya kira sangat organisatoris. Masalah pendukung itu baru akan bisa kita lihat setelah pemilu. Jadi dengan demikian kita tidak kelihatan bahwa kita itu membatasi suatu yang agak sedikit berbau menyulitkan, ini penting, ini berbau menyulitkan, itu untuk syarat ikut pemilu. Kemudian setelah pemilu itu apakah akan boleh ikut apa tidak, menurut saya meskipun partai itu hanya dapat satu kursi atau tidak dapat, saya kira tidak ada masalah ikut pemilu terus.

... komisi itu tidak usah misalnya sekarang PDI lalu mengalami kesulitan karena komisi jumlahnya sekian lalu harus lebih ini. Sebetulnya lalu tidak realistis sesuai dengan keadaan. Jadi saya kira itu tidak juga perlu harus begitu. Jadi komisi tetap berapa yang dibutuhkan oleh Dewan ini, tetapi nanti siapa yang bisa masuk komisi itu silakan, tidak bisa masuk tidak apa-apa."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Tiga RUU Bidang Politik tanggal 3 Desember 1998 Tahun Sidang 1998-1999 Masa Persidangan I)

Sekarang mari kita kembali ke masalah multi partai. Faktor multi partai dapat diasumsikan tidak menjadi masalah yang utama bagi FPP dan FPDI. Keduanya hanya menetapkan usulan standar yang jauh "lebih ringan" daripada usulan Pemerintah dan FABRI. Kita dapat memperkirakan, misalnya FPP mengusulkan batas *threshold* 2 % *vis a vis* usulan FPDI 1 % adalah untuk "menekan" atau "mempersempit" kekuatan FPDI. Sementara FPDI berusaha semaksimal mungkin mengusulkan ambang batas *threshold* yang dapat membuka peluang sebesar mungkin untuk mengikuti pemilu berikutnya.

Strategi "menekan" FPDI ini juga tampak pada ide persyaratan partai politik untuk mengikuti Pemilu 1999 yang diajukan FPP, yaitu memiliki kepengurusan di 1/3 jumlah provinsi dan 1/3 jumlah kabupaten/kotamadya pada masing-masing provinsi di Indonesia. Disini, FPP menghendaki timbulnya banyak partai-partai baru yang diharapkan dapat "memecah" kekuatan FPDI maupun FKP. Berbeda dengan FPP, FPDI menerapkan persyaratan 1/2 jumlah provinsi dan 1/2 jumlah kabupaten/kotamadya, yang mana strategi ini akan mengurangi potensi munculnya partai-partai baru.

Tentang strategi FPDI, dapat kita lihat bahwa dalam konteks menghadapi Pemilu 1999, tampaknya di satu sisi FPDI bermaksud "menekan" potensi munculnya partai-partai politik baru - yang

bisa jadi ada yang berasal dari kalangan internal yang tidak puas - di sisi lain, FPD bermaksud melindungi dirinya sendiri dari potensi yang sifatnya menggagalkan FPD untuk mengikuti pemilu selanjutnya, dengan menetapkan angka *threshold* 1 % itu. Tampak benar bahwa FPD tidak mau mengambil resiko dalam hal ini. Strategi ini memiliki efek "tembak" yang lain. Dalam konteks pemilu berikutnya, strategi ini juga untuk "memecah" atau "mengurangi" kekuatan FKP dan FPP karena dengan *threshold* 1 %, tentu lebih banyak partai politik yang akan lolos pada pemilu selanjutnya. Jadi kalau dari hasil Pemilu 1999 ada partai-partai politik yang lahirnya dari "kekecewaan" terhadap partai induknya, apakah itu FKP atau FPP, partai-partai politik itu akan "terlestarikan kelangsungan hidupnya" berkat *threshold* 1 % dan berpotensi mengurangi kekuatan FKP dan FPP.

Menanggapi ide-ide *electoral threshold* baik dari FPP maupun FPD, FKP menyampaikan tanggapannya, yang salah satunya dapat kita lihat dari pernyataan Drs. Agun Gunandjar Sudarsa (masih dalam forum Rapat yang sama), sebagai berikut:

"Kedua menyangkut masalah persyaratan partai politik untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya ada beberapa pertimbangan yang sudah menjadi kesepakatan di FKP. Pertama dalam DIM kami mencantumkan 5 % apabila pemilu berikutnya dia mendapatkan 5 % maka dia gugur ini yang diartikan oleh kami bahwa ini tidak kami maksudkan berbeda dengan pembentukan fraksi, jadi kami mendukung nampaknya ada kesamaan pemikiran dengan FABRI, setelah tadi diungkapkan tentang mekanisme kerja lembaga DPR ini, kami melihat fungsi partai-partai politik itu banyak disamping fungsi artikulasi, agregasi termasuk dalam pendidikan politik bangsa itu sendiri, termasuk bagaimana keberadaan lembaga itu juga bisa secara efektif melakukan aspek-aspek manajemen lembaga-lembaga politik tentunya menyangkut kepada masalah angka-angka tentunya kita harus lebih rasional dan kita perhitungkan, kita tidak hanya

berbicara sekian persen tanpa ada kebijakan setelah diimplementasikan ternyata sangat menyulitkan kita semua, bagaimana mekanisme pengaturan berbicara kalau semuanya harus berbicara semua minta 5 menit maka setelah dijumlah menjadi 500 menit ini kondisi obyektif dan mungkin menjadi pertimbangan kita.

Oleh karena itu buat kami bahwa untuk dapat membentuk fraksi kami tetap bertahan minimal 10 %. Memang nampaknya berat tetapi inilah fungsi dan keberadaan partai politik. Sebab kalau tidak dibatasi seperti ini bisa dibayangkan kalau misalnya 5 % saja nanti fraksi jumlahnya berapa, bagaimana mekanisme kerja itu, hanya untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya 5 %, tetapi 5 % ini kalau dua kali pemilu tidak dapat, dia gugur. Tetapi kalau dapatnya 5 % dapatnya 5 % apakah keanggotaannya gugur, tentunya tidak silakan membentuk fraksi tetapi bergabung, yang kurang dari 5 % hanya dapat duduk 1 orang, tetap dia menjadi Anggota DPR dan dia jadi gabung ke fraksi dimana dia akan bergabung." (Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Tiga RUU Bidang Politik tanggal 3 Desember 1998 Tahun Sidang 1998-1999 Masa Persidangan I. Tidak dipublikasikan)

Dari tinjauan diatas, dapat kita lihat bahwa pada prinsipnya, setiap usaha untuk memasukkan ide-ide tentang angka-angka persyaratan suatu partai politik dapat ikut Pemilu 1999 dan angka-angka *electoral threshold* adalah merupakan kombinasi dari dua hal. Pertama, bagaimana masukan-masukan mereka dapat mencerminkan nilai-nilai reformasi politik, khususnya dalam sistem kepartaian dan pemilu yang menjadi poin krusial tuntutan masyarakat ketika itu. Kedua, bagaimana mengemas ide-ide itu dengan tidak mengorbankan masa depan partai politik yang bersangkutan. Jangan sampai partai politik yang sudah ada menjadi lengah, maksudnya ingin dipandang sebagai partai politik yang sangat aspiratif terhadap tuntutan reformasi, namun akhirnya "tenggelam"

oleh arus reformasi itu sendiri. Inilah poin penting yang menjadi “kata-kata keramat” bagi partai-partai politik ketika itu.

Dengan demikian, bisa dikatakan muncul adagium baru dalam dunia perpolitikan. Kalau yang sudah ada menyebutkan: “Revolusi biasanya memakan anak-anaknya sendiri”, maka sekarang – yang harus dihindari oleh partai-partai politik yang sudah “mapan” sebelumnya – adalah: “Reformasi bisa jadi akan memakan anak-anaknya sendiri”.

Usulan Pemerintah dan Fraksi-Fraksi tentang Tatacara Pemberian Suara

	Tatacara Pemberian Suara	Keterangan
Pemerintah	Pemerintah pada awalnya mengusulkan menggunakan cara pencoblosan, tetapi setelah muncul kesepakatan penerapan sistem proporsional maka pemerintah cenderung menggunakan pencontrengan	Mencoblos cocok untuk sistem distrik karena kertas suara lebih memiliki space ketika diikuti hanya sedikit partai. Mencontreng lebih cocok untuk sistem proporsional dengan lembar suara yang dipadati tanda-tanda gambar parpol dengan space yang kecil. Mencontreng relatif mengurangi kemungkinan kesalahan/ rusak
FKP	Memilih menggunakan mekanisme pencoblosan	Proses dengan mencoblos bersifat lebih sederhana, mudah dan efisien. Apalagi masyarakat sudah terbiasa.

FABRI	Memilih menggunakan mekanisme pencoblosan	Hampir sama dengan alasan FKP
FPP	Memilih (gambar partai) menggunakan mekanisme pencontrengan	Masyarakat dan parpol sudah trauma dengan mekanisme pencoblosan masa Orde Baru yang penuh dengan kecurangan.
FPGI	Memilih (foto caleg) menggunakan mekanisme pencontrengan, tetapi selanjutnya menyarankan untuk diserahkan mekanismenya kepada KPU.	Tidak ada perbedaan signifikan antara mencontreng dan mencoblos.

Sumber: Sekretariat Komisi II DPR RI (diolah)

Dari tabel di atas tampak bahwa alternatif 'mencoblos' atau 'mencontreng' lebih pada pertimbangan teknis untuk mengurangi resiko rusaknya kertas suara atau terjadinya kesalahan lainnya dalam pemberian suara. Tidak ada pendapat salah dari usulan-usulan di atas. Pemerintah, misalnya, yang fokus perhitungannya adalah *space* pada kertas suara memang logis. Dengan cara 'mencontreng', resiko kerusakan atau kesalahan teknis dalam pemberian suara dapat dikurangi.

Yang menarik adalah pandangan FPP dimana cara pencontrengan dipilih karena faktor yang dipandang sebagai traumatisme masyarakat pada masa pemilu-pemilu Orde Baru. Sebetulnya alasan ini tidak terlalu substansial. Seandainya faktor traumatisme itu memang ada, itu adalah bukan pada aspek pencoblosannya, tetapi pada 'apa yang dilakukan' setelah itu.

Katakanlah ada kecurangan-kecurangan, maka faktor yang salah secara substansial bukan pada pencoblosan itu sendiri, karena itu hanyalah teknis pemberian suara. Dengan demikian, tampak bahwa FPDI mengambil sikap yang bersifat jalan tengah, yaitu menyatakan bahwa tidak ada perbedaan signifikan antara pencoblosan dan pencontrengan.

Usulan Pemerintah dan Fraksi-Fraksi tentang Penetapan Pemenang

	Usulan Penetapan pemenang	Keterangan
Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> • Calon yang meraih suara terbanyak diantara para calon (pada masing-masing distrik pemilihan-pen) dinyatakan sebagai pemenang • Sisa suara di semua distrik dikumpulkan secara nasional oleh Panitia Pemilihan Indonesia dan di pakai KPU Nasional untuk menentukan wakil partai di tingkat nasional 	Kerangka yang digunakan pemerintah dalam penentuan pemenang berada dalam desain sistem pemilu distrik campuran (proporsional)
FKP	<ul style="list-style-type: none"> • Penetapan hasil suara disesuaikan dengan tingkatannya; daerah tk II oleh PPD II, daerah tk I oleh PPD I, nasional oleh PPI, keseluruhan oleh KPU. • Penetapan perolehan kursi baik untuk tk DPRD 	Kerangka yang digunakan oleh FKP berada dalam model pemilu sistem proporsional dengan pendekatan distrik

	<p>II, DPRD I dan DPR RI didasarkan atas perolehan suara sesuai dengan jumlah suara itu berlandaskan kuota yang ditentukan untuk masing-masing kursi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nama-nama calon yang akan duduk di DPRD II, DPRD I dan DPR RI diambil dari daftar calon tetap untuk tiap-tiap daerah pemilihan • Sisa suara digabung secara nasional untuk pembagian kursi DPR RI. 	
FABRI	<ul style="list-style-type: none"> • Calon yang partainya memperoleh suara terbanyak di masing-masing distrik dinyatakan sebagai pemenang (meraih satu kursi per distrik daerah tingkat II) • Sisa keseluruhan suara di tarik ke pusat yang merupakan hak DPP (untuk kemudian didistribusikan untuk kursi baik DPRD II, DPRD I dan DPR RI) 	Kerangka yang digunakan sama dengan FKP, yakni pemilu proporsional dengan pendekatan distrik.
FPPP	<ul style="list-style-type: none"> • Penentuan kursi bagi caleg didasarkan kepada jumlah total suara yang diraih 	Kerangka yang digunakan dalam penentuan kursi

DPR RI, orang tersebut (Anggota DPR RI yang bersangkutan) hanya akan terakomodasikan di Komisi I dan Komisi II DPR RI.

Melihat argumentasi FABRI di atas, terlihat bahwa ada pendekatan yang ditujukan pada berfungsinya peran Anggota Dewan yang tercermin dalam persebaran keterwakilan pada seluruh komisi di DPR RI. FABRI melihat, masalah kehidupan berbangsa dan bernegara yang terdiri dari berbagai macam sub bidang, dan ini tersalurkan dalam fungsi-fungsi komisi untuk ditangani, maka bila perwakilan Anggota DPR RI hanya ada di satu atau dua komisi, peran kedewanan akan kurang maksimal, terutama dalam proses pengambilan keputusan yang menghendaki tertampungnya ide-ide dari seluruh Anggota DPR RI yang dalam hal ini menjadi "utusan" partai politik yang berhasil dalam pemilu.

Namun sebetulnya, ada prinsip "ringan" yang perlu diingat: Lebih baik bagi sebuah partai politik untuk dapat mengirimkan wakil-wakilnya ke parlemen walaupun hanya 1 atau 2 orang daripada tidak samasekali. FABRI tampaknya berfikir sebaliknya: Daripada keterwakilan Anggota DPR RI tidak tersebar ke dalam semua komisi, lebih baik tidak usah ada perwakilannya saja di parlemen. Begitu kira-kira "kasarannya". Prinsip ini juga menjadi bahan kritik terhadap pandangan FABRI itu yang disampaikan FPP, diwakili oleh dr. H.M. Djufrie Asmoredjo, SKM, sebagai berikut:

"Menurut saya, syarat ikut pemilu itu secara organisatoris saja itu sudah cukup, jadi memenuhi 50 % tingkat I dan tingkat II, itu saya kira sangat organisatoris. Masalah pendukung itu baru akan bisa kita lihat setelah pemilu. Jadi dengan demikian kita tidak kelihatan bahwa kita itu membatasi suatu yang agak sedikit berbau menyulitkan, ini penting, ini berbau menyulitkan, itu untuk syarat ikut pemilu. Kemudian setelah pemilu itu apakah akan boleh ikut apa tidak, menurut saya meskipun partai itu hanya dapat satu kursi atau tidak dapat, saya kira tidak ada masalah ikut pemilu terus.

... komisi itu tidak usah misalnya sekarang PDI lalu mengalami kesulitan karena komisi jumlahnya sekian lalu harus lebih ini. Sebetulnya lalu tidak realistis sesuai dengan keadaan. Jadi saya kira itu tidak juga perlu harus begitu. Jadi komisi tetap berapa yang dibutuhkan oleh Dewan ini, tetapi nanti siapa yang bisa masuk komisi itu silakan, tidak bisa masuk tidak apa-apa."

(Sumber: Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Tiga RUU Bidang Politik tanggal 3 Desember 1998 Tahun Sidang 1998-1999 Masa Persidangan I)

Sekarang mari kita kembali ke masalah multi partai. Faktor multi partai dapat diasumsikan tidak menjadi masalah yang utama bagi FPP dan FPDI. Keduanya hanya menetapkan usulan standar yang jauh "lebih ringan" daripada usulan Pemerintah dan FABRI. Kita dapat memperkirakan, misalnya FPP mengusulkan batas *threshold* 2 % *vis a vis* usulan FPDI 1 % adalah untuk "menekan" atau "mempersempit" kekuatan FPDI. Sementara FPDI berusaha semaksimal mungkin mengusulkan ambang batas *threshold* yang dapat membuka peluang sebesar mungkin untuk mengikuti pemilu berikutnya.

Strategi "menekan" FPDI ini juga tampak pada ide persyaratan partai politik untuk mengikuti Pemilu 1999 yang diajukan FPP, yaitu memiliki kepengurusan di 1/3 jumlah provinsi dan 1/3 jumlah kabupaten/kotamadya pada masing-masing provinsi di Indonesia. Disini, FPP menghendaki timbulnya banyak partai-partai baru yang diharapkan dapat "memecah" kekuatan FPDI maupun FKP. Berbeda dengan FPP, FPDI menerapkan persyaratan 1/2 jumlah provinsi dan 1/2 jumlah kabupaten/kotamadya, yang mana strategi ini akan mengurangi potensi munculnya partai-partai baru.

Tentang strategi FPDI, dapat kita lihat bahwa dalam konteks menghadapi Pemilu 1999, tampaknya di satu sisi FPDI bermaksud "menekan" potensi munculnya partai-partai politik baru - yang

potensi menghambat ruh reformasi itu sendiri bila disikapi secara tidak hati-hati. Partai-partai politik yang tidak berpegang teguh pada semangat reformasi akan mudah terjebak pada kepentingan pribadi atau golongan.

Pemilu 1999: Proporsionalisme Tertutup

Ketika keinginan untuk melaksanakan Pemilu pertama pada era Reformasi bergulir, permasalahan yang sangat pelik ketika itu adalah tentang penentuan sistem pemilu yang akan digunakan. Faktor yang harus diperhatikan adalah bahwa sistem itu adalah suatu sistem yang tidak mengakomodasi sistem yang dipakai oleh rezim Orde Baru sebelumnya. Sistem pemilu yang akan dilaksanakan haruslah sistem yang mencerminkan semangat reformasi dalam mewujudkan pemilu yang jujur dan adil

- melengkapi istilah pemilu orde baru: Luber (langsung, umum, bebas dan rahasia) -, dan terutama memberikan suatu ruang bagi terwujudnya demokrasi yang lebih bertanggung jawab.

Sesuai dengan UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, khususnya Pasal 1 ayat 7, Pemilu 1999 dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar. Ini berarti, sistem yang digunakan bersifat campuran antara sistem proporsional dengan sistem distrik. Dengan sistem campuran itu, berarti untuk memilih Anggota DPR RI harus menggunakan Provinsi sebagai daerah pemilihan, tetapi harus mengacu pada stelsel daftar (Daftar Calon Tetap) yang disusun dari masing-masing Kabupaten/Kota (Dati II/Distrik).¹¹⁹

Latar belakang lahirnya penetapan penggunaan sistem campuran tersebut adalah karena adanya perbedaan kepentingan

¹¹⁹ Yuniawan W. Nugroho, 2004. *Wajar, Suara Hilang dalam Pemilu Sistem 'Campuran' dalam: "Politik Indonesia di Mata Wartawan Politik". Jakarta. Samitra Media Utama, didukung Friederich Naumann Stiftung.* Hal. 139.

antara golongan partai lama yang sudah eksis pada masa Orde Baru, khususnya Golkar dengan pihak partai-partai baru atau partai lama yang tidak terlalu kuat pada masa Orde Baru. Perdebatan yang terjadi di kalangan para pengambil keputusan ketika itu adalah berkisar apakah sistem pemilu yang digunakan adalah proporsional, distrik, atau gabungan keduanya. Saifullah Ma'shum (2001: 16) menceritakan, Fraksi Golkar sebagai Fraksi yang masih 'berkuasa', pada mulanya berani menawarkan system distrik. Sebaliknya, suara-suara yang mewakili partai politik kecil atau embrio partai politik baru menghendaki diberlakukannya sistem proporsional.¹²⁰

Melihat adanya dua kubu pandangan di atas, secara sekilas dapat kita lihat bahwa memang kurang adil bila menerapkan sistem distrik murni, mengingat sistem ini akan menguntungkan partai politik lama, khususnya Golkar, yang sudah memiliki kekuatan akar rumput yang kuat. Sangatlah wajar bila partai-partai kecil atau embrio partai politik baru menuntut ditetapkan sistem proporsional yang akan lebih member kesempatan untuk bersaing secara seimbang.

Partai lama ketika itu tampaknya mencoba untuk menimbulkan kesan di mata masyarakat bahwa perubahan sistem pemilu yang diusulkan adalah untuk mengimplementasikan semangat reformasi politik di Indonesia. Namun ternyata, apa yang diusulkan memberikan kesempatan yang lebih kuat bagi partai lama itu untuk memperbesar kans kemenangannya. Hal tersebut wajar saja terjadi, mengingat partai lama yang besar pada masa Orde Baru mendapatkan sorotan tajam dan tekanan hebat dari masyarakat dalam menghasilkan UU Pemilu yang menampung aspirasi masyarakat untuk merombak system pemilu agar lebih mencerminkan nilai-nilai demokrasi sesuai dengan UUD 1945.

¹²⁰ Ma'shum Saifullah. "KPU dan Kontroversi Pemilu 1999". 2001. Jakarta. Pustaka Indonesia Satu. Hal.16.

	partai pada tingkat provinsi • Dengan model tersebut tidak ada yang menang dan tidak ada yang kalah, sebab semua akan mendapatkan kursi sesuai dengan proporsinya (bedasarkan jumlah kuota per kursinya-pen)	oleh FPP adalah sistem pemilu proporsional
FPDI	• Penetapan jumlah kursi dilakukan oleh masing-masing PPD di tingkat I dan tingkat II dan PPI untuk nasional. Keputusan dibuat sebagai satu ketentuan bersama. Pengesahan dilakukan oleh KPU.	Konsep yang diajukan oleh FPDI untuk penetapan pemenang dan kursi tidak cukup jelas. FPDI paling awal mendorong pembahasan tentang ini di- <i>pending</i> dan dikonsultasikan ke pimpinan masing-masing fraksi.

Sumber: Sekretariat Komisi II DPR RI (diolah)

Tampak dari tabel di atas bahwa dalam hal penetapan pemenang pemilu, pendapat terbagi dalam dua *spirit*, yaitu yang mendukung sistem proporsional murni, dan yang mendukung sistem proporsional dengan pendekatan distrik. Hanya FPDI yang agak ragu-ragu dalam mengemukakan pandangannya, karena diperkirakan bahwa Fraksi ini memperhitungkan bahwa baik dengan sistem proporsional murni ataupun proporsional dengan sistem distrik, tidak akan banyak berpengaruh pada kekuatan PDI itu sendiri.

Sebetulnya agak disayangkan bahwa FPDI tidak terlalu agresif dalam mengajukan konsepnya tentang penetapan pemenang pemilu, karena kesempatan semacam inilah yang justru ditunggu-tunggu PDI selama berpuluh-puluh tahun.

Mengenai sistem kepartaian yang diterapkan pada pemilu 1999, nilai-nilainya tercermin dalam UU No.2 Tahun 1999, dimana secara garis besarnya adalah:

- Pendirian partai politik tidak dibatasi
- Membentuk partai politik cukup 50 orang WNI berusia 21 tahun
- Partai politik boleh membuka cabang hingga desa (sebelumnya partai hanya boleh didirikan sampai kabupaten)
- Partai tidak boleh menerima hubungan dengan negara lain yang bertentangan dengan Pemerintah Indonesia.
- Partai tidak boleh mendirikan badan usaha dan memiliki saham pada badan usaha
- Sumbangan pada partai dari perorangan dibatasi Rp 15 juta setahun dan perusahaan atau lembaga Rp 150 juta setahun.
- Partai harus melaporkan hasil audit keuangan oleh akuntan publik pada Mahkamah Agung setiap tahun dan menjelang serta sesudah pemilu.
- Partai dapat dibekukan atau dibubarkan oleh Mahkamah Agung.

Mengenai sistem pemilu yang diselenggarakan untuk tahun 1999, dapat dilihat sebagaimana yang tertuang dalam UU No.3 Tahun 1999, yaitu secara garis besarnya berisi konsep-konsep sebagai berikut:

- Azas Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia (LUBER) ditambah harus demokratis, jujur dan adil

- Pemilu diselenggarakan pada hari libur atau hari yang diliburkan
- Pemilu dengan sistem proporsional, daerah pemilihan di tingkat provinsi dan berdasarkan stelsel daftar. Calon harus mewakili daerah Tingkat II.
- Tiap daerah Tingkat II memiliki wakil di DPR.
- Penyelenggara Pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum, yang beranggotakan satu wakil dari tiap partai peserta pemilu dan lima wakil pemerintah. KPU berwenang antara lain: menetapkan partai politik yang berhak mengikuti pemilu, menetapkan jumlah kursi Anggota DPR dan DPRD II dan menetapkan keabsahan hasil seluruh pemilu.
- Panitia Pengawas dari pusat hingga kecamatan ditetapkan oleh Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri. Panitia Pengawas ini terdiri dari hakim, unsur perguruan tinggi dan unsur masyarakat. Selain itu, diizinkan pemantau pemilu baik dari dalam maupun dari luar negeri.
- Partai politik bisa ikut pemilu jika memiliki pengurus di lebih dari $\frac{1}{2}$ jumlah provinsi dan di tiap daerah tersebut memiliki pengurus lebih dari $\frac{1}{2}$ daerah Tingkat II. Khusus untuk Pemilu 1999, syarat ikut pemilu cukup memiliki pengurus di $\frac{1}{3}$ jumlah provinsi dan $\frac{1}{2}$ jumlah pengurus di tingkat kabupaten.

Munculnya Kembali Multi Partai

Lahirnya Era Reformasi mengakibatkan munculnya kembali sistem multi partai di Indonesia. Sebagaimana dijelaskan Lili Romli dalam Pengantar Buku *Pemilu 2009 dan Konsolidasi Demokrasi* (2008: v), dalam kehidupan politik sejak Era Reformasi, terjadi liberalisasi politik yang ditandai adanya jaminan kebebasan dan pengakuan hak-hak politik rakyat, yang selama bertahun-tahun

dikerangkeng. Suasana kebebasan, baik itu kebebasan berbicara, kebebasan pers maupun kebebasan membentuk organisasi dijamin oleh negara. Imbasnya dalam kehidupan kepartaian di Indonesia adalah timbulnya suatu kondisi di kalangan elit dimana terjadi ledakan partisipasi dengan maraknya pembentukan partai-partai politik. Partai-partai yang dibentuk ada yang berasal dari partai lama yang dihidupkan kembali dan ada yang baru. Ideologi partai yang mendasari juga beragam, tidak lagi monoton seperti Orde Baru.

Antusiasme warga Negara dalam menyambut kebebasan mendirikan partai politik terlihat dari dideklarasikannya 148 partai politik dalam waktu kurang dari setahun. Dari jumlah itu, 141 partai mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman sesuai dengan persyaratan undang-undang. Dari 107 partai yang mendaftar ke Tim 11 yang melakukan seleksi partai, akhirnya 48 partai dinyatakan berhak untuk mengikuti pemilihan umum. Ini ditetapkan dengan SK Mendagri/Ketua Lembaga Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 1999. Walaupun tentu saja banyak pihak yang mempertanyakan representatifitas dari beberapa partai yang dinyatakan lolos seleksi itu karena kriteria Tim 11 yang sangat longgar, namun jumlah itu tetap saja memperlihatkan pluralism kepentingan politik di Indonesia setelah jatuhnya rezim Orde Baru.¹¹⁵

Sebagaimana dijelaskan oleh Anas Urbaningrum (1999:123-127), ternyata gejala pluralisme sebagai kekuatan sosial yang mengemuka setelah "keran" reformasi dibuka tidak hanya terkait partai politik saja, tetapi juga beberapa kekuatan lain. Gejala-gejala yang dapat dilihat adalah pertama, munculnya fenomena politik aliran. Partai-partai politik yang pada masa Orde Baru terhimpun ke dalam ideologi-ideologi besar atau umum, setelah reformasi muncul varian-varian dari ideologi besar itu dan masing-masing

¹¹⁵ Andi Alfian Malarangeng: "Komisi Pemilihan Umum: Sebuah Dilema" dalam *KAJIAN PEMILU 1999*. Tim Editor: Prof.DR. M. Ryaas Rasyid, MA., Drs. Muchlis Hamdi, MA., Drs. Manimbang Kahariady, Drs. M. Sarief Arief. 1999, Jakarta, PUSKAP. Hal.5

mengklaim sebagai pengemban yang sesungguhnya dari ideologi besar tersebut.¹¹⁶

Contoh munculnya fenomena politik aliran tersebut misalnya pada partai politik berlambang kepala banteng yang dikenal membawa ideologi nasionalisme, terbagi ke dalam beberapa "cabang" yang masing-masing membawa keyakinan bahwa nasionalisme yang mereka bawalah yang betul-betul sesuai dengan ruh nasionalisme. Tercatat ada enam partai berlambang kepala banteng ketika itu, yaitu Partai Demokrasi Indonesia (PDI), PDI Perjuangan, Partai Nasional Demokrat, Partai Nasional Indonesia (PNI) Massa-Marhaen, PNI Front Marhaenis dan PNI Supeni.

Dapat kita lihat, betapa besar potensi konflik menjelang Pemilu 1999. Dari satu rumpun partai politik berideologi nasionalis dengan lambang kepala banteng saja dapat "pecah" menjadi enam partai politik. Dapat dibayangkan betapa kompleksnya bawaan ideologi atau paham perjuangan partai yang selain itu. Anas Urbaningrum (1999: 125-126) memberikan contoh dari kekuatan partai politik berfaham Islam, sebagai berikut.

"...di dataran aliran politik 'Islam Modernis' misalnya, beragam partai politik kini muncul dan masing-masing mengklaim sebagai 'pewaris' tradisi Partai Masyumi tempo dulu. Bila disuruh bergabung menjadi satu kekuatan tunggal dalam sebuah wadah tunggal 'penerus Masyumi' tentu bukanlah perkara mudah, dan bahkan nyaris mustahil. Bahkan antara satu dengan yang lain tampak jor-joran. Fenomena ini juga, dengan mudah kita temui pada aliran politik 'Islam-Tradisional', tatkala NU menemui realitas bahwa di tubuhnya berkembang begitu banyak partai politik... Jelas fenomena di atas akan mencipta potensi konflik yang tidak bisa disepelekan. Apalagi bila isu yang dipilih adalah klaim bahwa partainya merupakan pewaris sah dan tunggal dari aliran politik

¹¹⁶ Urbaningrum, Anas. *"Ranjau-ranjau Reformasi; Potret Konflik Politik Pasca Kejatuhan Soeharto"*. 1999. Jakarta. PT RajaGrafindo Persada. Hal.123-127

pendahulunya, atau bila mereka saling tuduh nada isu-isu reformis-tidaknya sebuah partai politik".¹¹⁷

Fenomena kekuatan politik kedua yang muncul sejak Reformasi adalah mengentalnya figurisme politik. Penekanan pada kharisma seorang pemimpin politik kembali mencuat. Maka konsekwensinya, tingkat rasionalitas masyarakat pemilih di Indonesia ketika itu cenderung menurun. Contohnya adalah, PDI Perjuangan dalam mengedepankan sosok Ketua Umumnya, Megawati Soekarnoputri, seringkali disandingkan dengan figur Bung Karno, baik secara visual maupun non visual. Begitu pula dengan figur Amien Rais yang menjadi 'lambang' Partai Amanat Nasional (PAN) dan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai figur sentral Partai Kebangkitan Bangsa (PKB).

Fenomena kekuatan politik ketiga dijelaskan Anas Urbaningrum (1999: 127) sebagai berikut.

"Ketiga, belum hilangnya kekuatan politik status quo, dan terpecahnya kekuatan politik kaum reformis. Sulit untuk mengatakan bahwa era reformasi sepenuhnya konsisten pada rel reformasi. Secara sederhana hali ini ditandai oleh (1) tidak bersatunya kekuatan reformis ke dalam satu wadah bersama; (2) ataupun bila hal itu mustahil dilakukan, indikator lain melemahkan kekuatan kaum reformis, ditandai oleh tidak adanya kerjasama yang sinergis. Sebagaimana diketahui 'tokoh-tokoh reformasi' semisal M. Amien Rais, Abdurrahman Wahid, Sri Bintang Pamungkas, Yusril Ihza Mahendra dan sebagainya, kini merupakan tokoh-tokoh utama partai politik, yang memiliki visi masing-masing."¹¹⁸

Fenomena-fenomena itulah yang memberikan sumbangan besar bagi munculnya kembali multi partai di Indonesia pasca Orde Baru. Keadaan tersebut sebetulnya dapat menimbulkan

¹¹⁷ Ibid. Hal.125-126.

¹¹⁸ Ibid. Hal.127.

potensi menghambat ruh reformasi itu sendiri bila disikapi secara tidak hati-hati. Partai-partai politik yang tidak berpegang teguh pada semangat reformasi akan mudah terjebak pada kepentingan pribadi atau golongan.

Pemilu 1999: Proporsionalisme Tertutup

Ketika keinginan untuk melaksanakan Pemilu pertama pada era Reformasi bergulir, permasalahan yang sangat pelik ketika itu adalah tentang penentuan sistem pemilu yang akan digunakan. Faktor yang harus diperhatikan adalah bahwa sistem itu adalah suatu sistem yang tidak mengakomodasi sistem yang dipakai oleh rezim Orde Baru sebelumnya. Sistem pemilu yang akan dilaksanakan haruslah sistem yang mencerminkan semangat reformasi dalam mewujudkan pemilu yang jujur dan adil

- melengkapi istilah pemilu orde baru: Luber (langsung, umum, bebas dan rahasia) -, dan terutama memberikan suatu ruang bagi terwujudnya demokrasi yang lebih bertanggung jawab.

Sesuai dengan UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, khususnya Pasal 1 ayat 7, Pemilu 1999 dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar. Ini berarti, sistem yang digunakan bersifat campuran antara sistem proporsional dengan sistem distrik. Dengan sistem campuran itu, berarti untuk memilih Anggota DPR RI harus menggunakan Provinsi sebagai daerah pemilihan, tetapi harus mengacu pada stelsel daftar (Daftar Calon Tetap) yang disusun dari masing-masing Kabupaten/Kota (Dati II/Distrik).¹¹⁹

Latar belakang lahirnya penetapan penggunaan sistem campuran tersebut adalah karena adanya perbedaan kepentingan

¹¹⁹ Yusrilawan W. Nugroho, 2004. *Wajar, Suara Hilang dalam Pemilu Sistem 'Campuran' dalam: "Politik Indonesia di Mata Wartawan Politik". Jakarta. Samitra Media Utama, didukung Friederich Naumann Stiftung.* Hal. 139.

antara golongan partai lama yang sudah eksis pada masa Orde Baru, khususnya Golkar dengan pihak partai-partai baru atau partai lama yang tidak terlalu kuat pada masa Orde Baru. Perdebatan yang terjadi di kalangan para pengambil keputusan ketika itu adalah berkisar apakah sistem pemilu yang digunakan adalah proporsional, distrik, atau gabungan keduanya. Saifullah Ma'shum (2001: 16) menceritakan, Fraksi Golkar sebagai Fraksi yang masih 'berkuasa', pada mulanya berani menawarkan system distrik. Sebaliknya, suara-suara yang mewakili partai politik kecil atau embrio partai politik baru menghendaki diberlakukannya sistem proporsional.¹²⁰

Melihat adanya dua kubu pandangan di atas, secara sekilas dapat kita lihat bahwa memang kurang adil bila menerapkan sistem distrik murni, mengingat sistem ini akan menguntungkan partai politik lama, khususnya Golkar, yang sudah memiliki kekuatan akar rumput yang kuat. Sangatlah wajar bila partai-partai kecil atau embrio partai politik baru menuntut diterapkannya sistem proporsional yang akan lebih member kesempatan untuk bersaing secara seimbang.

Partai lama ketika itu tampaknya mencoba untuk menimbulkan kesan di mata masyarakat bahwa perubahan sistem pemilu yang diusulkan adalah untuk mengimplementasikan semangat reformasi politik di Indonesia. Namun ternyata, apa yang diusulkan memberikan kesempatan yang lebih kuat bagi partai lama itu untuk memperbesar kans kemenangannya. Hal tersebut wajar saja terjadi, mengingat partai lama yang besar pada masa Orde Baru mendapatkan sorotan tajam dan tekanan hebat dari masyarakat dalam menghasilkan UU Pemilu yang menampung aspirasi masyarakat untuk merombak system pemilu agar lebih mencerminkan nilai-nilai demokrasi sesuai dengan UUD 1945.

¹²⁰ Ma'shum Saifullah, "KPU dan Kontroversi Pemilu 1999", 2001. Jakarta. Pustaka Indonesia Satu, Hal.16.

Jadi, partai-partai lama sudah seharusnya melakukan langkah-langkah yang di satu sisi mengikuti tuntutan reformasi sekaligus dapat mempertahankan kedudukan mereka di parlemen. Perdebatan yang terjadi diuraikan oleh Saifullah Ma'shum (2001: 17-18) sebagai berikut:

"Perdebatan di dalam Sidang DPR mengenai sistem pemilu agaknya mencerminkan gambaran tentang sejauh mana kesiapan parpol, terutama tiga parpol lama (PPP, PDI dan Golkar), dalam menghadapi Pemilu 1999, sekaligus sebagai ajang pengaturan strategi parpol untuk memenangkan pemilu. Proses pembahasan RUU Politik pada mulanya disambut skeptis oleh masyarakat, mengingat RUU ini hanya dibahas oleh tiga parpol lama melalui Fraksinya, plus Fraksi ABRI di DPR. Ada kecurigaan bahwa UU tentang pemilu itu nantinya hanya akan memberikan keuntungan kepada parpol lama, terutama Golkar. Karena itu, muncul tekanan yang kuat dari masyarakat, khususnya dari embrio parpol baru, terhadap lembaga DPR. Sejumlah partai baru bahkan menggugat agar ketiga partai lama tersebut dilikuidasi saja karena telah terkoptasi oleh system lama, dan karena itu, mereka tidak berhak membahas dan menetapkan Undang Undang Politik."¹²¹

Sebagaimana disinggung di atas, di kalangan partai lama sendiri terjadi perbedaan keinginan dalam penerapan sistem pemilu yang akan dilaksanakan. Berbeda dengan Golkar, PPP dan PDI menghendaki sistem proporsional. Akhirnya, diambil jalan tengah atas kondisi ini, yaitu pemilu akan diadakan dengan menggunakan sistem proporsional dengan stelsel daftar, walaupun sebelumnya ada rekomendasi dari sebuah tim yang dibentuk Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) agar sistem pemilu yang digunakan adalah sistem distrik. Alasannya adalah agar pemilu dapat mengakomodasi lahirnya wakil-wakil rakyat yang representatif

¹²¹ *Ibid.* Hal.17-18.

serta efektif dalam menyuarakan dan memperjuangkan aspirasi konstituen-konstituennya, mengingat faktor ketokohan sangat penting dalam sistem distrik.

Dalam sistem distrik, calon-calon wakil rakyat yang diajukan tentunya adalah orang-orang yang sudah dikenal baik di daerahnya, sehingga kalau calon tersebut dianggap tidak akan memperjuangkan aspirasi rakyat di daerah yang bersangkutan, tentunya sudah ditolak oleh rakyat pada saat pengajuan atau pengumuman pencalonan orang tersebut. Sistem distrik didukung juga karena melihat kenyataan bahwa selama Orde Baru, yaitu yang telah menjalankan enam kali Pemilu (Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997), dengan menggunakan sistem proporsional, ternyata belum mampu melahirkan wakil rakyat sebagaimana yang diharapkan. Pendapat ini sebetulnya kurang tepat, karena kekurang-berhasilan Pemilu pada masa Orde Baru dalam melahirkan wakil-wakil rakyat yang berkualitas adalah bukan semata karena penggunaan sistem pemilu proporsional melainkan lebih karena sistem yang memang tidak demokratis. Sistem pemilu apapun yang digunakan dalam masa Orde Baru akan selalu dimentahkan oleh otoritas tunggal yang mengatasnamakan demokrasi namun tidak diimplementasikan secara bertanggung jawab.

Saifullah Ma'shum (2001: 20-21) menerangkan bahwa memang seluruh elemen pengambil keputusan ketika itu dihadapkan pada dilema yang tidak ringan. Disatu sisi, sistem distrik diperlukan untuk menghasilkan wakil-wakil rakyat yang betul-betul berangkat dari aspirasi rakyat, namun di sisi lainnya, sistem distrik dikhawatirkan akan menguntungkan partai Golkar yang sudah memiliki jaringan kuat berdasarkan basis kekuatan yang telah dibangun sepanjang masa kekuasaan Orde Baru. Di kalangan pengusul sistem distrik pun terjadi kecanggungan yang menyebabkan disepakatinya suatu konsensus politik, yaitu bahwa sistem distrik baru siap dilaksanakan pada Pemilu 2004 dengan alasan pada saat

menghadapi pemilu 1999, bangsa Indonesia sedang berada pada masa transisi, dan rakyat belum siap untuk itu.¹²²

Pendaftaran pemilih untuk Pemilu 1999 disepakati dilakukan dengan dua cara, yaitu stelsel aktif dan stelsel pasif. Pendaftaran dilakukan difasilitasi oleh Petugas Pendaftaran Pemilih (Gastarlih). Stelsel aktif mengandung pengertian bahwa calon pemilih mendatangi Gastarlih di tempat-tempat pendaftaran pemilu yang tersebar di lingkungan RT/RW. Pada stelsel pasif, pihak Gastarlih lah yang mendatangi rumah-rumah penduduk atau calon pemilih yang belum terjaring dalam pendaftaran pada tahap sebelumnya.

Dinamika KPU: Keterwakilan Parpol Sebagai Masalah?

Saifullah Ma'shum (2001: 73-74) menguraikan kinerja KPU dalam mengurus Pemilu 2009 secara lengkap. Keadaan yang digambarkan adalah sebagai berikut.

"Ditengah iklim kebebasan pers yang cukup signifikan, pada awalnya KPU merasa mendapatkan sparring partner yang sangat dibutuhkan, dengan publikasi media massa yang cukup dominan. Berkat kehadiran pers popularitas KPU meroket dan lahir banyak tokoh dari lembaga ini. Tetapi pers juga yang pada akhirnya ikut meredupkan popularitas KPU, terutama sejak muncul gejala ketidakberesan yang terjadi di KPU menyangkut proyek pengadaan barang untuk keperluan pemilu, serta manuver dan ulah sementara Anggota KPU yang lebih bersikap aji mumpung. Dalam perkembangan berikutnya, sejumlah pers bahkan telah dicap sebagai musuh oleh sebagian Anggota KPU, terutama beberapa penerbitan cetak yang memberikan julukan kepada partai-partai kecil yang tidak berhasil mendapatkan kursi dengan sebutan 'partai gurem'".¹²³

¹²² Ibid. Hal.20-21.

¹²³ Ibid. Hal.73-74.

Selain itu, masalah keterwakilan parpol yang mendominasi keanggotaan KPU menjadi permasalahan sendiri ketika hal tersebut menimbulkan tarik ulur kepentingan yang kental. Anggota KPU berjumlah 53 orang dengan komposisi 48 wakil partai politik dan 5 wakil pemerintah. Dari sisi wakil pemerintahpun sebetulnya ada potensi untuk dicurigai, mengingat sebagian kalangan masyarakat menganggap wakil pemerintah merupakan 'corong' pemerintah untuk mengembalikan kekuatan partai pemerintah lama dalam kancah era reformasi yang sedang bergulir.

Secara garis besar, komposisi wakil partai politik dalam KPU dibagi dalam 4 golongan. *Pertama*, kelompok partai lama yang sudah memiliki basis konstituen yang jelas dan sudah berpengalaman dalam penyelenggaraan pemilu. Saifullah Ma'shum (2001) menerangkan, golongan yang pertama ini sering menjadi sasaran serangan partai-partai baru, mengingat partai-partai lama dianggap sebagai partai yang mendukung *status quo* dengan meluncurkan strategi menyiasati kelemahan undang-undang politik demi mencegah munculnya partai-partai baru. *Kedua*, golongan partai-partai politik baru dengan konstituen yang jelas dengan dukungan tokoh terkenal di masyarakat luas. Golongan ini bersifat moderat dan kritis terhadap upaya-upaya membentuk kredibilitas KPU yang baik. *Ketiga*, golongan partai-partai politik baru yang didirikan oleh tokoh yang kapasitas ketokohnya masih terbatas, sehingga konstituennya pun masih belum terlalu jelas teridentifikasi. Sama dengan golongan kedua, golongan ini pun bersifat kritis namun sifatnya yang menonjol adalah penggalangan kekuatan antar partai politik baru untuk menekan partai politik lama, terutama Golkar demi menghindari kecurangan dalam tubuh KPU pada penyelenggaraan pemilu. *Keempat*, golongan wakil pemerintah yang diisi oleh akademisi dan pakar. Golongan ini pun sangat kritis, namun dalam prakteknya, pandangan-pandangan golongan ini sering berseberangan dengan

pandangan-pandangan golongan-golongan partai, terutama golongan kedua dan golongan ketiga.

Konfigurasi keanggotaan KPU seperti itu menyebabkan lembaga ini sulit menerapkan independensinya terhadap penyelenggaraan pemilu, karena secara otomatis, yang diperjuangkan adalah kepentingan masing-masing partai politik. KPU memang telah netral dari intervensi pemerintah, tetapi ia belum bisa melepaskan diri dari intervensi dan kepentingan partai. Sebagai penyelenggara pemilu, KPU berkembang sebagai himpunan 'fraksi' politik.¹²⁴

Evaluasi Proporsionalisme Tertutup: Plus dan Minus?

Sistem Proporsionalisme Tertutup yang digunakan dalam Pemilu 1999 ternyata menimbulkan eksese hilangnya banyak suara parpol yang tidak mencapai kuota. Yuniawan W. Nugroho (2004: 139) menguraikan nilai plus - walaupun sebagian masyarakat menilainya minus - sistem pemilu ini sebagai berikut.

"Pemilu dengan sistem campuran seperti ini, apalagi diikuti oleh banyak partai (multi partai) akhirnya memang selalu mengandung konsekuensi hilangnya banyak suara dari parpol yang tidak mencapai kuota. Seperti yang terjadi sekarang, tercatat hanya beberapa parpol yang mampu mencapai dan melampaui kuota. Sisanya, ngos-ngosan dan yang lain sama sekali tidak mencapai kuota, sekalipun seandainya perolehan suara nasional dijadikan satu. Yang tidak banyak dipahami orang, tak terpakainya sisa suara dalam sistem seperti ini sebenarnya adalah hal yang wajar saja. Bandingkan dengan sistem distrik murni yang justru akan membuat suara hilang makin banyak, karena berlaku prinsip, the winner take all.

¹²⁴ Ibid. Hal.84.

Dalam sistem distrik, untuk satu daerah pemilihan, yang biasanya menggunakan Dati II (kabupaten atau kota dengan batasan jumlah penduduk), hanya diperlukan satu pemenang dengan perolehan suara terbanyak. Satu partai pemenang itulah yang nantinya akan mewakili distrik tersebut di DPR. Bayangkan jika usulan sistem distrik dalam Pemilu pada 7 Juni 1999 disetujui.¹²⁵

Sistem yang dapat membantu partai-partai politik yang tidak memenuhi kuota adalah yang dinamakan *stembus accord*, yaitu penggabungan sisa suara agar sisa suara tidak terlalu banyak yang hilang. Pada masa Orde Baru, sistem ini juga dipakai, yaitu selain menggunakan sistem proporsional murni, di antara Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golkar dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) ketika itu ada yang sepakat melakukan *stembus accord*.

Hal yang bernilai minus sesungguhnya dapat dilihat pada masalah penentuan Calon Legislatif (Caleg). Penentuan Caleg pada Pemilu 1999 bahkan dinilai sebagian kalangan lebih tidak demokratis dibandingkan pada waktu Pemilu Orde Baru. Sebagaimana dinyatakan Yuniawan W. Nugroho (2004), alih-alih menjadikan pemilihan Caleg yang lebih demokratis dan mendapat dukungan massa, yang terjadi malah penentuan Caleg yang sangat tergantung DPP Parpol sepenuhnya, terutama bagi Caleg yang perolehan suaranya di suatu distrik di bawah Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Hal ini adalah ironi mengingat kuota BPP itu ditentukan di daerah pemilihan, yaitu provinsi, sehingga sebagian besar Caleg dapat dipastikan tidak akan bisa mengejar kuota itu, kecuali di distrik yang jumlah penduduknya besar. Diuraikan lebih jauh lagi oleh Yuniawan W. Nugroho (2004: 144) sebagai berikut:

"Bahkan jika dibandingkan dengan Pemilu di era Orba, penentuan Caleg terpilih Pemilu 1999 lebih tidak jelas, bahkan

¹²⁵ Yuniawan W. Nugroho. Logcit. Hal. 139.

mungkin malah lebih amburadul dan sewenang-wenang. Pada Pemilu Orba saja, penentuan Caleg masih harus taat azas, yakni harus sesuai Daftar Calon Tetap (DCT). Meskipun harus diakui, dalam penentuan DCT tersebut, sang Caleg harus lebih loyal pada DPP daripada loyal terhadap massa dan pendukungnya. Ketentuannya jelas, Caleg yang sudah ada di DCT dan termasuk memperoleh jatah kursi, 99 persen akan menduduki kursinya tersebut, kecuali ada hal yang luar biasa. Namun, dalam penentuan Caleg terpilih pada Pemilu 1999, terkesan lebih mengabaikan azas, setidaknya rasa keadilan dan hak memilih ketika menentukan pilihannya saat pemilu berlangsung.”¹²⁶

Mengapa dengan sistem yang diterapkan pada Pemilu 1999, DPP partai sangat berkuasa dalam menentukan Caleg? Tampaknya hal ini bisa dilihat dari sudut pandang bahwa DPP memanfaatkan sistem ini untuk kepentingan Pemilihan Presiden yang notabene tingkat persaingannya lebih ketat daripada pada masa Orde Baru yang mengedepankan “calon tunggal”. Hal ini ditegaskan Yuniawan W. Nugroho (2004: 145) sebagai berikut.

“... DPP melihat peluang, baik di UU Nomor 3 Tahun 1999 maupun di Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum (SK KPU), khususnya SK KPU No.136/1999. Di situlah DPP melihat peluang, dengan memilih para Caleg yang mampu mengamankan keinginan dalam penentuan ‘RI 1’ nanti. Apalagi sudah hampir pasti, pemilihan Mandataris MPR nanti berlaku azas one man (woman) one vote, bukan sekedar suara fraksi dan itu berarti sukses tidaknya seorang ‘jago’ sangat tergantung pada loyal tidaknya seseorang terhadap partai. Di situlah kemudian muncul juga unsur like and dislike dalam penentuan caleg, karena peran DPP menjadi sangat besar. Bisa saja seorang Caleg dikatakan tidak loyal, jika tidak bersedia mundur agar bisa diganti Caleg sesuai keinginan DPP”.

¹²⁶ Ibid. Hal.144.

Sistem Pemilu Proporsional yang dicampur dengan sistem distrik dalam Pemilu 1999 malahan disebut sebagai "kawin paksa sistem pemilu". Salah satu akibatnya di lapangan adalah terjadinya lebih dari satu Caleg di satu distrik yang berasal dari dua Caleg atau lebih. Hal tersebut dapat dilihat bahwa dipastikan terdapat distrik di suatu daerah pemilihan (provinsi) yang tidak terwakili di DPR RI. Penjelasan yang disampaikan Ketua Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) Jakob Tobing adalah, peristiwa di atas tidak boleh terjadi. Artinya, harus ada Caleg dari satu parpol yang "mengalah" untuk pindah ke distrik lain, sehingga yang pindah adalah sang Caleg atau DPP menentukan lain, yang berarti orangnya yang diganti (tetap dari parpol yang sama), mengingat di distrik pertama sudah ada wakil dari parpol yang lain.

Contoh kasusnya adalah sebagaimana dipaparkan Yuniawan (2004: 153-154) berikut ini.

"...kasusnya terdapat di hampir semua provinsi, terutama di luar Jawa, misalnya di Bali. Di Provinsi ber juluk 'seribu pura' ini terdapat sembilan distrik dengan jatah sembilan kursi di DPR. Hasil Pemilu 7 Juni lalu menunjukkan, PDI Perjuangan meraih tujuh kursi, Golkar dan PKB masing-masing satu kursi. Dalam sistem distrik, seharusnya PDI Perjuangan meraih habis sembilan kursi yang ada, karena di sembilan distrik, semuanya dimenangkan. Tetapi, karena sistemnya campuran, PDI Perjuangan 'cukup' tujuh dan berdasarkan sisa suara di bawah kuota, dua kursi sisanya diperoleh Golkar dan PKB."¹²⁷

Bagaimana penentuan Caleg berdasarkan keadaan di atas? PDI Perjuangan bisa menetapkan berdasarkan tujuh distrik yang perolehan suaranya tertinggi, yang untuk kasus Bali tersebut, hanya Kabupaten Jembrana dan Klungkung yang perolehan suaranya berada pada urutan delapan dan sembilan. Ini berarti, tujuh kursi diprioritaskan untuk tujuh distrik lainnya.

¹²⁷ Ibid. Hal.153-154.

Menarik, melihat perolehan suara tertinggi yang diperoleh Golkar, yaitu 35.667 suara dan PKB, 9.406 suara berada di Buleleng, yang jatah kursi DPR-nya sudah diraih PDI Perjuangan (263.329 suara). Ini berarti di Jembrana dan Klungkung tidak akan memiliki wakil di DPR RI, mengingat digunakannya azas bahwa Caleg dari distrik yang meraih suara terbanyaklah yang berhasil menjadi Anggota DPR RI.

Jakob Tobing menyatakan bahwa menyikapi kondisi di atas, masing-masing Partai Politik yang meraih kursi di suatu daerah pemilihan (provinsi) harus melakukan kompromi. Masing-masing Partai harus ada yang mengisi Jembrana dan Klungkung. Kesempatan untuk perpindahan tempat Caleg pun terjadi. Caleg PDI Perjuangan dari Buleleng pindah ke Jembrana atau Klungkung atau sebaliknya. Dalam hal inilah DPP Partai sangat berperan. DPP PDI Perjuangan menetapkan Caleg Jembrana atau Klungkung yang menggantikan Caleg asal Buleleng. Ini bisa juga dilakukan oleh Golkar dan PKB.

Namun, pemikiran ini terbentur pada kenyataan bahwa baik di Kabupaten Jembrana dan Klungkung masing-masing sudah ada Caleg PDI Perjuangan urutan satu yang juga mendapatkan suara. Seandainya perpindahan Caleg tadi tetap dijalankan, hal itu berarti menyalahi DCT. Namun bila orangnya yang diganti, faktor ketidakadilan akan sangat terasa. Betapa tidak, Caleg yang meraih suara lebih banyak di Kabupaten Buleleng (263.329 suara) dikalahkan oleh Caleg dari Kabupaten Jembrana yang memperoleh hanya 86.576 suara atau dari Kabupaten Klungkung (77.469 suara).

Mengingat kompleksnya masalah yang ditimbulkan dari diterapkannya sistem pemilu 1999 berdasarkan UU Nomor 3 Tahun 1999, maka tidak heran bila istilah "kawin paksa sistem pemilu" adalah memang sulit untuk dipungkiri. Mengapa UU Nomor 3 Tahun 1999 bisa mengadopsi sistem pemilu yang

menimbulkan kerumitan seperti itu? Yuniawan (2004) mengasumsikan bahwa hal itu terkait dengan pemikiran-pemikiran para *stake holders* yang membuat UU itu dimana terjadi kelengahan berfikir, yaitu mereka mungkin memperkirakan bahwa Pemilu 1999 akan diikuti oleh sedikit partai politik dan di suatu distrik tidak mungkin perolehan suara yang ada hampir seimbang dari dua partai politik atau lebih.

Keadaan di atas tidak berarti bahwa antara sistem pemilu Proporsional tidak bisa digabungkan dengan sistem pemilu Distrik. Hanya saja, yang diperlukan adalah pembagian daerah pemilihan (distrik) yang lebih proporsional, mengingat hasil Pemilu 1999 menunjukkan bahwa ada suara yang menumpuk di beberapa distrik sementara di distrik lainnya justru tidak memperoleh suara untuk meraih kursi. Seharusnya Kabupaten atau Kotamadya yang penduduknya banyak, dibagi ke dalam beberapa distrik, yaitu satu distrik sekian kecamatan. Dengan dikombinasikan dengan sistem memilih Caleg, bukan memilih tanda gambar partai politik, maka sistem gabungan Proporsional-Distrik akan bisa menghasilkan satu Caleg dari suatu partai politik. Adapun jatah kursi proporsional mengacu kepada perolehan suara partai politik secara nasional.

BAB IV

Demokrasi yang Kian Matang (s/d 2004)

Kita perlu menyadari bahwa Demokrasi yang dikehendaki bangsa Indonesia pasca Pemilihan Umum 1999 adalah demokrasi yang semakin matang. Dalam hal ini, ketika itu segenap bangsa Indonesia dihadapkan pada wacana munculnya potensi-potensi yang diperkirakan akan mengganggu aspek keamanan di Indonesia dalam pelaksanaan Pemilu 2004. Sebagaimana dijelaskan dalam buku KPU: *Pemilu Legislatif 2004*, potensi ancaman tersebut diuraikan sebagai berikut:

"Potensi ancaman pertama karena dipicu ketakutan bahwa parpol-parpol yang tidak lolos verifikasi yang jumlahnya tidak kurang dari 50 parpol. Kenyataan di atas, mengundang resiko berupa ketidakpuasan parpol-parpol yang tidak lolos itu. Jika mereka tidak bisa ikut pemilu, tidak tertutup kemungkinan parpol-parpol inipun berharap parpol lainnya juga tidak selamat menempuh Pemilu 2004.

Di sisi lain, terlihat ada kecenderungan di tengah masyarakat, misalnya, di kalangan mahasiswa di Jabotabek yang cenderung menjadi golongan putih (golput). Sikap ini didorong atas skeptisme masyarakat kepada parpol. Setelah reformasi berjalan lima tahun, ternyata kondisi bangsa dan negara justru semakin tidak jelas. Tingkat kesejahteraan tidak kunjung meningkat. Ketenangan masyarakat semakin memburuk. Harapan akan masa depan semakin tidak jelas. Kondisi ini jelas membuat tingkat kepercayaan (trust) kearah parpol semakin menipis.

...Kerawanan pemilu juga muncul dari sistem pemilu itu sendiri. Ini disebabkan sistem pemilu yang dipilih berupa sistem proporsional terbuka dimana wilayah pemilihan calon anggota legislatif berupa gabungan beberapa kabupaten/kota di tiap provinsi. Di Provinsi Jawa Timur yang memiliki lebih dari 30 kabupaten ternyata hanya memiliki 10 wilayah pemilihan. Hal itu berarti ada satu wilayah pemilihan yang terdiri atas beberapa kabupaten/kota".¹²⁸

Menarik untuk dikaji, bagaimana proses perdebatan yang terjadi di kalangan Anggota DPR RI ketika itu untuk menghasilkan sistem pemilu dan kepartaian yang semakin mencerminkan demokrasi yang matang untuk diaplikasikan dalam penyelenggaraan Pemilu 2004. Apakah mereka tidak memperhatikan potensi-potensi ancaman seperti yang diuraikan di atas?

Sistem Kepartaian Multi Partai Pluralis: Kenapa Penyederhanaan Parpol Gagal?

Ada penjelasan yang menarik dari Presiden Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Eropa, Pipit Kartawidjaja (dimuat di Kompas, 14 November 2003), yaitu tentang perbandingan antara jumlah partai dengan jumlah penduduk. Ternyata jika sekedar mengacu pada perbandingan tersebut, jumlah parpol di Indonesia tergolong sedikit dibandingkan dengan negara-negara lain. Contohnya, berdasarkan data tahun 1995, Swiss yang berpenduduk 6,8 juta memiliki 20 parpol. Pada tahun 1995 itu, Slovakia yang berpenduduk 5,4 juta jiwa memiliki 25 parpol. Hal ini menimbulkan pertanyaan:

Sementara di Indonesia, dengan 50 parpol yang sah sebagai badan hukum menurut

¹²⁸ Komisi Pemilihan Umum. *Pemilu Legislatif 2004*. 2005. Komisi Pemilihan Umum (KPU). Jakarta. Hal 216-218.

UU No 31/2002, dengan acuan data jumlah penduduk (sementara) sebanyak 214,831 juta jiwa dan pemilih diperkirakan mencapai 143,192 juta jiwa, rasio tersebut jelas lebih besar ketimbang perbandingan sejumlah negara di atas. Jika dirata-ratakan, setiap parpol di Indonesia mewakili 4,29 juta penduduk dan 2,86 juta pemilih. Namun, menilik hasil Pemilu 1999 yang masih menyisakan 20 parpol dengan perolehan suara nasional kurang dari 200.000, apakah memang sistem keparpolan di Indonesia dengan jumlah parpol yang berjibun itu sehat?¹²⁹

Pertanyaan akan lebih mengerucut lagi: Kenapa hingga menjelang Pemilu 2004, penyederhanaan parpol masih gagal diwujudkan di Indonesia ? Ternyata penyebab yang dapat didiagnosa adalah terkait kondisi sikap politik masyarakat Indonesia itu sendiri. Jawaban yang umum adalah bahwa bangsa Indonesia ini sangat plural dan majemuk. Heterogenitasnya tinggi. Ya, tetapi penjelasan lebih lanjutnya, sebagaimana dijelaskan Pipit Kartawidjaja, adalah:

...sistem keparpolan merupakan refleksi masyarakat yang juga tidak bisa dilepaskan dari perubahan yang berlangsung terus-menerus. Ukuran perubahan itu terlihat, antara lain pada kecenderungan para pemilih untuk berubah-ubah pilihan (volatilitas). Tingginya volatilitas itu ditandai dengan banyaknya parpol yang berlaga dalam pemilu. Dengan kehidupan sistem keparpolan yang terkait erat dengan para pemilihnya, ukuran volatilitas dilengkapi dengan formulasi jumlah efektif parpol peserta pemilu (Effective Number of Electoral Parties of Voters/ ENPV). Formulasi yang disampaikan Hermann Schmitt itu diperoleh dengan data awal berupa perolehan suara parpol dalam pemilu. Dengan data perolehan suara 48 parpol peserta Pemilu 1999, jumlah efektif parpol peserta pemilu di Indonesia hanya sebanyak 5,06 parpol!

¹²⁹ http://www.watchindonesia.org/Kompas_14.11.03.htm diakses tanggal 31 Maret 2010.

Sulitnya menyatukan basis massa (dan juga kecurigaan kultur orang Indonesia yang selalu ingin menjadi „pemimpin“) menjadikan parpol kecil yang mencoba ikut berlaga di sirkuit pemilu terus bermunculan dan tidak bisa dihindarkan. Dalam tempo sekejap dalam beberapa bulan saja, parpol terus tumbuh. Karenanya ada pandangan miring bahwa kemunculan parpol itu didasari niatan memanfaatkan patronasi jabatan, membagi-bagi rezeki dan sekaligus menghabisi lawannya dengan mengatasnamakan masyarakat. Menurut Pipit dengan mengutip pendapat Ingrid van Biezen, kebanyakan parpol di negara-negara berdemokrasi baru itu rata-rata baru lahir, didirikan menjelang pemilu diselenggarakan. Parpol model demikian merupakan produk institusional ketimbang produk yang berasal dan berakar dari masyarakat. Akibatnya, parpol demikian lebih berkonsentrasi memapankan dirinya di public office untuk kelancaran hubungan langsungnya dengan para pemilihnya ketimbang menyalurkan aspirasi masyarakat.¹³⁰

Pemilihan Langsung Presiden: Regulasi dan Perdebatan

Salah satu agenda penting restrukturisasi politik pasca Pemilu Legislatif 2004 adalah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Keinginan politik ini muncul karena suatu pandangan bahwa dengan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung tersebut, Presiden dan Wakil Presiden akan memiliki basis kekuatan politik yang terpisah dengan lembaga legislative. Dengan demikian, Presiden mempunyai basis kekuasaan sendiri dan diharapkan dapat menyusun pemerintahan yang kuat dan efektif. Selain itu, kedudukan Presiden yang kuat diharapkan dapat menghindari persekongkolan politik kepada elite yang dengan mudah menjatuhkan kepala pemerintahan.¹³¹

¹³⁰ http://www.watchindonesia.org/Kompas_14.11.03.htm diakses tanggal 31 Maret 2010.

¹³¹ Komisi Pemilihan Umum. *Pemilu Legislatif 2004*. 2005. Komisi Pemilihan Umum (KPU). Jakarta. Hal 126.

Namun ternyata wacana Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden tersebut dikatakan mengandung kelemahan oleh sebagian kalangan yang bahkan melahirkan ide yang mempertanyakan bahwa apakah sistem Presidensial betul-betul cocok diterapkan di Indonesia. Sebagaimana dijelaskan dalam buku Komisi Pemilihan Umum: *Pemilu Legislatif 2004*. Hal.126, struktur pemerintahan dimana Presiden dan Wakil Presidennya dipilih secara langsung mengandung kekurangan yang patut dicermati. Penjelasannya adalah sebagai berikut:

"...struktur itu ada kelemahannya. Misalnya, stagnasi politik dapat selalu terjadi bila kekuasaan politik di parlemen tidak simetris dengan dukungan basis politik Presiden dan Wakil Presiden. Karena itu, tidak mengherankan bila dewasa ini muncul wacana yang mempertanyakan apakah sistem Presidensial adalah paling cocok dengan heterogenitas politik di Indonesia? Apakah tidak perlu dipertimbangkan sistem parlementer atau sistem gabungan seperti di Prancis yang lebih fleksibel sehingga dapat menghindari kemacetan politik?"¹³²

Selain itu pada momentum-momentum pembahasan regulasi tentang Pilpres langsung yang terjadi di parlemen pun ternyata banyak fakta-fakta yang menarik untuk diangkat. Hal ini dapat dilihat pada Laporan Akhir Pemantauan terhadap Proses Pembahasan RUU tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang disusun oleh Riris Katharina, salah seorang Peneliti Bidang Politik Dalam Negeri Sekretariat Jenderal DPR RI. Laporan tersebut merupakan hasil pemantauan Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP) yang dilanjutkan oleh Indonesia Parliamentary Centre (IPC) terhadap proses pembahasan RUU Pilpres.

Rapat-rapat Panja dilakukan secara tertutup, dan memang begitu ketentuannya dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI. Partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan-masukan atas

¹³² Ibid.

substansi RUU Pilpres dimungkinkan lewat forum Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Tim Panja menghasilkan Tim yang lebih kecil, yaitu Tim Perumus (Timus) dan dilanjutkan lagi dengan pembentukan Tim Sinkronisasi (Timsin). Timus bekerja sejak tanggal 8 Juli sampai dengan sampai dengan 14 Juli 2008, dilanjutkan dengan Rapat-rapat Timsin sejak tanggal 15 Juli sampai dengan 16 Juli 2008, lalu tanggal 18-27 Agustus 2008, dan diteruskan lagi tanggal 3-23 September 2008. Rapat-rapat terus bergulir. Selanjutnya adalah Rapat Timus yang diadakan tanggal 13 dan 14 Oktober 2008 yang merupakan rapat penyempurnaan draft setelah Rapat-rapat Timsin selesai.

Setelah rapat-rapat Timus beres digelar, masuklah para Anggota Dewan dalam forum lobi-lobi politik. Berikut ini adalah poin-poin penting yang didapat dari tulisan Riris Katharina dalam laporannya yang menggambarkan suasana lobi-lobi yang terjadi dalam pembahasan RUU Pilpres:

- Lobi-lobi dilakukan lebih dari 10 kali. Sampai saat-saat terakhir menjelang pengesahan dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 28 Oktober 2008 forum lobi masih melakukan pertemuan-pertemuan untuk menghindari voting.
- Banyak acara lobi yang gagal dilaksanakan sesuai rencana karena permasalahan pada baik pihak DPR RI maupun Pemerintah. Salah satu alasan yang mengemuka adalah karena Mendagri seringkali sibuk dengan berbagai pekerjaan lain dan mutasi di lingkungan Depdagri. Dari sisi DPR RI, alasannya biasanya karena ada pihak yang belum siap dari sisi substansi atau karena ada pihak yang tidak jadi datang.
- Materi lobi antara lain mengenai syarat pendidikan, angka persyaratan untuk bisa mengusulkan calon presiden dan wakil presiden, pengunduran diri dari jabatan pimpinan partai politik pada saat terpilih menjadi presiden atau wakil presiden, dan pengunduran diri bagi pejabat negara.

Menjelang batas waktu yang ditetapkan Badan Musyawarah (BAMUS) DPR RI bagi Pansus RUU Pilpres untuk menyelesaikan tugasnya, ternyata masih ada 3 poin penting yang menggantung dan perlu segera diputuskan dalam forum lobi, yaitu pertama, masalah *threshold* % kursi/suara bagi partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Kedua, persyaratan calon untuk mengundurkan diri dari pimpinan parpol jika terpilih. Ketiga, pengunduran diri pejabat publik yang mencalonkan dan kapan pengunduran diri dilakukan. Situasi ini menyebabkan BAMUS DPR RI memperpanjang Masa Sidang DPR RI selama seminggu dan akhirnya selesai juga, meskipun pada lobi mengenai prosentasi pencalonan partai politik dalam mengusung capres dan tentang syarat tidak bolehnya merangkap jabatan sebagai pimpinan partai politik bagi presiden dan wakil presiden terpilih (5 kali lobi), belum pernah ada satu lobi pun yang berhasil mendatangkan sejumlah petinggi fraksi yang biasanya menjadi ujung tombak penuntasan isu krusial dalam RUU bidang politik. Tidak heran jika sebagian kalangan publik menilai bahwa hal tersebut hanyalah untuk mengesankan alotnya pembahasan finalisasi RUU Pilpres ini, padahal kenyataannya bisa jadi tidak sedemikian.

Dinamika KPU: Tersingkirkannya Wakil Parpol dan Arah Yang Makin Mandiri

KPU Pemilu 2004 tidak lagi diisi oleh wakil-wakil dari partai politik. Pengalaman Pemilu 1999 memberikan pelajaran tentang pentingnya independensi Anggota KPU agar pelaksanaan pemilu dapat lebih jujur, adil dan tidak memihak. Selain itu, kewenangan KPU pada Pemilu 2004 adalah cukup luas dan menentukan,

sehingga tuntutan terhadap terealisasinya KPU yang netral menjadi suatu keniscayaan.

Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Pasal 25, disebutkan bahwa tugas dan wewenang KPU adalah:

- Merencanakan penyelenggaraan pemilu
- Menetapkan organisasi dan tatacara semua tahapan pelaksanaan pemilu
- Mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pemilu
- Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota
- Menetapkan waktu, tanggal dan tatacara pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara
- Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota
- Melaksanakan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu
- Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.

Fungsi-fungsi diatas sangat krusial karena tanggung jawab penyelenggaraan pemilu dari A sampai Z ada di tangan pemilu. KPU seakan-akan menjadi lembaga "superbody" dalam penyelenggaraan pemilu. Dapat dibayangkan bila keanggotaan KPU masih mengakomodasi perwakilan dari partai politik. Keberpihakan akan sangat potensial terjadi. Sebagai gantinya, komposisi keanggotaan KPU digantikan dengan orang-orang dari unsur akademis dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), berdasarkan Keppres No. 10 Tahun 2001. Pertimbangan untuk memasukkan kedua unsur elemen masyarakat itu adalah untuk mewujudkan kemandirian

KPU dengan tidak mengurangi perhatian pada kualitas sumber daya Anggota KPU itu sendiri. Unsur akademisi diharapkan dapat menangani segala permasalahan pemilu beserta segala macam hal-hal teknisnya secara lebih objektif. Demikian pula dengan LSM yang *notabene* dipandang sebagai pihak yang sangat kritis terhadap adanya peluang terjadinya ketidak-adilan atau ketidak-jujuran dalam suatu proses politik, termasuk pemilu. Dengan begitu, gabungan antara kedua unsur tersebut akan menghasilkan KPU yang anti suap dan anti keberpihakan.

Evaluasi Sistem Pemilu: Plus dan Minus

Hasil Pemilu 2004 dapat kita lihat sebagai berikut.

No	Nama Partai	Suara DPR RI	%	Kursi DPR RI	%
1	Partai Golkar	24.480.757	21,58	128	23,27
2	PDIP	21.026.629	18,53	109	19,82
3	PKB	11.989.564	10,57	52	9,45
4	PPP	9.248.764	9,15	58	10,35
5	Partai Demokrat	8.455.225	7,45	57	10,36
6	PKS	8.325.020	7,34	45	8,18
7	PAN	7.303.324	6,44	52	9,45
8	PBB	2.907.487	2,62	11	2,00
9	PBR	2.764.998	2,13	13	2,36
10	PDS	2.414.254	2,13	12	2,18
11	PKPB	2.399.290	2,11	2	0,36
12	PKPI	1.424.240	1,26	1	0,18
13	PPDK	1.313.654	1,16	5	0,91
14	PNBK	1.230.450	1,08	1	0,18
15	Partai PP	973.139	0,95	0	0,00
16	PNI Marhaenis	929.159	0,81	1	0,18

17	PPNUI	895.610	0,79	0	0,00
18	Partai Pelopor	878.932	0,77	2	0,36
19	Partai PDI	855.811	0,75	1	0,18
20	Partai Merdeka	842.541	0,74	0	0,00
21	PSI	679.296	0,60	0	0,00
22	Partai PIB	672.957	0,59	0	0,00
23	PPD	657.916	0,58	0	0,00
24	PBSD	636.397	0,56	0	0,00
Jumlah		113.462.414	100,00	550	100,00

Hasil Pemilu 2004 tampaknya belum memberikan kepuasan yang maksimal, khususnya bagi sebagian peserta Pemilu. Sebagaimana diuraikan I Made Leo Wiratma dalam Analisis CSIS; Mencermati Hasil Pemilu 2004: *Perkembangan Politik Triwulan Kedua (April-Juni) 2004: Dari Pemilu Legislatif menuju Pemilu Presiden* (2004: 147), berbagai protes dilakukan, salah satunya yang terkenal adalah kelompok yang menamakan dirinya sebagai Aliansi 19 Partai Politik untuk Keselamatan Bangsa. Kesembilan belas Partai Politik tersebut adalah Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Merdeka, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Sarikat Indonesia (PSI), Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK), Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PIB), Partai Pelopor, Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSD), Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), Partai Demokrat, PNI Marhaenisme, Partai Patriot, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK) dan Partai Damai Sejahtera (PDS) Kelompok ini muncul karena penyelenggaraan Pemilu 2004 disinyalir banyak terdapat kecurangan dan pelanggaran.¹³³

¹³³ I Made Leo Wiratma dalam Analisis CSIS. 2004: Mencermati Hasil Pemilu 2004: *Perkembangan Politik Triwulan Kedua (April-Juni) 2004: Dari Pemilu Legislatif menuju Pemilu Presiden*. Hal.147.

Ada beberapa poin penting yang menjadi sasaran kritik pada penyelenggaraan

Pemilu 2004, yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan penyelenggaraan Pemilu yang dinilai terlalu sentralistik telah melahirkan banyak masalah teknis. Akibatnya, sampai detik terakhir penyelenggaraan Pemilu marak dengan sejumlah perdebatan keras menyangkut kekhawatiran ditunda atau gagalnya Pemilu. Hal itu diatasi dengan terbitnya Perpu.
2. Masih terjadinya pelanggaran kampanye. Meski tidak sebanyak Pemilu 1999, pelanggaran masih terjadi.
3. Rumitnya cara memilih yang berbeda-beda antara DPR/ DPRD Provinsi/ Kabupaten/Kota di satu pihak dan pemilihan Anggota DPD membuat masyarakat bingung. Kebingungan itu bertambah lagi karena kurangnya sosialisasi partai mengenai calegnya sehingga pemilih miskin informasi tentang calon.
4. Meski peraturan perundangan mendorong perempuan diberi tempat 30 %, tidak dapat dihindari kesan bahwa partai politik masih memperlakukan hal itu sebagai aksesori politik.¹³⁴

Namun demikian, kemajuan yang dapat dilihat dalam penyelenggaraan Pemilu 2004 tidak dapat dipungkiri, yaitu sebagai berikut:

1. Pemilu 2004 adalah Pemilu pertama yang diselenggarakan oleh lembaga independen, KPU, yang strukturnya dari pusat sampai daerah lepas dari campur tangan negara. Anggapan penyelenggaraan Pemilu oleh KPU kedodoran, mungkin, lebih disebabkan persiapan Pemilu 2004 lebih

¹³⁴ Komisi Pemilihan Umum. *Pemilu Legislatif 2004*. 2005. Komisi Pemilihan Umum (KPU). Jakarta. Hal 128-129.

dapat dikontrol publik daripada Pemilu 1999 sehingga sejengkal kekurangan pun diketahui masyarakat. Karena itu, tidak atau kurang adil bila penyelenggaraan Pemilu 1999 dianggap lebih bagus daripada Pemilu 2004.

2. Meski substansi kampanye kurang canggih, tapi dari segi ketertiban, jumlah kekerasan dan ketegasan tindakan Panitia Pengawas Pemilu serta aparat penegak hukum lebih baik dari Pemilu sebelumnya. Selain itu, jumlah posko, simbol dominasi teritori partai sudah jauh berkurang jumlahnya.
3. Penggunaan ayat-ayat suci dalam kampanye amat berkurang, bahkan dapat dikatakan tidak ada.
4. Tingkat inklusivitas partai kian meningkat. Meski masih ada partai yang mempergunakan simbol-simbol agama dalam merebut hati masyarakat, mereka mengakomodasi kelompok agama lain, walau terjadi gradasi berbeda dari satu partai politik dengan partai politik lain.
5. Situasi kampanye yang relatif lebih tenang dan Pemilu yang berjalan tertib tidak terlepas dari kehendak masyarakat untuk menaati peraturan guna menghindari tindakan di luar hukum atau kekerasan.
6. Kebingungan masyarakat dalam menentukan pilihan, dari perspektif pembelajaran politik adalah positif. Keingintahuan masyarakat untuk memilih partai atau calon yang dianggap baik menunjukkan masyarakat mulai sadar, pilihan dalam pemilu menyangkut kepentingan mereka bersama.
7. Kesadaran masyarakat dalam menentukan pilihan tentu tidak dapat dilepaskan dari semangat masyarakat sipil dalam melakukan pendidikan pemilih dan memberi pencerahan kepada masyarakat serta kerja keras KPU beserta jajarannya.¹³⁵

¹³⁵ *Ibid.* Hal.129-130.

Evaluasi Sistem Kepartaian: Plus Minus

Dalam Talkshow Forum Politisi yang diselenggarakan pada tanggal 20 September 2006, wacana yang berkembang dari perwakilan partai politik adalah bahwa partai politik peserta pemilu sebaiknya tidak terlalu banyak, mengingat pemilu yang efektif tidak tergantung pada jumlah partai politik peserta pemilu, tetapi lebih pada bagaimana aspirasi masyarakat dapat terakomodir dengan baik dan lebih representatif. Ini penting untuk dirumuskan sehingga pemilu selanjutnya dapat lebih baik sistem dan keterwakilannya. Hal-hal yang harus diperhatikan dalam memperbaiki sistem kepartaian yang dikemukakan dalam talkshow tersebut - yaitu untuk mendukung terwujudnya penyederhanaan sistem kepartaian -, adalah:¹³⁶

1. KPU harus diberi wewenang yang lebih besar, yang ditetapkan melalui UU. Besarnya kewenangan ini dimaksudkan agar KPU dapat bertindak lebih fair, tegas, cepat dan tangkas dalam penyelenggaraan pemilu.
2. *Electoral Threshold* harus diterapkan secara konsisten, dimana bagi yang tidak mampu memenuhi bilangan *threshold* yang telah ditentukan, maka partai tersebut tidak mendapatkan kursi di parlemen. Namun masih dibuka kesempatan untuk bergabung dengan partai lain agar suara yang telah didapatnya tidak hilang.
3. *Threshold* yang tinggi dikhawatirkan terlalu proteksionis, sehingga partai yang lolos *threshold* dapat semena-mena dan dapat berakibat pada kurangnya perlindungan terhadap kepentingan minoritas. Oleh karena itu, sebagian pembicara sepakat, bahwa *electoral threshold* untuk sementara ini, lebih baik dipatok antara 2 – 3 % dari jumlah hasil suara

¹³⁶ Adam, Rainer dan Warsito Ellwein. 2007. *Kerja & Strategi Seorang Politisi: Rangkuman Hasil Kerja Forum Politisi 2006*. Jakarta. Forum Politisi. Hal. 79-80.

(bukan perolehan kursi). Penetapan *electoral threshold* ini harus dibarengi dengan peningkatan kualitas partai peserta pemilu. Di luar pendapat di atas, terdapat usulan agar *electoral threshold* seharusnya ditinggikan, sehingga dapat efektif mengurangi jumlah parpol peserta pemilu.

Wacana selanjutnya sebagai evaluasi sistem kepartaian pada waktu itu adalah bahwa pembenahan sistem kepartaian hendaknya dibarengi dengan peningkatan kualitas partai politik. Disebutkan bahwa langkah menaikkan *electoral threshold* bagi partai politik peserta pemilu akan efektif mengurangi jumlah parpol, namun langkah tersebut juga tidak akan efektif dan cenderung memproteksi banyaknya pilihan dalam masyarakat saat pemilu jika tidak disertai peningkatan kualitas partai politik.

Di sisi lain, keinginan politik untuk menyederhanakan sistem kepartaian, dalam hal ini membatasi jumlah partai politik ketika itu juga mendapat sanggahan dari beberapa pihak. Alasan yang dikemukakan pihak ini adalah bahwa sejak reformasi bergulir, belum ada partai politik yang berhasil meraih suara diatas 50 %. Menurut Direktur Eksekutif Center for Electoral Reform (CETRO) Hadar Gumay, dalam Sinar Harapan, Kamis, 21 September 2007, hal itu menunjukkan bahwa penerapan pembatasan jumlah partai politik belum selayaknya dilakukan.

Pendapat tersebut juga sempat didukung oleh Sutradara Gintings, Wakil Sekretaris Jenderal PDIP, yang disampaikan dalam diskusi yang diadakan Forum Politisi di Jakarta pada tanggal 20 September 2007. Masih dalam forum diskusi yang sama, Ketua DPP Partai Amanat Nasional (PAN) Sayuti Asyathri mengusulkan jalan tengahnya, yaitu menerapkan desain jumlah partai politik yang sedikit namun efektif, dengan alasan bahwa pembatasan jumlah partai politik pada saat itu rentan tidak mengakomodasi suara minoritas.

Senada dengan ide-ide di atas, Wakil Sekretaris Jenderal DPP Partai Golkar ketika itu, Rully Chairul Azwar (2006) - dalam Talk Show “Efektivitas Penyelenggaraan Pemilu: Multi Partai atau Pembatasan Partai Peserta Pemilu” yang diselenggarakan Forum Komunikasi Partai Politik dan Politisi untuk Reformasi, di Hotel Santika Jakarta, 20 September 2006 -, mengatakan bahwa sistem multi partai sederhana dengan jumlah partai politik peserta pemilu lima sampai tujuh adalah kondisi ideal yang perlu dituju dengan catatan, cara mencapainya hendaklah dilakukan dengan demokratis.

Yang lebih menarik terkait evaluasi Pemilu 2004 adalah bahwa Rully Chairul Azwar – dalam Talk Show yang sama - menawarkan solusi tentang pembatasan jumlah partai politik yang dapat diterapkan pada Pemilu 2014 dan Pemilu seterusnya sebagai berikut.¹³⁷

1. Melalui persyaratan kepengurusan yang terus diperketat jumlahnya, misalnya, untuk Pemilu 2014, sebaiknya persyaratan memiliki kepengurusan di $\frac{3}{4}$ jumlah provinsi dan di $\frac{3}{4}$ jumlah kabupaten/kota.
2. Untuk menjadi peserta Pemilu 2014, melalui persyaratan electoral threshold yang harus diperketat. Misalnya untuk Pemilu 2014, persyaratan lolos threshold apabila dalam Pemilu 2009 memperoleh sekurang-kurangnya 5 % jumlah kursi DPR atau 6 % jumlah kursi DPRD Provinsi, atau 6 % jumlah kursi DPRD Kabupaten/ Kota.
3. Untuk berhak menempatkan anggota legislatifnya di DPR melalui persyaratan parliamentary threshold, misalnya, untuk Pemilu 2014, persyaratan partai politik yang lolos threshold untuk dapat menempatkan anggota legislatifnya

¹³⁷ Ketika itu Rully Chairul Azwar lebih mengusulkannya untuk Pemilu 2014 karena ia melihat bahwa untuk Pemilu 2009, ketika itu sudah ditetapkan dasar hukumnya, yaitu UU Nomor 12 Tahun 2003.

di parlemen harus memperoleh sekurang-kurangnya 5 % dari jumlah kursi di DPR, atau 27 kursi. Apabila partai politik tersebut tidak memperoleh jumlah kursi tersebut, maka tidak berhak menempatkan anggota legislatifnya, berarti kursi partai politik tersebut harus diserahkan kepada partai politik lain yang berhak yang berikutnya di daerah pemilihan yang bersangkutan. Dengan demikian, keberadaan partai politik tersebut di parlemen selama lima tahun absen.

Evaluasi Pemilihan Langsung Presiden

Dunia memang memandang bahwa Indonesia sukses menyelenggarakan Pilpres Langsung untuk pertama kalinya tahun 2004. Namun, sebaiknya itu tidak membuat kita terlena dan tidak terlalu memperhatikan kelemahan-kelemahan yang masih ada, terutama dari segi teknis di lapangan.

Salah satu hal yang dapat dijadikan bahan evaluasi adalah pelanggaran-pelanggaran pidana pemilu pilpres langsung 2004 yang masih ada berikut penanganannya. Tim Peneliti Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) pada tahun 2006 menyampaikan data berikut:

Pelanggaran Pidana Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 dan Penanganannya

No	Putaran/Tahapan Pemilu	Pelanggaran Pidana				
		Laporan diterima	Kc Penyidik	Kc Kejaksanaan	Kc Peng-adilan	Vonis PN
1	PUTARAN I					
1	Pendaftaran Pemilih	16	14	14	14	14
2	Pendaftaran Calon	0	0	0	0	0
3	Kampanye	110	78	33	30	30

II	PUTARAN II					
4	Pemungutan dan Perhitungan Suara	62	47	34	31	29
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0	0
6	Pendaftaran Pemilih	0	0	0	0	0
7	Kampanye dalam Bentuk Penajaman Visi Mii	42	24	5	2	2
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	44	24	8	5	4
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	0	0	0
JUMLAH		274	187	94	82	79

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 dalam buku: "Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004", Tim Peneliti Perludem, 2006, Editor: S. Pramono. Hal.39.

Yang menarik dari data di atas adalah bahwa dalam hal penetapan hasil pemilu, dan penetapan calon terpilih, tidak terjadi pelanggaran pidana. Padahal, titik-titik ini biasanya rawan terjadi konflik politik. Yang harus dibenahi terutama adalah dalam konteks kampanye, yaitu pertama, ke depan potensi-potensi konflik dalam berkampanye hendaknya diantisipasi dan diminimalisir. Kedua, tindak lanjut atas pelaporan-pelaporan tindak pidana kampanye hendaknya perlu mendapat pemantauan yang lebih ketat, agar kasus-kasus yang ada mendapatkan vonis pengadilan lebih banyak dan lebih baik seluruhnya tertangani dengan tuntas demi kepastian dan kewibawaan hukum.

Kesimpulan

Melihat fakta-fakta di atas, dapat kita ambil beberapa kesimpulan penting. Pertama, kinerja KPU kembali mendapatkan sorotan yang cukup kuat. Ini penting mengingat KPU merupakan lembaga inti penyelenggara pemilu. Muncul wacana bahwa KPU ke depan harus semakin independen dan diberi kewenangan yang lebih luas dalam penyelenggaraan pemilu, agar kinerjanya tidak banyak terhambat oleh kendala-kendala teknis.

Kedua, muncul wacana yang cukup kuat untuk menyederhanakan jumlah partai walaupun tetap dengan ruh multipartai. Ini mendapatkan tantangan tersendiri terutama dari kalangan "minoritas" di masyarakat yang khawatir bahwa aspirasinya tidak akan terakomodasi dengan sistem multipartai yang makin dibatasi. Namun mengingat pengalaman-pengalaman sejak Pemilu 1999, memang tampaknya penyederhanaan jumlah partai merupakan isu yang sangat penting demi mewujudkan pemilu yang lebih efektif, efisien namun tetap demokratis.

Ketiga, penanganan terhadap pelanggaran-pelanggaran pidana pada kampanye, baik itu pada pemilu legislatif maupun pilpres langsung harus lebih diperhatikan agar jumlah kasus-kasus yang dituntaskan dapat lebih banyak dan lebih baik lagi bila seluruhnya dapat diputuskan melalui pengadilan demi kepastian dan penegakkan hukum.

BAB V

Kembalinya Kekuasaan Rakyat (s/d 2009)

Sistem Pemilu Berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Ada beberapa catatan penting yang ditulis oleh salah seorang Peneliti Politik Dalam Negeri Sekretariat Jenderal DPR RI, Indra Pahlevi atas UU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, sebagai berikut:

Sistem Pemilu yang digunakan dalam UU No. 10 Tahun 2009 adalah Sistem Proporsional Terbuka (*open list system*). Terdapat beberapa poin yang mengemuka dalam sistem ini yaitu:

- Jumlah kursi DPR sebanyak 560
- Daerah Pemilihan (Dapil) DPR adalah provinsi atau bagian provinsi
- Alokasi kursi untuk setiap dapil berkisar antara 3 – 10 kursi
- Dapil DPRD provinsi adalah kab/kota atau gabungan kab/kota dengan alokasi kursi berkisar 3-12 untuk setiap dapilnya.
- Dapil DPRD kab/kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan dengan alokasi kursi berkisar 3-12 untuk setiap dapilnya.
- Parpol harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi

DPR. (yg tidak mencapai angka tsb, maka tdk diikutkan dlm penghitungan perolehan kursi DPR)

- Suara untuk penghitungan perolehan kursi DPR di suatu dapil ialah jumlah suara sah seluruh parpol dikurangi jumlah suara sah parpol yg tidak memenuhi ambang batas 2,5% suara sah nasional tadi.
- Dari hasil penghitungan suara sah tersebut di suatu dapil ditetapkan angka BPP DPR dengan cara membagi jumlah suara sah parpol yg mencapai ambang batas 2,5% suara sah nasional dengan kursi di satu dapil.
- Setelah ditetapkan angka BPP DPR dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap I dengan membagi jumlah suara sah yg diperoleh suatu paprpol di suatu dapil dengan BPP DPR
- Apabila masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap II dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada parpol yg memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP DPR. (makna "yg memperoleh suara...dst" adalah sisa suara setelah dikurangi suara yg telah dikonversi menjadi kursi pada tahap I berdasarkan interpretasi KPU dan dikukuhkan oleh MK).
- Apabila masih terdapat sisa kursi setelah dilakukan penghitungan tahap II, maka dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap III dengan cara seluruh sisa suara parpol dikumpulkan di provinsi untuk menentukan BPP DPR yang baru di provinsi yg bersangkutan. (makna "seluruh" menurut MK adalah dari seluruh dapil yg ada di provinsi yg bersangkutan dan bukan hanya dari dapil yg masih memiliki sisa kursi).
- BPP DPR yg baru di provinsi yg bersangkutan ditetapkan dengan membagi jumlah sisa suara sah seluruh parpol dengan jumlah sisa kursi.

- Penetapan perolehan kursi parpol tersebut (tahap III) dilakukan dengan cara memberikan kursi kepada parpol yg mencapai BPP DPR yang baru di provinsi yg bersangkutan.
- Selanjutnya apabila masih terdapat sisa kursi yg belum terbagi dengan BPP DPR yg baru, penetapan perolehan kursi parpol dilakukan dengan cara membagikan sisa kursi kepada parpol di provinsi satu demi satu berturut-turut sampai semua sisa kursi habis terbagi berdasarkan sisa suara terbanyak.
- Apabila masih terdapat sisa kursi yg belum terbagi setelah penghitungan di atas dan sisa suara parpol sudah terkonversi menjadi kursi, maka kursi diberikan kepada parpol yg memiliki perolehan suara terbanyak secara berturut-turut di provinsi yg bersangkutan kepada dapil yg masih memiliki sisa kursi.
- Dalam hal dapil adalah provinsi, maka penghitungan sisa suaranya dilakukan habis di dapil tersebut.
- Terhadap penghitungan perolehan kursi untuk DPRD provinsi dan DPRD kab/ kota, secara prinsip habis di dapil seperti yg berlaku pada pemilu tahun 2004.
- Tentang penetapan calon terpilih, semula Pasal 214 UU No. 10 tahun 2008 mengatur dengan cara didasarkan pada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP yg kemudian dikembalikan kepada parpol yg bersangkutan berdasarkan nomor urutnya (tdk tergantung siapa yang paling besar suaranya). Namun ketentuan itu dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya Nomor 22 dan 24/PUU-VI/2008 yg menyatakan bahwa calon terpilih adalah calon yg memperoleh suara terbanyak (setelah parpolnya dipastikan memperoleh kursi di dapil tsb).

- Penggantian calon terpilih menjadi kewenangan parpol berdasarkan surat keputusan pimpinan parpol yg bersangkutan yang diambil dari calon dari daftar calon tetap parpol pada dapil yg sama.

Dari beberapa poin tersebut, terdapat beberapa catatan yaitu:

- Ketika ditetapkan bahwa calon terpilih adalah calon yang sekurang-kurangnya memperoleh suara 30% dan kemudian kembali kepada mekanisme nomor urut, maka sistem proporsional yang berlaku sesungguhnya adalah sistem proporsional terbuka terbatas, karena parpol tetap sangat menentukan keterpilihan seseorang. Namun demikian kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dan kemudian menggunakan mekanisme "suara terbanyak". Hal itu secara konsep sudah sejalan dengan tujuan untuk meningkatkan derajat keterwakilan dan akuntabilitas calon terpilih, namun muncul masalah yg terkait dengan budaya politik yaitu persaingan yang cenderung tidak sehat antar calon dengan menggunakan segenap daya untuk menang serta muncul rivalitas antara "popularitas" dan "kualitas". (dampak sistem)
- Dalam proses penghitungan perolehan kursi bagi setiap parpol, muncul ketidakjelasan terutama mulai penghitungan tahap II, tahap III, dan tahap berikutnya. Ketidakjelasan tersebut diawali dengan ketidakjelasan makna kalimat "...parpol yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP DPR...". KPU menginterpretasikan sebagai sisa suara setelah dikurangi suara yang telah terkonversi menjadi kursi pada tahap I, tetapi ada yg menginterpretasikan sebagai semua parpol yg memperoleh kursi pada tahap I berhak memperoleh kursi pada tahap II.

- Ketidakjelasan kedua adalah terkait dengan penghitungan perolehan kursi tahap III terkait dengan kata "*seluruh*". Makna KPU yang juga berbeda antara yang tertulis dengan yang terimplementasikan adalah apakah hanya dari dapil yang masih memiliki sisa suara (terimplementasikan KPU) atau dari seluruh dapil di provinsi tersebut (yg tertulis pada Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009).
- Terkait dengan penghitungan perolehan kursi tahap II dan tahap III, muncul banyak gugatan baik di MK maupun di MA (termasuk dalam sidang PHPU di MK) terhadap interpretasi yang sesuai dengan UU No. 10 Tahun 2008. Ironisnya, interpretasi dari para mantan anggota Pansus Pemilu pun berbeda-beda. Hal itu karena tidak adanya simulasi secara tuntas, menyeluruh, dan diterima semua pihak ketika dilakukan pembahasan RUU tersebut.
- Masalah belum selesai ketika membahas tentang penghitungan perolehan kursi setelah tahap III yang juga diatur dalam UU No. 10 tahun 2008. Hal itu kemudian bercampur pemahamannya dalam menerapkan antara penghitungan perolehan kursi tahap III dengan tahap selanjutnya yang kesemuanya diatur dalam peraturan KPU (Nomor 15 tahun 2009) itu.
- Tujuan untuk meningkatkan derajat keterwakilan serta meminimalkan ketidakadilan antara parpol yang memperoleh suara signifikan dengan parpol yang memperoleh suara kecil dengan mengganti metode Hare (*largest remainder*) menghadapi masalah baru karena penerapan sistem proporsional terbuka menjadi lebih rumit. Salah satunya tidak memilih secara tegas metode penghitungan perolehan kursi yang ada apakah menggunakan teknik kuota atau dikenal dengan *largest remainder* ataukah dengan menggunakan teknik divisor atau dikenal dengan *the highest average*.

- Oleh karena itu sistem proporsional terbuka dalam pemilu DPR tahun 2009 semakin tidak memiliki pola dan disain yang jelas baik dalam hal penghitungan perolehan kursi untuk setiap parpol maupun dalam hal penetapan calon terpilihnya.
- Diperlukan sebuah *grand design* sistem pemilu ke depan dengan mempertimbangkan berbagai aspek baik geopolitik, budaya politik, pengalaman, maupun kesiapan masyarakatnya.

Penyelamat Demokrasi: Peranan MK dalam Mendemokratisasikan Pemilu

Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan salah satu lembaga negara pemegang kekuasaan kehakiman yang dibentuk melalui perubahan UUD 1945. Sesuai amanat UUD 1945 Pasal 24 C Ayat 1, kewenangan MK adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya final dalam hal-hal berikut ini:

- Menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar
- Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar
- Memutuskan pembubaran partai politik
- Memutuskan perselisihan tentang hasil pemilu

Dalam proses demokratisasi di Indonesia, khususnya melalui momen pemilu, peran MK adalah sangat penting. Hal-hal ini dapat kita tinjau salah satunya dari tulisan salah seorang Peneliti Bidang Hukum Sekretariat Jenderal DPR RI, Novianto Murti Hantoro yang berjudul: *"Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD"* dalam Buku: Taufiqurrohman Syahuri (penyunting). 2009.

Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi. Jakarta. P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI).

Dalam tulisan tersebut dapat dilihat bahwa peran MK khususnya dalam menguji “kedemokratisan” UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD menyentuh materi-materi yang sangat penting dan menentukan pada aspek perbaikan nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan politik di Indonesia. Ada beberapa permohonan terkait dengan pengujian UU Pemilu tersebut yang masuk ke MK, yaitu meliputi:¹³⁸

1. Pasal 12 dan Pasal 67 mengenai ketiadaan syarat domisili dan ketiadaan syarat non parpol untuk calon anggota DPD.
2. Pasal 316 Huruf d mengenai pengecualian partai politik yang memiliki kursi di DPR untuk ikut dalam Pemilu 2009, meskipun tidak memenuhi *electoral threshold* (ET).
3. Pasal 50 Huruf g terkait dengan syarat untuk menjadi calon Anggota DPR dan DPRD, yaitu tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
4. Pasal 55 Ayat 2 tentang dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon.
5. Pasal 205 Ayat 4, 5, 6, dan 7 tentang penghitungan perolehan jumlah kursi tahap kedua dan ketiga.
6. Pasal 214 Huruf a, b, c, d, dan e tentang penentuan calon terpilih.

¹³⁸ Novianto Murti Hantoro. 2009: *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD* dalam Taufiqurrohman Syahuri (penyunting): *Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta. P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI. Hal.33-34.

7. Pasal 98 Ayat 2, 3, dan 4 serta Pasal 99 Ayat 1 dan 2 tentang sanksi bagi lembaga penyiaran atau media massa cetak.
8. Pasal 202 Ayat 1, Pasal 203, Pasal 205, Pasal 206, Pasal 208, dan Pasal 209 mengenai penetapan perolehan suara dan penetapan perolehan kursi.
9. Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 Ayat 1 huruf g syarat untuk menjadi calon anggota DPR, DPD, dan DPRD, yaitu tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih.
10. Pasal 245 Ayat 2, Pasal 245 Ayat 3, Pasal 282, dan Pasal 307 terkait larangan mengumumkan hasil survey atau hasil jajak pendapat pada masa tenang dan larangan mengumumkan hasil *quick count* sebelum hari berikutnya setelah hari/ tanggal pemungutan suara.
11. Pasal 205 Ayat 4, Pasal 211 Ayat 3, dan Pasal 212 Ayat 3 mengenai penghitungan perolehan kursi tahap kedua.

Novianto Murti Hantoro (2009) menjelaskan bahwa Putusan MK terhadap pengujian UU Pemilu Tahun 2008 telah memunculkan adanya kewenangan baru atau preseden dalam hukum beracara di MK, antara lain: MK dapat menguji ketiadaan norma dalam UU dan MK dapat menafsirkan rumusan pasal dalam UU. Jadi kewenangan MK tidak lagi hanya sebatas menyatakan suatu UU atau bagian dari UU bertentangan dengan UUD.

Ternyata, dalam konteks UU Pemilu, apa yang telah dilakukan MK itu relatif tidak dikeluhkan masyarakat, malahan sebaliknya, MK dianggap telah memberikan jalan tengah atau kepastian hukum atas multitafsir rumusan dalam UU.¹³⁹ Dengan demikian

¹³⁹ *Ibid.* Hal.72-73.

tidak berlebihan bila MK dipandang sebagai penyelamat demokrasi.

Evaluasi Sistem Pemilu: Proporsional Terbuka Lebih Baik?

Sebagian kalangan mengemukakan bahwa pelaksanaan sistem pemilu 2009 dikacaukan oleh peraturan perundang-undangan pemilu yang tidak saling mendukung. Peneliti pada Pusat Penelitian Politik LIPI, Moch. Nurhasim, S.IP, M.Si sempat menulis tentang kritiknya terhadap peraturan perundang-undangan mengenai pemilu. Menurutnya, salah satu akar “cacat” Pemilu 2009, baik yang terjadi pada Pemilu Legislatif maupun Pilpres adalah distorsi dan bias politik sistem proporsional yang dipakai Indonesia. Sistem proporsional telah “terselewengkan” oleh oligarki parlemen dalam proses penyusunan UU Nomor 10 Tahun 2008.

Salah satu ketidaksinkronan antar UU tentang Pemilu, menurutnya adalah aturan-aturan yang ada dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 dengan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, bahkan ada gejala saling menegasikan dan tidak saling menunjang. Contoh yang dikemukakan adalah bahwa prinsip multipartai yang menjadi inti UU Nomor 2 Tahun 2008 seakan-akan berdiri sendiri sebagai suatu UU tanpa terkait dengan UU Nomor 10 Tahun 2008. Upaya penyederhanaan partai yang menjadi ruh pada sejumlah pasal dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 ternyata tidak ditunjang oleh UU Nomor 2 Tahun 2008 yang justru memberikan keleluasaan bagi Warga Negara Indonesia untuk mendirikan partai politik.

Mengenai teknis sistem pemilu, berikut ini kutipan tulisan Moch Nurhasim, S.IP, M.Si yang diakses dari *website*, khususnya mengenai kritiknya terhadap cara perhitungan suara dalam

penentuan kursi bagi caleg terpilih, yang mana aturannya termuat dalam UU Nomor 10 Tahun 2008, sebagai berikut:

"Dari segi prinsip, yang paling parah secara substansial adalah UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. UU ini mengandung beberapa kelemahan mendasar karena UU tersebut menisbikan sebagian prinsip sistem proporsional. Kelemahan itu terletak pada dan diantaranya ialah bertingkatnya koefisien bilangan untuk penentuan kursi bagi Anggota DPR.

Tiga tahap dalam penentuan kursi bukanlah suatu kewajaran, tetapi merupakan penyimpangan substansial dari sistem proporsional. Hadirnya Pasal 205 dapat dianggap sebagai "akal-akalan" politik partai. Dalam sistem proporsional, sejatinya jika suatu suara tidak sebanding dengan koefisien nilai kursi, maka suara tersebut disebut sebagai sisa. UU Nomor 10 Tahun 2008 tidak mengenal dan tidak menjelaskan sama sekali tentang istilah sisa suara tersebut. Dengan kata lain, Pasal 205 adalah pasal karet yang bukan saja multitafsir, tapi sekaligus tidak memiliki dasar secara teoritik.

Dampaknya terdapat perbedaan nilai satu kursi dalam suatu daerah pemilihan, antara tahap pertama, kedua dan ketiga dalam penghitungan kursi partai. Sistem proporsional yang "hibrida", suatu perkawinan antara sebagian sistem distrik dengan sistem proporsional. Idealnya, pengawinan substansi itu tidak mengacaukan sistem utamanya. Indonesia sebenarnya terjebak pada sistem proporsional hibrida yang kacau balau. Kekacauan itu terletak pada inkonsisten prinsip-prinsip utama sistem proporsional yang digunakan."¹⁴⁰

Dibandingkan dengan aturan pada Pemilu 2004, dikatakan pula bahwa justru teknis pembagian kursinya lebih bagus

¹⁴⁰ <http://aiipi.wordpress.com/2009/09/28/menyempurnakan-sistem-proporsional/>
Diakses tanggal 28 Oktober 2009.

daripada aturan dalam UU Nomor 10 Tahun 2008. Sebagaimana diketahui, pembagian kursi dalam aturan Pemilu 2004 hanya ada 2 tahap (tahap pertama dan tahap sisa). Hal ini dipandang lebih mencerminkan keadilan yang substansial.

Selanjutnya, Moch Nurhasim, S.IP, M.Si menambahkan:

"Padahal, UU Nomor 10 Tahun 2008 tidak dirancang untuk proporsional terbuka penuh, hanya setengahnya. Kenapa setengah? Karena adanya percampuran antara peran partai dan peran pemilih pada saat penentuan calon terpilih. Percampuran itu berimbas pada beberapa teknis lainnya, khususnya cara memilih dan sah tidaknya sebuah pilihan rakyat. Dalam sistem proporsional dengan daftar tertutup pemilih akan memilih gambar partai. Sementara dalam sistem proporsional setengah terbuka seperti yang berlaku pada Pemilu 2004, pemilih dapat memilih partai dan/atau nama calon. Dalam sistem proporsional yang benar-benar terbuka penuh, idealnya pemilih hanya memilih nama calon."¹⁴¹

Selain itu, dari sistem penentuan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak pun pada kenyataannya banyak atau bahkan hampir semua partai politik peserta Pemilu 2009 terkejut dan tidak siap. Putusan MK tentang hal itu (Putusan MK Nomor 22-24/ PUU-VI/2008) nyatanya membuat partai-partai politik secara mendadak mengubah strategi politik mereka. Walaupun secara diplomatis beberapa partai politik mengklaim bahwa mereka siap dengan sistem suara terbanyak karena telah "mempersiapkan diri" sejak lama dengan sistem itu, tetap saja pada kenyataannya perombakan strategi politik sebagai akibat Putusan MK itu menjadi permasalahan yang tidak sepele. Tidak dapat dipungkiri, sistem suara terbanyak yang sifatnya "semakin dekat" dengan sistem Proporsional terbuka penuh, memang sebelumnya tidak menjadi "niat" partai politik untuk dipersiapkan.

¹⁴¹ Ibid.

Sistem suara terbanyak yang semakin mendekati “kesejatian” sistem proporsional terbuka malah menuai kritikan. Salah satu kritik terhadap sistem suara terbanyak adalah dari Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas). Melalui Gubernur-nya, Muladi, dinyatakan bahwa sistem suara terbanyak membuat kualitas parlemen 2009-2014 memburuk. Dengan diterapkannya sistem itu, kader-kader terbaik partai politik kurang terakomodasi menjadi Anggota Dewan. Alasan yang dikemukakan lainnya adalah bahwa Anggota-anggota Dewan sebelumnya yang pengalamannya sudah “mumpuni” banyak yang tidak menjadi Anggota Dewan lagi pada periode 2009-2014. Muladi menyatakan bahwa sebaiknya MK dalam memutuskan sesuatu harus dilihat dahulu potensi dampaknya secara luas. Jadi, perlu ada masa transisi bila memang sistem suara terbanyak perlu diterapkan pada pemilu legislatif di Indonesia. Masa transisi ini diperlukan untuk memberikan waktu bagi partai politik untuk melakukan seleksi ketat atas caleg-calegnya secara profesional.

Muladi mengatakan:

“Dari Pemilu kemarin, terlihat bahwa yang diseleksi ketat hanya jago-jagonya yang berada di nomor urut 1,2,3 dan 4. Sementara nomor sisanya sampai ke bawah, kualitas calegnya lebih rendah dibanding yang nomor urut atas. Padahal dalam Pemilu 2009 ini, tak sedikit yang mencontreng yang bernomor urut di bawah.”¹⁴²

Melihat pandangan Lemhannas di atas, tampaknya ada faktor “regenerasi kepemimpinan” yang kurang diperhatikan. Seandainya caleg-caleg terpilih pada Pemilu 2009 idealnya sudah memiliki pengalaman banyak sebelumnya, tentunya sebaiknya “status quo” yang dipertahankan. Artinya, Anggota Dewan Periode 2004-2009 lah yang paling cocok mengisi parlemen.

¹⁴² http://politik.vivanews.com/news/read/60536lemhannas_kritik_sistem_suara_terbanyak diakses tanggal 29 Oktober 2009.

Ini tentunya tidak tepat. Bagaimanapun juga, salah satu unsur demokrasi adalah suatu ketentuan perlu adanya suatu rotasi kepemimpinan atau jabatan. Bukankah tidak 100 % Anggota Dewan terpilih periode 2009-2014 adalah baru? Masih adanya Anggota-anggota Dewan lama diharapkan sudah cukup untuk melakukan *transfer of knowledge* di antara mereka kepada para Anggota Dewan yang baru. Asumsinya, tentu saja para Anggota Dewan baru tidak bisa berleha-leha, tidak menyegerakan diri menyesuaikan dan memenuhi diri mereka dengan kapasitas sebaik mungkin dalam menghadapi tugas-tugas kedewanan.

Mari kita lihat beberapa contoh lain yang membuktikan keberatan beberapa partai politik peserta Pemilu 2009 atas penerapan sistem suara terbanyak yang sifatnya proporsional terbuka itu. Partai Golkar, walaupun Wakil Ketua Umumnya, Agung Laksono sempat menyatakan bahwa Partai Golkar sudah siap menghadapi sistem suara terbanyak jauh sebelum Putusan MK tentang suara terbanyak itu dikeluarkan, ternyata pandangannya itu tidak sejalan dengan beberapa pihak DPD Partai. Contohnya adalah yang pernah dikemukakan oleh Ketua DPD Partai Golkar Provinsi Jawa Barat, UU Rumana, dimana dia mengatakan bahwa Putusan MK tentang sistem suara terbanyak menjadikan bertambahnya kesibukan dan kerepotan Partai karena pelaksanaan Pemilu Legislatif 2009 ketika itu sudah sangat dekat dengan *deadline*, yaitu tanggal 9 April 2009.

Sistem suara terbanyak juga dikatakan menimbulkan masalah internal Partai karena masing-masing Caleg berusaha untuk bisa memenangkan pertarungan dengan mengeluarkan uang secara habis-habisan. Lebih dikhawatirkan lagi, dengan sistem seperti itu, tidak bisa dijamin seorang Caleg yang paling banyak dipilih rakyat itu nantinya mau memikirkan dan berjuang untuk kepentingan rakyat, karena bisa jadi setelah menjadi Wakil Rakyat, dia sibuk

berusaha mengembalikan uang banyak yang telah dikeluarkannya saat menghadapi Pemilu Legislatif 2009.¹⁴³

Ternyata walaupun sistem suara terbanyak itu sendiri sempat menjadi polemik opini di kalangan internal Partai Golkar sendiri, dapat dilihat bahwa bagaimanapun juga, penerapan aturan sistem suara terbanyak membuat Partai Golkar cukup kalang kabut. Keadaan ini juga terjadi pada PDIP dan PKS. PDIP bahkan sempat menyatakan bahwa sistem suara terbanyak akan “mengebiri” semangat keterwakilan perempuan untuk menjadi Caleg. Selain itu, Ketua Fraksi PDIP DPR RI, Tjahjo Kumolo sempat mengatakan bahwa Putusan MK tersebut dinilai menciderai prinsip independensi partai politik dalam menentukan sistem partai secara internal untuk mengajukan calon legislatif (caleg) terpilih. Apalagi, sistem pemilu 2009 bersifat proporsional terbuka terbatas dan belum memakai sistem distrik murni. Dalam sistem proporsional terbuka terbatas, selain kedaulatan rakyat pemilih, kedaulatan partai politik dalam menetapkan caleg juga harus dihormati.

Kesulitan PDIP yang dihadapi ketika itu menyusul dikeluarkannya Putusan MK tersebut adalah kenyataan bahwa Partai ini secara mendadak terpaksa harus merombak beberapa strategi politiknya. Sempat disampaikan harapan, misalnya oleh DPD PDIP Jawa Barat, bahwa diharapkan KPU memberikan kesempatan pada PDIP untuk mengubah Daftar Calon Tetap (DCT) untuk mengadaptasikan diri dengan dikeluarkannya Putusan MK tersebut. Hal tersebut disampaikan oleh Ketua DPD PDIP Jawa Barat Rudi Harsa Tanaya.¹⁴⁴

Tidak jauh berbeda dengan PDIP, sikap PKS terhadap Putusan MK tentang penetapan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak, walaupun pada dasarnya menerima, diakui ada

¹⁴³ <http://pemilu.antara.co.id/view/?tl=kanal-pemilu-pemilu-2009-ujian-bagi-proses-rekrutmen-caleg-parpol&id=1235288074> diakses tanggal 19 Agustus 2009.

¹⁴⁴ <http://www.beritaindonesia.co.id/politik/adil-bagi-semua.html> diakses tanggal 24 Juli 2009.

beberapa hal yang menjadi harus ditata ulang oleh PKS dalam menjalankan strategi politiknya. Ketika Putusan MK tersebut dikeluarkan, sempat ada kekhawatiran dari pihak PKS bahwa ketentuan tersebut akan memicu konflik bila Komisi Pemilihan Umum (KPU) tidak segera menindaklanjutinya dengan mengeluarkan aturan terkait. Ketua DPP PKS Mahfudz Shiddiq mengatakan bahwa suara terbanyak bisa menimbulkan persaingan sesama caleg dalam satu partai dan bisa jadi sesama anggota bisa saling menggugat mengenai hasil suara. Maka PKS menginginkan agar KPU jangan sampai terlambat melakukan sosialisasi.¹⁴⁵

Jadi, kalau melihat sub judul tulisan ini, yang mempertanyakan bahwa apakah sistem proporsional terbuka adalah sistem yang terbaik bagi pemilu di Indonesia? Melihat “keluhan-keluhan” yang disampaikan beberapa pihak di atas, tampaknya dari segi momen penerapannya, memang relatif terlalu mendadak. Bagaimanapun juga perlu diperhatikan pandangan bahwa kader-kader yang ditempatkan pada nomor urut atas pra-Putusan MK, merupakan kader-kader yang berpengalaman atau “senior”, walaupun masyarakat pemilih juga harus kritis terhadap kinerja mereka selama ini. Di pihak partai yang mengusungnya pun, perlu melakukan sosialisasi secara intensif terlebih dahulu kepada masyarakat calon pemilih tentang profil dan *track record* caleg-caleg nomor “topi” itu. Prinsip agar masyarakat “tidak disuguhi kucing dalam karung” harus dipegang teguh.

Namun ada sisi lain yang perlu diperhatikan. Hal ini terkait dengan “niat” melaksanakan semangat atau ruh demokrasi dengan mengendarai kendaraan yang bernama sistem suara terbanyak itu. Sistem suara terbanyak yang bahan bakarnya adalah cita-cita mewujudkan sistem proporsional terbuka dalam pemilu. Mengapa kami menyebutkan hal itu, seakan-akan ada niat untuk tidak melaksanakan esensi dari sistem proporsional terbuka secara

¹⁴⁵ <http://www.inilah.com/berita/politik/2008/12/24/70997/kado-pahit-mk-untuk-elit-gaek/> diakses tanggal 24 Juli 2009.

penuh? Memang dari segi regulasi pemilu saat ini di Indonesia, khususnya mengenai sistem proporsional terbuka, penerapannya masih terjadi suatu kontradiksi. Di satu sisi, semangat demokratisasi dapat diakomodir dalam penerapan sistem suara terbanyak yang dilandasi oleh sistem proporsional terbuka, di sisi lain ternyata hal itu dapat dimentahkan oleh otoritas elit partai politik yang terkemas dalam kekuatan oligarki partai politik atas wakil-wakil partainya yang duduk sebagai wakil-wakil rakyat yang memilihnya.

Untuk lebih jelasnya, dapat kita lihat dalam kutipan yang berisi pernyataan yang sangat jitu dari Peneliti Yayasan Pena Bangsa Surabaya, Muh Kholid AS melalui tulisannya yang berjudul *"Euforia Sistem Suara Terbanyak"* yang diakses dari website: <http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=>, pada tanggal 2 November 2009, sebagai berikut:¹⁴⁶

"Dalam perspektif demokrasi substantif, sistem suara terbanyak semakin memperluas partisipasi publik, legitimasi politik, akuntabilitas pemerintahan, serta mekanisme check and balance. Sistem ini merupakan serangan telak pada oligarki parpol yang terkesan selalu mengedepankan praktik parochial untuk memenangkan kepentingan primordial. Hasrat ini membuat suara rakyat seringkali dimarjinalkan kedaulatannya dengan berbagai trik "legal" yang dikemas dalam berbagai produk perundang-undangan..."

Namun, sebagaimana layaknya produk "politik", revisi MK atas UU 10/2008 tetap meninggalkan celah bagi eksisnya oligarki parpol, yaitu lewat pergantian antar waktu (PAW) anggota DPR/D. Dalam pasal 218 (1) disebutkan, PAW dilakukan jika anggota DPR/D meninggal dunia, mengundurkan diri, tidak memenuhi syarat menjadi anggota DPR/D, serta terbukti melakukan pidana Pemilu berupa politik uang atau

¹⁴⁶ Muh Kholid AS: *"Euforia Sistem Suara Terbanyak"*: <http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=>, pada tanggal 2 November 2009.

pemalsuan dokumen berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dalam ayat 3 pasal 218 UU 10/2008 menegaskan, PAW dilakukan dengan mengambil caleg pada dapil yang sama berdasarkan surat keputusan pimpinan parpol yang bersangkutan. Yang harus dicermati, PAW tidak mengharuskan parpol untuk menggantinya dengan caleg berdasarkan pada urutan suara terbanyak. Jika keretapan ini tetap dibiarkan, sangat mungkin PAW di masa mendatang akan didominasi oleh semangat mempertahankan oligarki elit parpol.

Belajar dari pengalaman yang berlalu, PAW seringkali dilakukan hanya karena keinginan elit parpol sebagai alat kontrol berlebihan terhadap perilaku anggota Dewan. Lebih parah lagi, tidak jarang friksi internal parpol dan rasa like and dislike juga berimbas pada usaha "mengotak-atik" susunan anggota DPR/D. PAW semacam ini biasanya diawali dengan sanksi pemecatan legislator dari keanggotaan parpol, yang secara otomatis menggugurkan salah satu persyaratan legislator yang meniscayakan sebagai anggota parpol (UU 10/2008 pasal 50 ayat 1 poin n)."

Melihat hal itu, tampaknya bukan sistem proporsional terbuka berdasarkan suara terbanyak nya yang menjadi masalah, melainkan keutuhan pengimplementasiannya lah yang perlu diperhatikan. Ke depan tampaknya diperlukan suatu regulasi yang mengikat partai politik agar dalam menetapkan Anggota Dewan Pengganti Antar Waktu (PAW) juga berdasarkan suara terbanyak hasil pemilu, bukan atas sistem penunjukan elit partai politik yang bersangkutan.

BAB VI

SISTEM PEMILU DAN KEPARTAIAN SETELAH TAHUN 2009

Desain Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian selanjutnya di Indonesia

Melihat dinamika pemilu di Indonesia sejak 1955 sampai dengan 2009, dari sisi sistem kepartaian, tampaknya sistem multipartai tetap yang terbaik untuk diterapkan di Indonesia, namun multipartai-nya yang sederhana, cukup 4-6 partai politik saja yang ikut pemilu. Tujuan dipakainya model ini adalah agar kemajemukan masyarakat Indonesia tetap tercermin tetapi juga memudahkan pengaturan (regulasi) pemilunya.

Dari segi sistem pemilu itu sendiri, tampaknya di Indonesia belum siap diterapkan Sistem Distrik. Sistem pemilu yang terakhir diterapkan di Indonesia, yaitu dengan sistem suara terbanyak dalam menentukan caleg terpilih merupakan sistem yang sangat ideal. Sistem dengan suara terbanyak mengandung unsur *fairness* dan membatasi intervensi partai politik untuk memenangkan “kader cantolan” yang hanya karena dekat dengan elit partai maka dipasang di nomor jadi (apabila menggunakan sistem berdasarkan nomor urut). Jadi, dengan sistem suara terbanyak sebagaimana diterapkan pada Pemilu 2009, tingkat oligarki elit partai politik akan ditekan semaksimal mungkin sampai taraf serendah-rendahnya. Fungsi keterwakilan pun menjadi optimal, karena caleg yang memperoleh kepercayaan terbanyak dari masyarakatlah yang melenggang ke Senayan dengan beban tanggung jawab moril yang lebih berat di pundaknya.

Namun, ada pandangan yang penting diperhatikan dalam konteks kebaikan sistem suara terbanyak tersebut. Pandangan ini adalah dari Moch. Nurhasim, seorang Peneliti pada Pusat Penelitian Politik LIPI di Jakarta. Poin-poin besar pandangan beliau adalah:¹⁴⁷

- Sistem proporsional telah “terselewengkan” oleh oligarki parlemen dalam menyusun UU Nomor 10 Tahun 2008. Beragam tafsir, kualitas penyelenggaraan dan banyaknya kepentingan menyebabkan kualitas Pemilu 2009 diragukan oleh banyak pihak.
- Masih ada ketidaksinkronan antar UU tentang Pemilu. Bahkan ada gejala saling menegasikan dan tidak saling menunjang. Sebagai contoh, prinsip multipartai yang menjadi inti UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, seakan-akan berdiri sendiri sebagai suatu UU tanpa terkait dengan UU Pemilu. Upaya penyederhanaan partai yang dianut pada sejumlah pasal pada UU Nomor 10 Tahun 2008 ternyata tidak ditunjang oleh UU kepartaian, yang justru memberikan keleluasaan orang untuk mendirikan partai politik.
- Dari segi prinsip, yang paling parah secara substansial adalah UU Nomor 10 Tahun 2008, dimana UU ini mengandung beberapa kelemahan mendasar karena UU ini telah menisbikan sebagian prinsip sistem proporsional. Kelemahan itu terletak pada dan diantaranya ialah bertingkatnya koefisien bilangan untuk penentuan kursi bagi Anggota DPR.

Lebih lanjut Moch. Nurhasim menerangkan bahwa tiga tahap dalam penentuan kursi dalam Pemilu 2009 bukanlah suatu kewajiban, tetapi merupakan penyimpangan substansial dari

¹⁴⁷ Moch. Nurhasim. “Menyempurnakan Sistem Proporsional”. <http://aipi.wordpress.com/2009/09/28/menyempurnakan-sistem-proporsional/> Diakses tanggal 28 Oktober 2009.

sistem proporsional. Hadirnya Pasal 205 dapat dianggap sebagai “akal-akalan” politik partai. Dalam sistem proporsional sejatinya jika satu suara tidak sebanding dengan koefisiensi nilai kursi, maka suara tersebut disebut sebagai sisa. UU Nomor 10 Tahun 2008 tidak mengenal dan tidak menjelaskan sama sekali tentang istilah sisa suara tersebut. Dengan kata lain, Pasal 205 adalah pasal karet yang bukan saja multitafsir, tapi sekaligus tidak memiliki dasar secara teoritik.

Moch. Nurhasim bahkan menilai bahwa teknis pembagian kursi yang dianut pada Pemilu 2004 justru lebih baik daripada pada yang diterapkan pada Pemilu 2009. Pembagian kursi yang hanya pada dua tahap lebih mencerminkan keadilan substansial daripada tiga tahap sebagaimana pada Pemilu 2009. Beliau bahkan juga menegaskan bahwa kekacauan lainnya terletak pada desain UU yang dirancang setengah proporsional terbuka menjadi terbuka penuh, yang mana ini terjadi karena Putusan MK yang mengabulkan permohonan suara terbanyak dalam penentuan calon terpilih Anggota DPR dan DPRD.

Untuk itu, Moch Nurhasim mengingatkan bahwa untuk peraturan-peraturan mengenai pemilu, perlu dilakukan revisi. Dijelaskan bahwa meletakkan hubungan yang saling berkaitan antara satu UU dengan UU lainnya merupakan keniscayaan. Ini karena paket UU Pemilu itu tidaklah berdiri sendirian. UU Pemilu akan melandasi tiga hal secara mendasar, yaitu sistem kepartaian yang kita anut, susunan dan kedudukan DPR RI, DPD RI, dan DPRD, serta pihak penyelenggara dan pengawasnya. Beliau menyayangkan bahwa upaya para akademisi yang tergabung dalam Tim Perancang Paket UU Politik usulan Pemerintah – yang mencoba merangkai kaitan paket UU Politik – telah diacak-acak pada saat pembahasan RUU itu di DPR RI. Kepentingan politik yang kental lebih mewarnai hasil pembahasan tersebut.

Melihat penjelasan diatas, memang wajar bila kekecewaan akibat terlalu kentalnya nuansa politis dalam melahirkan paket

UU Politik menjadi muncul di berbagai kalangan masyarakat. Untuk itulah segenap lapisan masyarakat hendaknya bekerjasama untuk menjadi *pressure group* dalam arti positif untuk mendorong DPR RI merevisi paket UU Politik atau UU Pemilu itu secara lebih objektif dengan mengedepankan kepentingan bangsa dan negara diatas kepentingan partai.

Sebetulnya, penetapan pemenang Pemilu Legislatif 2009 berdasarkan suara terbanyak adalah lebih baik bagi keterwakilan rakyat, karena dengan demikian, rakyat betul-betul tidak memilih "kucing di dalam karung". Rakyat betul-betul menghendaki seorang caleg untuk menduduki kursi Anggota Perwakilan Rakyat. Perkara apakah pilihan rakyat itu hanya berdasarkan alasan-alasan yang "sederhana", misalnya karena seseorang caleg itu ganteng, cantik, atau artis, misalnya, itu adalah perkara lain. Yang jelas, suara terbanyak dalam Pemilu merupakan wujud dari keterwakilan rakyat yang sebenarnya. Disinilah oligarki partai atau oligarki elit politik dapat diminimalisir pada tingkat yang serendah-rendahnya. Prinsip dalam demokrasi yang menyatakan bahwa "rakyatlah yang berkuasa" menjadi terwujud dengan sistem ini.

Memang dari sisi hukum, penetapan sistem suara terbanyak yang dimunculkan secara mendadak di tengah jalan pelaksanaan Pemilu 2009 oleh Putusan MK, mengakibatkan sistem sempat kacau balau. Itulah yang seharusnya dikritisi. Sistem suara terbanyak memang baik untuk demokrasi, atau lebih jauh lagi dikatakan tepat bagi mewujudkan pemilu yang demokratis, tetapi hendaknya konsensus itu harus sudah disepakati dan dituangkan dalam UU Pemilu sejak awal. Dan yang tidak boleh dilupakan, sebagaimana diingatkan oleh Moch. Nurhasim sebelumnya, semua ketentuannya harus ditindaklanjuti dengan men-sinkronkannya dengan UU Pemilu yang lain, sehingga tidak lagi tumpang tindih dan membingungkan atau bahkan menjebak para penyelenggara pemilu, terutama yang berada di daerah.

Jadi, disarankan untuk menggunakan sistem Pemilu sebagaimana yang telah dilakukan pada Pemilu 2009 yang lalu, namun dengan catatan bahwa itu merupakan konsensus bersama sejak awal. Dan yang terpenting adalah jangan sampai MK di tengah jalan mudah terpengaruh oleh kekuatan-kekuatan politik tertentu yang mengutamakan kepentingan oportunistis yang akan mengacaukan sistem Pemilu itu sendiri.

Mengenai sistem kepartaian yang saya sarankan, demi stabilitas politik, memang terlalu banyak partai politik akan menjadi kendala. Tetapi yang terpenting adalah bagaimana agar semangat penyederhanaan jumlah partai ini tidak melenyapkan api semangat hak berdemokrasi sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28 UUD 1945, yaitu kemerdekaan berserikat dan berkumpul. Kombinasi antara kedua jenis semangat inilah yang perlu diramu untuk menjadi suatu kesepakatan politik yang adil dan bijak.

Terakhir, DPR RI telah mengajukan revisi UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Ini merupakan RUU Usul Inisiatif DPR RI. RUU ini telah selesai diputuskan dalam Rapat Paripurna DPR RI bulan Desember 2010. Dalam catatan Sekretariat Komisi II DPR RI sepanjang proses pembahasan Perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 itu telah diuraikan sebagai berikut:

Perdebatan mengenai syarat pendirian Partai Politik sudah bergulir lama. Komisi II DPR RI “menggodok” kembali UU tentang Partai Politik dengan merevisi UU tersebut. Harapannya adalah UU yang dibentuk akan dapat dipakai untuk jangka waktu yang panjang, tidak terlalu sering diubah (paten).

Berdasarkan risalah tentang revisi UU Parpol tahun 2007 (sebelum terbentuknya UU Nomor 2 Tahun 2008), pembahasannya dilakukan melalui 3 putaran, yaitu:

1. Melakukan pendalaman atas materi perubahan. Bila tidak tercapai kesepakatan, dilakukan putaran berikutnya.

2. Penentuan rumusan, dan bila juga tidak tercapai kesepakatan, dilakukan
3. Lobi.

Terkait dengan syarat pembentukan partai politik, terdapat beberapa perdebatan. Relevansi pada saat revisi atas UU Nomor 2 Tahun 2008, adalah terutama mengenai ‘jumlah pendiri’. Dalam rapat-rapat berkembang jumlah pendiri partai politik sekurang-kurangnya sebanyak 50 dan 100 (usulan sebagian partai politik), serta 250 orang (usulan Pemerintah dan sebagian partai politik). Sementara pada UU Nomor 2 Tahun 2008 syarat pembentukan partai politik dibentuk sekurang-kurangnya oleh 50 orang.

Setelah diklarifikasi, pertimbangan Pemerintah saat itu ketika mengajukan angka 250 orang adalah karena:

- a. Kenaikan dari angka 50 menjadi 250 orang dipengaruhi oleh naiknya jumlah populasi di Indonesia, dimana pada tahun 2002 jumlah penduduk Indonesia adalah sebanyak 202 juta orang, dan pada tahun 2007 menjadi 224 orang. Dengan kata lain, jumlah penduduk naik 11%. Namun, ketentuan ini dibantah oleh sebagian Fraksi, karena dianggap tidak *justified*. Argumentasinya adalah jika jumlah penduduk mengalami kenaikan 11%, maka logika penambahan jumlah pendiri partai politik seharusnya hanya 11% pula, yaitu dari 50 orang, yaitu menjadi 55 orang pendiri. Argumentasi ini juga tidak pernah dipakai sejak UU tentang Partai Politik dibuat/direvisi sebelumnya.
- b. Logika pembentukan syarat berdirinya partai politik di tingkatan lokal – dalam hal ini Partai Politik Aceh – dengan syarat pendiri juga 50 orang. Sehingga, jumlah pendiri partai politik pada tingkatan Nasional seharusnya lebih banyak.
- c. Hal tersebut menunjukkan kesungguhan dan perluasan partisipasi masyarakat dalam kehidupan politik di Indonesia,

yaitu dengan berpegang pada prinsip *rooted political party* (partai politik yang mengakar). Dengan demikian, pendirian suatu partai politik bukan hanya sekedar “iseng”, namun harus betul-betul serius dengan bukti dukungan dari banyak orang.

Sementara itu, disisi lain, pengusung jumlah pendiri partai politik yang kecil pada waktu itu, yakni yang berpendapat bahwa syarat pendirian partai politik oleh sekurang-kurangnya 50 orang, mengemukakan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Angka yang besar seperti yang diajukan oleh Pemerintah saat itu dianggap suatu penyanderaan sekaligus perampasan hak-hak politik rakyat dalam mendirikan partai politik dan mengingkari Pasal 28 UUD 1945. Selain itu, angka 50 dianggap akan mempermudah pemberian hak-hak mendasar dari kehendak aspirasi politik rakyat dari sebuah pilar demokrasi yang disebut partai politik.
- b. Merupakan pertimbangan yang praktis ketika para pendiri harus membuat akta notaris.
- c. Memudahkan orang yang menyalurkan hak-hak berpolitik langsung ke partai politik bila dibandingkan harus ke LSM atau ormas lain, sehingga diharapkan kontrolnya menjadi lebih jelas.
- d. Bahwa pendekatan jumlah sebanyak 50 orang bukan hanya dari sisi kuantitas, namun juga kualitas. Artinya tidak sekedar “caplok” nama, namun akan benar-benar mudah untuk dikontrol atau bertanggung jawab. Ini adalah dengan mengingat ketentuan kata “*sekurang-kurangnya*”, bukan “*paling banyak*”.
- e. Kenyataannya saat ini, dalam perjalanan partai politik adalah bahwa akan terjadi rentan konflik, apalagi bila pendirinya semakin banyak.

Selanjutnya, mari kita simak penjelasan Pimpinan Komisi II DPR RI terhadap RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang disampaikan pada tanggal 25 November 2010. Penjelasan ini secara lengkapnya termuat dalam catatan tertulis Sekretariat Komisi II DPR RI (tidak dipublikasikan). Inti-intinya yaitu sebagai berikut:

- Upaya penyempurnaan terhadap UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik pada prinsipnya adalah untuk semakin menyempurnakan upaya pelebagaan partai politik. Secara garis besar, tujuannya adalah untuk membentuk sikap dan perilaku partai politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Hal ini ditunjukkan dengan sikap dan perilaku partai politik yang memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat.
- Partai politik dapat semakin memaksimalkan fungsinya baik fungsi partai politik terhadap negara maupun fungsi partai politik terhadap rakyat melalui pendidikan politik dan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik. Sepanjang tahun sebagian besar kantor partai hampir tidak memiliki agenda kegiatan yang berarti, serta tidak ada rencana kerja partai yang bersifat jangka panjang, menengah, dan jangka pendek. Akibatnya partai politik tidak memiliki program yang jelas dalam hal bagaimana melakukan pendidikan politik bagi masyarakat, melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan, membangun sosialisasi politik dan komunikasi politik untuk menjembatani rakyat dengan Pemerintah.
- Banyaknya jumlah partai politik di Indonesia yang menimbulkan dilema bagi demokrasi, sebab banyaknya

organisasi peserta pemilu yang pada gilirannya mempersulit tercapainya pemenang mayoritas sehingga menjadi kendala bagi terciptanya pemerintahan dan politik yang stabil. Bermunculannya partai politik baru juga ditunjang oleh ketentuan pembentukan partai politik yang terlalu mudah.

- Penyederhanaan partai politik juga terkendala oleh belum terlembaganya sistem gabungan partai politik yang terbangun di Parlemen. Gabungan politik yang tercipta cenderung bersifat *instant*, lebih berdasarkan kepentingan politik jangka pendek dan belum berdasarkan *platform* dan program politik yang disepakati bersama untuk jangka waktu tertentu dan bersifat permanen.
- Lemahnya pelembagaan partai politik terutama disebabkan oleh belum munculnya pola partai kader. Partai politik cenderung membangun partai massa yang aktivitasnya meningkat hanya menjelang pemilu dimana sistem keanggotaan amat longgar, karena belum memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta belum mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat.
- Lemahnya pelembagaan sistem kepartaian juga dapat dilihat dari belum tersedianya pengaturan yang dapat dijadikan pedoman untuk membekukan kepengurusan partai politik, baik untuk kepengurusan tingkatan pusat, tingkat provinsi, maupun tingkat kabupaten/kota.
- Upaya meningkatkan keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik masih menemukan kendala kultural dan struktural.
- Kemandirian partai politik yang terkait dengan pendanaan belum memadai, terutama dari iuran anggota dan subsidi Negara. Oleh karena iuran anggota sebagian besar tidak berjalan, maka partai tergantung pada sumbangan dari

Pemerintah. Iuran dari anggota tidak berjalan karena partai politik pada umumnya bersifat partai massa. Selain itu, penyebabnya adalah lemahnya mekanisme *reward and punishment* dalam internal partai politik dan tidak adanya mekanisme pengelolaan keuangan yang meliputi perencanaan dan penganggaran, pengakuntansian dan pelaporan. Hal-hal tersebut mengakibatkan tidak terwujudnya laporan pertanggungjawaban keuangan akhir tahun partai yang transparan, akuntabel, dan *auditable*.

- Perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dimaksudkan untuk penyempurnaan UU tersebut, khususnya mengenai persyaratan pendirian partai politik, persyaratan partai politik menjadi badan hukum, persyaratan rekening partai politik pada saat membentuk partai politik, perubahan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga, rekrutmen politik, bantuan keuangan bagi partai politik, sumbangan untuk partai politik, dan pengelolaan keuangan partai politik.

Selanjutnya, mari kita simak pandangan dan pendapat Pemerintah terhadap RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang disampaikan pada tanggal 25 November 2010, dimana inti-intinya adalah sebagai berikut:

- Untuk penguatan dan kemandirian kelembagaan partai politik yang efektif ke depan, perlu dipertimbangkan hal-hal yang berkaitan dengan pertama, dinamika dan perkembangan masyarakat yang majemuk. Kedua, peningkatan partisipasi partai politik dalam membangun kehidupan demokrasi. Ketiga, peningkatan peran partai politik dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga serta memelihara keutuhan NKRI.
- Perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik diharapkan dapat menjawab kebutuhan adanya pertama,

sistem kepartaian yang efektif. Kedua, penguatan kelembagaan partai politik. Ketiga, peningkatan peran dan fungsi partai politik. Keempat, persyaratan pembentukan partai politik, dan kelima, kemandirian keuangan partai politik.

- Substansi pokok dalam rumusan RUU tentang Perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang perlu mendapat perhatian dan pemikiran untuk dibahas adalah:

a. Pembentukan Partai Politik

Untuk menjamin dan memberikan kebebasan bagi warga negara untuk berserikat dan berkumpul sesuai dengan amanat Konstitusi, maka rumusan mengenai jumlah minimal warga negara untuk membentuk partai politik dapat dipertimbangkan agar perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik lebih membuka kesempatan bagi warga negara untuk membentuk partai politik. Selain itu, penyebarannya perlu diatur secara tegas mengenai jumlah warga negara yang mewakili di 75% (tujuh puluh lima perseratus) provinsi.

b. Rekening Atas Nama Partai Politik

Untuk menjamin penguatan dan kemandirian kelembagaan partai politik dalam melaksanakan peran, fungsi, aktivitas, dan program kerja partai politik, maka perlu dipertimbangkan batasan jumlah minimal nominal rekening atas nama partai politik.

c. Sanksi Administratif

Penghapusan sanksi administratif berkaitan dengan azas dan lambang partai politik akan memberi peluang bagi partai politik menetapkan azas yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 dan menggunakan nama dan lambang yang sama dengan Negara Republik Indonesia, lembaga negara, atau lambang Pemerintah, nama, bendera, lambang negara lain atau lembaga/ badan

internasional, nama bendera, simbol organisasi gerakan separatis atau organisasi terlarang, nama atau gambar seseorang, atau yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda partai politik lainnya.

d. Bantuan Keuangan Partai Politik melalui APBN/APBD

Pemerintah sependapat mengenai bantuan keuangan yang bersumber dari APBN dan APBD untuk kegiatan pendidikan politik untuk diatur dalam perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik guna meningkatkan kualitas kader partai politik dan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Namun, bentuk kegiatan pendidikan politik perlu dirinci dengan tegas untuk memberikan arah penggunaan bantuan keuangan kepada partai politik yang bersumber dari APBN dan APBD. Selain itu, juga perlu dipertimbangkan pengaturan secara tegas mengenai jadwal penyampaian laporan pertanggungjawaban dan pemeriksaan BPK untuk mendukung kelancaran penyaluran bantuan keuangan partai politik yang bersumber dari APBN dan APBD.

Dapat kita lihat bahwa “ruh” atau “semangat” yang diusung Pemerintah dalam pembentukan RUU Perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik pada dasarnya adalah “ruh” atau “semangat” yang terkandung dalam Pasal 28 UUD 1945, yang pada intinya menjamin kemerdekaan dalam berserikat dan berkumpul bagi warga negara Indonesia. Nilai demokrasi lah yang menjadi dasar pijakan usulan-usulan yang disampaikan Pemerintah.

Mari kita lihat usulan-usulan Pemerintah sebagaimana tertulis di atas dari perspektif teori demokrasi. Menurut Munir Fuady (2010), dalam pengertiannya yang normatif, dalam konsep

negara demokrasi, sedikitnya mengandung nilai-nilai sebagai berikut:¹⁴⁸

- Kesetaraan (egalitarialisme)
- Penghargaan terhadap hak-hak azasi
- Perlindungan (*protection*)
- Keberagaman (pluralisme)
- Keadilan
- Toleransi
- Kemanusiaan
- Ketertiban
- Penghormatan terhadap orang lain
- Kebebasan
- Penghargaan terhadap kepemilikan
- Tanggung jawab
- Kebersamaan
- Kemakmuran

Usulan-usulan Pemerintah mengandung nilai-nilai kesetaraan (egalitarialisme), penghargaan terhadap hak-hak azasi, memperhatikan keberagaman (pluralisme), keadilan, dan kebebasan. Adapun usulan yang terkait dengan kemandirian keuangan partai politik dan bantuan keuangan dari Pemerintah kepada partai politik yang harus dirinci secara jelas program-programnya menunjukkan bahwa Pemerintah juga menekankan nilai ketertiban dalam demokrasi. Ketertiban dalam hal itu akan menyebabkan unsur akuntabilitas partai politik juga terakomodir sesuai dengan tuntutan kehidupan yang demokratis.

Namun memang Pemerintah juga dihadapkan pada kenyataan bahwa jumlah partai politik yang terlalu banyak memang dapat

¹⁴⁸ Munir Fuady, 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung, Refika Aditama. Hal.17-18.

mengganggu demokrasi itu sendiri. Salah satu unsur penting dalam demokrasi adalah unsur ketertiban, dalam arti kestabilan politik. Inilah yang juga menjadi bahan pertimbangan untuk menerapkan “ruh” Pasal 28 UUD 1945 itu secara lebih bijaksana. Maka, jalan tengah lah yang diambil sebagai hasil pembahasan bersama antara Pemerintah dengan Komisi II DPR RI dalam Rapat Panitia Kerja (Panja) selama beberapa hari.

Sekarang, pertanyaannya adalah, sejauh mana hasil di atas mencerminkan semangat atau “ruh” perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana disampaikan baik oleh DPR RI maupun Pemerintah? Mari kita lihat.

Unsur ketertiban dalam demokrasi tampak ditegaskan dalam UU Partai Politik yang baru. Ini terutama terhadap hal yang menyangkut perselisihan partai politik. Dalam perdebatan dalam Rapat-rapat Panja pada bulan Desember 2010, tampak bahwa perwakilan Fraksi-fraksi yang ada sangat berhati-hati dalam menuangkan rumusan-rumusan mengenai soal perselisihan tersebut. Ini dikarenakan banyaknya pengalaman yang “kurang menyenangkan” dari beberapa partai politik yang menyebabkan pecahnya partai politik yang bersangkutan secara internal.

Pengalaman tersebut membuktikan bahwa penyelesaian perselisihan internal partai politik sangatlah menguras biaya, waktu, dan energi dari pihak-pihak yang berselisih. Pemerintahpun menjadi bingung karena masing-masing pihak melakukan klaim bahwa pihak mereka lah yang benar. Ini menyebabkan pengesahan legitimasi atas suatu partai politik menjadi berlarut-larut.

Oleh karena itulah muncul ide akan adanya suatu ‘mahkamah partai politik’ atau sebutan lain yang dibentuk oleh seluruh partai politik masing-masing. Dalam perdebatan yang mengemuka, tampak bahwa adanya mahkamah partai politik itu perlu untuk menjamin keabsahan suatu kepengurusan dan eksistensi partai politik. Adanya batas waktu penyelesaian secara internal oleh partai

politik melalui mahkamah partai politik itu menunjukkan niat baik yang menghendaki agar suatu konflik internal partai politik tidak terjadi berlarut-larut tanpa adanya suatu kepastian hukum. Adanya keinginan bahwa putusan mahkamah partai politik itu bersifat final dan mengikat merupakan kehendak akan adanya suatu jaminan atas adanya suatu keputusan atas suatu perselisihan internal partai politik, walaupun setelah itu pihak yang tidak puas dapat mengajukan gugatan ke pengadilan dan kasasi.

Unsur ketertiban dalam demokrasi yang mana juga terkait dengan akuntabilitas kegiatan partai politik juga tercermin dari hal-hal terkait keuangan partai politik. Bantuan keuangan dari APBN/APBD yang harus disertai dengan rincian program pendidikan politik, baik bagi internal partai politik maupun bagi masyarakat menunjukkan niat baik tersebut.

Hal tersebut menunjukkan bahwa kehendak Pemerintah untuk mewujudkan kebutuhan akan adanya penguatan kelembagaan partai politik, peningkatan peran dan fungsi partai politik telah cukup terakomodasi dalam revisi UU partai politik. Adanya ketentuan bahwa pendidikan politik harus mencakup kegiatan pendalaman mengenai 4 pilar berbangsa dan bernegara, pemahaman mengenai hak dan kewajiban Warga Negara Indonesia dalam membangun etika dan budaya politik, serta pengkaderan anggota partai politik menunjukkan bahwa upaya mengembalikan "ruh" nya partai politik tampak mulai membaik. Pengkaderan yang dilegalisasikan ketentuannya dalam revisi UU partai politik membuat partai politik mau tidak mau harus menjadi partai politik kader, bukan hanya partai politik massa.

Memang disatu sisi ada nilai yang tampaknya saling bertentangan, yaitu pada nilai kemandirian keuangan partai politik. Nilai ini juga dikehendaki oleh Pemerintah atas suatu partai politik. Namun disisi lain, untuk kepentingan yang lebih besar, yaitu kepentingan bangsa dan negara, Pemerintah juga merasa berkewajiban untuk membantu keuangan partai politik agar partai

politik lebih lancar dan lebih mudah dalam mewujudkan diri sebagai partai politik kader. Dengan adanya legalitas bantuan keuangan Negara kepada partai politik akan membuat partai politik lebih terikat pada suatu tanggung jawab atas pembangunan politik masyarakat Indonesia dalam rangka mewujudkan demokrasi.

Bagaimana soal pendirian partai politik? Tampak bahwa keputusan yang diakomodir dalam revisi UU partai politik adalah bersifat "jalan tengah". DPR RI mengajukan syarat bahwa partai politik harus dibentuk oleh paling sedikit 1000 orang, sementara Pemerintah mengajukan bahwa partai politik bisa didirikan oleh sekurang-kurangnya 625 orang dengan alasan-alasan tertentu. Keputusan yang diambil akhirnya menyebutkan bahwa partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 Warga Negara Indonesia yang telah berusia 21 tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi.

Apakah ini menunjukkan bahwa "ruh" Pasal 28 UUD 1945 lebih terakomodasi? Secara pendirian, memang lebih terbuka kesempatan bagi warga negara untuk mendirikan partai politik, dan ini tentunya lebih mengakomodasi Pasal 28 tersebut. Namun sebetulnya keputusan inipun sifatnya adalah "jalan tengah", yaitu antara keinginan untuk membuka kesempatan yang lebih luas untuk mendirikan partai politik, dan keinginan untuk menyederhanakan jumlah partai politik. Jumlah pendiri minimal partai politik memang diperingan, namun syarat persebarannya diperberat, yaitu dari 75% jumlah provinsi menjadi 100% (di seluruh provinsi).

Tapi perlu ditekankan bahwa "diperberatnya" syarat persebaran itu tidak dimaksudkan untuk menyulitkan warga negara, tetapi untuk berkomitmen terhadap keinginan untuk membentuk partai politik yang kuat, profesional, dan kembali kepada "fitrah" nya dalam hal fungsi-fungsinya. Ini juga untuk berkomitmen bahwa partai politik didirikan dengan niat yang sungguh-sungguh, bukan

atas dasar suatu keisengan belaka. Suatu partai politik yang didasarkan pendiriannya dengan keisengan cenderung untuk bermain-main dengan perolehan kekuasaan. Fungsi partai politik sebagai pendidik politik bagi masyarakat menjadi terabaikan oleh kepentingan para pendiri partai politik yang mengutamakan kepentingan pribadi atau golongannya saja.

Keseriusan tersebut juga ditunjukkan dengan “memperberat” syarat persebaran kepengurusan partai politik, yaitu harus meliputi seluruh provinsi di Indonesia (100%), dan paling sedikit 75% dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan. Menarik untuk dikemukakan bahwa dalam Rapat-rapat Panja Revisi UU Partai Politik, wakil-wakil Fraksi partai yang “besar” pun menyatakan bahwa syarat persebaran kepengurusan itu adalah cukup berat. Tentunya dapat kita asumsikan bahwa partai-partai “kecil” atau partai-partai baru yang akan bermunculan merasa lebih berat lagi. Namun, sekali lagi, inilah konsekwensi dari negara kita ini bila kita ingin menegakkan demokrasi sekaligus melakukan tertib partai politik demi penegakkan demokrasi itu sendiri.

Bagaimana dengan revisi UU tentang Penyelenggara Pemilu? Mari kita simak intisari tulisan Tim Revisi UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang diketuai oleh Drs. Prayudi, M.Si (Peneliti Bidang Politik Dalam Negeri Sekretariat Jenderal DPR RI), sebagai berikut:

UU tentang pemilu dan pemilukada seharusnya meliputi 6 muatan pokok, yaitu:

1. Sistem pemilu
2. KPU
3. Pemilu Anggota DPR dan DPRD
4. Pemilu Anggota DPD

5. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden
6. Pemilukada

Keberadaan UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu memang relevan demi tertib aturan hukum penyelenggaraan pemilu. Namun, berdasarkan evaluasi pasca Pemilu 2009 ternyata masih ditemukan beberapa permasalahan baik dalam konteks hubungan antar penyelenggara Pemilu maupun dalam penyelenggaraannya.

Permasalahan yang menonjol pertama adalah DPS dan DPT yang tidak akurat penyusunannya sehingga menimbulkan potensi kecurangan. Kedua, masalah kesiapan format surat suara yang relatif lama dalam diputuskannya. Akibatnya, masalah pendistribusiannya sering bermasalah, yaitu terutama sering tertukar antara satu daerah pemilihan dengan daerah pemilihan lainnya. Permasalahan ketiga adalah pada Pemilu 2009 penetapan calon terpilihnya tidak jelas. Hal ini dikarenakan substansi aturan-aturannya tidak jelas. Implikasinya adalah banyak bermunculan gugatan ke MK an MA.

Revisi atas RUU Penyelenggara Pemilu juga didasarkan atas beberapa kelemahan mendasar yang masih ada pada UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, yaitu *pertama*, masih adanya ketidakjelasan posisi dan hubungan antara KPU dengan Bawaslu. *Kedua*, proses rekrutmen keanggotaan KPU dan Bawaslu yang sangat kaku, sehingga kurang memperhatikan kemampuan empiris para calon. *Ketiga*, masih adanya ketidakjelasan posisi dan komposisi Dewan Kehormatan baik pada KPU maupun Bawaslu, dan *keempat*, masih kaburnya posisi pengawas pemilu atau pemilukada. Pertanyaan mendasarnya adalah apakah pengawas memiliki wewenang yang tinggi dalam hal eksekusi atau tidak. Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana sebetulnya hubungan kerja pengawas dengan Kejaksaan dan

Kepolisian dalam menindaklanjuti suatu temuan pelanggaran pemilu atau pemilukada.

Jadi, yang terpenting dalam UU Penyelenggara Pemilu yang baru adalah bagaimana aturan-aturan yang termuat didalamnya mampu menghasilkan sebuah komisi pemilihan umum yang mampu menjawab tantangan rumitnya penyelenggaraan pemilu dan mampu menghasilkan penyelenggara pemilu yang berintegritas sangat tinggi serta memiliki akuntabilitas yang baik atas segala hal yang sudah dilakukan dalam pemilu.

Wacana lain yang dikembangkan terkait penyelenggara pemilu adalah perlunya sebuah *Electoral Management Body* (EMB) dalam pelaksanaan pemilukada secara langsung. Sebagaimana dijelaskan oleh Cecep Effendi, Ph.D dalam makalahnya: "*Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*" (Makalah Seminar Nasional: *Mencari Format Baru Pemilu dalam Rangka Penyempurnaan Undang-Undang Bidang Politik*, 10 Mei 2006, diselenggarakan di Jakarta oleh Departemen Dalam Negeri dan LIPI), EMB didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki tugas utama dan secara legal bertanggungjawab melaksanakan satu atau lebih unsur-unsur yang penting dalam pelaksanaan pemilu atau instrumen demokrasi langsung lainnya sebagaimana yang diatur dalam UU penyelenggara pemilu. Jadi, EMB ini berfungsi sebagai administrator pemilu yang memiliki tugas utama menangani administrasi pemilu.

Dari sudut pandang demokrasi, tampak bahwa revisi UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu merupakan pemenuhan atas perlunya perombakan sistem (*constitutional reforms*), yang sudah seharusnya berisikan perumusan kembali falsafah, kerangka dasar, dan perangkat legal sistem politik. Selain itu juga merupakan usaha untuk memenuhi tuntutan perombakan kelembagaan yang menyangkut dengan pengembangan dan pemberdayaan (*institutional reforms and empowerment*) terhadap

lembaga-lembaga penyelenggara pemilu, dan terutama juga untuk merombak kultur politik kearah yang lebih demokratis. Itu semua, sebagaimana dikemukakan oleh Azyumardi Azra dalam A. Ubeidillah dan Abdul Razak (2008), merupakan unsur-unsur yang harus dipenuhi agar sistem demokrasi di Indonesia menjadi lebih mendekati demokrasi dalam arti yang benar.¹⁴⁹

Usaha untuk menyempurnakan sistem kepartaian dan sistem pemilu di Indonesia memang akan terus berjalan. Hasil terakhir yang telah diperoleh merupakan hasil dari kerja keras yang berkesinambungan dari DPR RI, khususnya Komisi II. Peran serta seluruh masyarakat Indonesia dalam memberikan masukan-masukan, kritikan-kritikan, atau saran-saran yang membangun sangat dibutuhkan oleh DPR RI, karena DPR RI sadar bahwa dalam sebuah negara demokrasi, rakyatlah yang berkehendak. Rakyatlah yang berkuasa. Semoga rakyat dapat semaksimal mungkin memanfaatkan “kewenangannya” itu untuk ikut serta seoptimal mungkin dalam menyempurnakan sistem pemilu dan sistem kepartaian di negeri Indonesia yang kita cintai ini.

Pemilu-pemilu Pasca Pemilu 2009

a. Pemilu 2014

1. Skenario Mengurangi Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu 2014

1.1. Penerapan Kewajiban Verifikasi Ulang

Fenomena menarik terjadi pada masa Pemilu 2014. Sistem kepartaian dalam Pemilu ini dilaksanakan dengan landasan hukum UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Melalui kewajiban memverifikasi ulang partai-partai politik peserta Pemilu 2014 yang oleh banyak kalangan dipandang sebagai cara untuk menghilangkan partai-partai kecil, yang muara tujuannya adalah

untuk mengurangi jumlah partai politik di Indonesia, khususnya yang akan ikut berkompetisi pada Pemilu 2014. Pasal 1 UU Nomor 2 Tahun 2011 menentukan bahwa partai politik yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2008 dan sudah berbadan hukum diwajibkan untuk mengikuti verifikasi. Ini berarti partai-partai politik harus mengikuti verifikasi ulang untuk dapat ikut Pemilu 2014.

Banyak kalangan berpandangan bahwa masalah verifikasi ulang itu merupakan strategi partai-partai politik yang sudah besar dan mapan untuk “menjegal” partai-partai baru yang lebih kecil, dengan “embel-embel” jargon untuk menjaga agar suara rakyat akan tidak terlalu terpecah dan lebih mendapat kekuatan atau daya tawar di Parlemen. Hal ini sangat menonjol terutama dalam perdebatan terkait ambang batas (*electoral threshold*). “Embel-embel” yang lebih jauh dari pemberian ambang batas yang lebih tinggi, misalnya partai politik yang mapan menginginkan kenaikan menjadi 5%, sementara partai kecil menginginkan tetap 2,5%, menunjukkan dengan jelas pertarungan politik untuk tetap eksis di parlemen, sementara partai besar ingin menyingkirkan sebanyak mungkin pesaing-pesaing yang sudah ada dan memperkecil kemungkinan munculnya partai-partai politik baru yang tentunya akan menjadi “pengganggu” baru.

Ketentuan itu sebenarnya dapat dikatakan “bertabrakan” dengan ketentuan lain dalam Pasal UU Nomor 2 Tahun 2011 itu sendiri, yaitu dengan Pasal 4, yang menyebutkan bahwa apabila partai politik sudah sah sebagai badan hukum, sepanjang belum atau tidak ada pembubaran, maka parpol tersebut masih ada dan harus diakui sebagai badan hukum partai politik. Banyak pihak yang menyatakan bahwa proses verifikasi ulang itu seharusnya tidak bermuara pada diakui atau tidaknya suatu partai politik. Salah satu alasannya adalah bahwa hal itu bertentangan dengan Konstitusi, khususnya Pasal 24C UUD 1945 ayat (1) yang menyatakan bahwa

lembaga yang berwenang secara konstitusional untuk membubarkan partai politik adalah Mahkamah Konstitusi. UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konsitusi Pasal 68 menyebutkan bahwa pembubaran partai politik harus dilakukan melalui mekanisme pengajuan permohonan pembubaran partai politik oleh Pemerintah kepada Mahkamah Konstitusi. Bila Mahkamah Konstitusi memutuskan sebuah partai politik dibubarkan, maka sesuai dengan UU Nomor 24 Tahun 2003 Pasal 73 ayat (1), eksekusi pembubaran partai politik itu dilakukan dengan cara membatalkan pendaftaran partai politik tersebut pada Pemerintah, yang mana pembatalan itu diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia. Ketentuan verifikasi ulang itupun singkat ceritanya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena dinilai inkonstitusional.

Selanjutnya, dapat dilihat bukti bahwa partai besar cenderung menginginkan kenaikan ambang batas sementara partai kecil menginginkan ambang batas yang lebih rendah atau moderat dapat dilihat pada pembahasan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU Nomor 8 Tahun 2012), yang tergambar dalam tabel berikut ini:

Fraksi	Posisi	Argumentasi
Partai Demokrat	Peningkatan <i>Parliamentary Threshold</i> (PT) menjadi 4%.	Untuk memperkuat sistem Presidensial, maka jumlah partai perlu disederhanakan.
Partai Golkar	Peningkatan PT menjadi 5%.	<ul style="list-style-type: none">- Penting untuk penataan sistem politik juga untuk menjamin adanya stabilitas politik dan efektivitas kinerja lembaga-lembaga negara- Agar tidak terjadi pemborosan proses di politik, khususnya di DPR.

PDI Perjuangan	Peningkatan PT menjadi 5%.	<ul style="list-style-type: none"> - Sebagaimana negara kepulauan dan dengan jumlah penduduk yang besar, Indonesia tidak memerlukan jumlah partai yang besar demi efektivitas pembangunan - Dengan jumlah partai yang lebih sederhana akan lebih mudah dalam tercapainya kesepakatan dalam menuat kebijakan dan program pembangunan.
PKS	PT tetap 2,5%.	<ul style="list-style-type: none"> - PT di angka 2,5% sudah cukup menyederhanakan partai yang masuk di DPR 2009-2014 dibanding DPR periode sebelumnya. - Dengan angka PT 2,5% saja suara yang hilang sudah mencapai 19 juta suara. - Penerapan PT 2,5% baru sekali diterapkan dalam pemilu sehingga belum perlu untuk dievaluasi.
PKB	PT tetap 2,5%.	<ul style="list-style-type: none"> - PT 2,5% yang digunakan pada Pemilu 2009 layak dipertahankan - Peningkatan PT hingga 5% dapat membunuh demokrasi karena sama dengan memperbanyak suara yang hangus/hilang. - Peningkatan PT akan mengurangi legitimasi keterwakilan di DPR.
Gerindra	Menolak PT ditingkatkan menjadi 5%.	<ul style="list-style-type: none"> - Dengan adanya PT 2% sudah membuat suara hilang menjadi 19 juta suara - Gerindra setuju dengan gagasan penyederhanaan partai, namun bukan dengan meningkatkan PT melainkan dengan pengetatan syarat partai yang akan ikut dalam pemilu.

Hanura	Peningkatan PT menjadi 3%.	Penetapan peningkatan PT harus dilakukan secara rasional. Angka 3% diajukan demi berjalannya kompromi dalam pembuatan undang-undang di DPR.
--------	----------------------------	---

Sumber: Veri Junaidi. 2013. *Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Keterbukaan dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*. Jakarta: Perludem. Hal.123-124.

Alasan partai-partai politik besar untuk menaikkan ambang batas parlemen memang logis. Namun demikian, sudah dipastikan bahwa partai-partai politik kecil tidak menyetujuinya. Dapat dilihat bahwa Partai Golkar dan PDI Perjuangan adalah partai-partai politik besar yang paling ingin “bermain aman” dengan sebisa mungkin mengurangi jumlah pesaing dalam Pemilu 2014.

Argumentasi yang menarik adalah dari Partai Gerindra, yang notabene sebetulnya tidak pantas lagi disebut sebagai partai politik kecil. Partai ini berpendapat bahwa lebih baik menyederhanakan jumlah partai politik adalah bukan dengan menaikkan ambang batas, melainkan dengan memperketat persyaratan mengikuti pemilu. Namun pertanyaannya, apakah menaikkan ambang batas itu bukan upaya untuk memperketat syarat itu sendiri? Tampaknya, yang dimaksud sebenarnya adalah bagaimana agar keterwakilan suatu partai politik dalam pemilu tidak banyak yang terbuang. Sebagaimana diketahui, dalam suatu ambang batas parlemen tertentu, yang dianggap terlalu tinggi sementara itu bagi partai-partai politik kecil, dan ternyata hasil pemilu menunjukkan partai-partai kecil itu gagal memenuhi ambang batas parlemen, maka jutaan suara pemilih mereka akan hilang. Ini berarti ada jutaan suara rakyat yang tidak terwakili di parlemen. Inilah yang dikhawatirkan dari syarat mengikuti pemilu dengan berbasis menaikkan ambang batas parlemen.

Dari pandangan Partai Gerindra tersebut, tentunya akan muncul 2 pertanyaan penting. **Pertama**, berapa sebetulnya ambang batas parlemen ideal yang perlu diterapkan? **Kedua**, apa saja persyaratan mengikuti pemilu selain menaikkan ambang batas parlemen yang perlu diperketat? Pertanyaan pertama sangat krusial, karena ambang batas parlemen tetap harus ada agar nanti kinerja di parlemen tidak terlalu banyak terhabiskan waktu dengan berdebat mengajukan kepentingan masing-masing partai politik yang jumlahnya terlalu banyak di parlemen. Kalau terlalu banyak partai politik di parlemen, maka proses pembuatan UU akan berpotensi lebih lama karena akan terlalu banyak terjadi perdebatan yang berlarut-larut yang ini akan semakin diperparah bila masing-masing partai politik lebih mengutamakan kepentingan kekuasaan belaka dibandingkan kepentingan riil masyarakat bagi suatu UU.

Permasalahan ambang batas parlemen memang sesuatu yang sebetulnya agak bersifat abstrak karena belum ada hitungan yang pasti tentang berapa sebetulnya angka atau persentasi yang ideal bagi pemilu di suatu negara. Ini berarti, masalah penentuan ambang batas parlemen sebenarnya pada hakikatnya adalah murni lahir dari kekuatan politik yang menang. Salah satu Hakim Konstitusi, yaitu Maruarar Siahaan pernah berpendapat bahwa ambang batas parlemen sebetulnya tidak mempertimbangkan secara cermat norma-norma, jiwa, dan semangat Konstitusi dalam UUD 1945, yang justru harus menjadi sumber legitimasi seluruh produk perundang-undangan yang dibuat. Lebih jauh dikatakan bahwa penentuan ambang batas parlemen adalah jelas bersifat coba-coba, yang merupakan upaya perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2003, yang menggunakan *Electoral Threshold* (ET) sebagai mekanisme penyederhanaan partai, yang belum sempat diterapkan sebelum kemudian beralih kepada *parliamentary threshold* dan sejumlah *threshold* lainnya. Atas dasar itu, tidak dapat kita memungkiri adanya kesan yang kuat bahwa

kepentingan-kepentingan sesaat sangat mewarnai dan menjadi latar belakang pada kebijakan angka ambang batas parlemen yang dihasilkan, dan tidak diuji secara keras kepada prinsip-prinsip Konstitusi, yang seharusnya wajib dipatuhi dan dilindungi serta diwujudkan oleh parlemen itu sendiri.

Melihat hal itu, dapat dipahami bahwa pemilu di Indonesia sebetulnya menghadapi dilema yang cukup membingungkan. Disatu sisi Indonesia perlu lebih mengarahkan sistem pemerintahannya pada Presidensiil, yang mana konsekwensinya adalah perlu penyederhanaan jumlah partai, dan ini disusul dengan konsekwensi selanjutnya, yaitu memperketat persyaratan bagi partai politik untuk dapat ikut pemilu, dan disisi lain dengan adanya penentuan angka ambang batas parlemen yang tidak tepat, apalagi bila itu merupakan aspirasi berdasarkan kepentingan kekuasaan dari partai politik besar, maka hal ini akan mengakibatkan banyak suara rakyat yang hilang, karena partai politik yang dipilih oleh rakyat itu misalnya sebagai hasil pemilu ternyata perolehan suaranya tidak dapat memenuhi ambang batas parlemen yang ditentukan berdasarkan kebijakan politik baru. Hilangnya suara rakyat itu juga jumlahnya tidak main-main, yaitu mencapai angka jutaan. Tentu saja bila itu terjadi, ada suara rakyat yang secara sistematis menjadi tidak terwakilkan, padahal salah satu persyaratan kehidupan bernegara yang mempraktekkan demokrasi adalah bahwa setiap warga yang menggunakan hak pilihnya harus dapat menyalurkan atau tersuarakan aspirasinya melalui mekanisme pemilu, yang dalam konteks ini adalah dengan cara menyampaikan kepercayaannya pada suatu partai politik, entah itu partai politik yang sudah besar maupun partai politik yang masih kecil atau baru lahir. Robert A Dahl mengatakannya sebagai partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif, dan juga menyebutkan bahwa dalam demokrasi harus ada persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat. Hal

ini menjadi tantangan besar bagi penyelenggara Negara pada masa-masa selanjutnya.

1.2. Penerapan *Parliamentary Threshold* (PT)

Strategi menetapkan persyaratan harus terpenuhinya ambang batas parlemen bagi partai politik untuk dapat mengikuti Pemilu 2014 terbukti bisa banyak “memangkas” jumlah partai politik yang mengikuti Pemilu 2014. Dari 46 partai politik yang mendaftar, hanya 10 partai politik yang lolos, dimana 9 partai politik adalah yang sudah memiliki kursi di parlemen, dan hanya memunculkan 1 partai politik baru yang lolos, yaitu Partai Nasional Demokrat (Nasdem). Strategi pemberian ambang batas yang berat kepada partai politik kecil membuat partai kecil semakin kecil kemungkinan untuk mengirimkan wakil-wakilnya ke parlemen, karena berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 2012, partai politik yang sudah memiliki kursi sebagai hasil Pemilu 2009 secara otomatis dapat mengikuti Pemilu 2014.¹⁴⁹ Jadi, praktis, hanya satu partai, yaitu Partai Nasdem, sebagai partai politik pendatang baru, yang benar-benar mampu “menaklukkan” ambang batas parlemen untuk Pemilu 2014.

Sebetulnya, kenapa PT untuk Pemilu 2014 begitu memberatkan bagi Partai-partai Politik baru yang relatif masih kecil? Banyak pendapat soal ini. Di dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 dapat kita lihat syarat-syarat partai politik dapat mengikuti Pemilu selanjutnya, yaitu ketika itu adalah Pemilu 2014. Beberapa persyaratan yang memberatkan antara lain adalah harus memiliki kepengurusan di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan; dan harus memiliki kepengurusan

¹⁴⁹ Pasal 8 Ayat 1 UU Nomor 8 Tahun 2012 menyebutkan: “Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya”.

di 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan. Selain itu, kewajiban lainnya adalah mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilu.

Persyaratan-persyaratan itu bahkan oleh MK sendiri dipandang tidak adil. Hal yang diperhatikan adalah adanya fakta hukum bahwa persyaratan untuk mengikuti Pemnlu 2014 lebih berat daripada persyaratan untuk mengikuti Pemilu 2009. Maka dari itu, tidak adil jika partai politik yang telah lolos menjadi peserta Pemilu 2009 tidak perlu diverifikasi lagi untuk dapat menjadi peserta Pemilu 2014, sementara partai politik yang tidak memenuhi ambang batas parlemen harus diverifikasi dengan persyaratan yang lebih memberatkan. MK menambahkan bahwa tujuan penyederhanaan partai politik tidak dapat dilakukan dengan memberlakukan syarat-syarat yang berlainan kepada masing-masing partai politik. Penyederhanaan seharusnya dilakukan dengan menentukan syarat-syarat administrasi tertentu untuk mengikuti pemilu, tetapi syarat itu harus diberlakukan sama untuk semua partai politik tanpa kecuali. Dengan demikian, memberlakukan persyaratan yang berbeda kepada peserta suatu kontestasi yang sama merupakan perlakuan yang tidak sama atau perlakuan yang berbeda, dan itu bertentangan dengan Pasal 27 Ayat 1 serta Pasal 28 Ayat 2 dan Ayat 3 UUD 1945.¹⁵⁰

Namun demikian, sebetulnya persyaratan-persyaratan di atas adalah masuk pada kategori memberatkan yang memang sudah seharusnya ada. Mengapa demikian? Karena persyaratan-persyaratan itu pun adalah untuk menjamin adanya keterwakilan rakyat yang terakomodasi. Dengan adanya persyaratan tersebut, potensi untuk terbentuknya partai politik "iseng" yang hanya mengejar kekuasaan belaka tanpa memenuhi ruh atau esensi

¹⁵⁰ Veri Junaidi. 2013. *Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Keterbukaan dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*. Jakarta: Perludem. Hal.105.

sesungguhnya dari eksistensi sebuah partai politik akan dapat diminimalisasi dengan cukup optimal. Masalahnya adalah ketika persyaratan itu tidak diterapkan pada partai politik yang sudah lolos Pemilu 2009 diteruskan dengan adanya ketentuan ambang batas parlemen yang diterapkan hanya kepada partai politik yang baru akan mengikuti Pemilu.

Lalu kenapa hal itu juga perlu diterapkan kepada partai politik yang sudah lolos persyaratan Pemilu 2009? Karena selama 5 tahun, ada kemungkinan terdapat beberapa perubahan situasi dan kondisi pada setiap partai politik, bahkan bagi partai politik yang sudah *established well* sekalipun, yang ternyata tidak memenuhi syarat mengikuti Pemilu 2014. Bisa saja terjadi bahwa kantor-kantor partai-partai politik yang sudah besar itu di beberapa daerah sudah tidak berfungsi lagi karena kantornya ternyata bukan kantor tetap, ada yang mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, tidak dapat memenuhi 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat, dan lain-lain. Segala sesuatu yang bersifat perubahan bisa saja terjadi. Inilah pentingnya bahwa persyaratan mengikuti Pemilu 2014 harus diterapkan pada seluruh partai politik tanpa pengecualian.

2. Fenomena-fenomena Menarik pada Pemilu 2014

2.1. Perpecahan Internal Partai Politik pada Pemilu Presiden

Fenomena menarik terjadi pada Partai Golkar. Pada Pemilihan Presiden (Pilpres) 2014, Partai Golkar mengalami perpecahan internal. Ada 2 kubu yang saling berseberangan pendapat terkait pencalonan Presiden/Wakil Presiden. Kader senior Partai Golkar yaitu Jusuf Kalla terpilih menjadi Calon Wakil Presiden (Cawapres), padahal Partai Golkar sendiri ketika itu belum memutuskan sikap politiknya terkait pencalonan Presiden/Wakil

Presiden. Pencalonan Jokowi dan Jusuf Kalla secara resmi diajukan pada 19 Mei 2014 oleh PDI Perjuangan, Partai Nasdem, PKB, dan Partai Hanura. Partai Golkar ketika itu dipimpin oleh Aburizal Bakrie sebagai Ketua Umumnya. Di bawah kepemimpinan Aburizal Bakrie, kemungkinan sikap politik yang akan diambil Partai Golkar ketika itu ada dua, yaitu pertama, mengusung calon Presiden/Wakil Presiden sendiri, atau kedua, mendukung pasangan Presiden/Wakil Presiden tertentu yang bukan diajukan oleh Partai Golkar. Pada akhirnya, Partai Golkar secara resmi mendukung Prabowo-Hatta sebagai Calon Presiden/Wakil Presiden, daripada mendukung Jusuf Kalla.

2.2. Pengunduran Diri Prabowo dan Gugatan Hasil Pilpres 2014 ke Mahkamah Konstitusi

Hasil akhir resmi Pilpres 2014 yang dikeluarkan oleh KPU menunjukkan bahwa pasangan Prabowo-Hatta meraih 62.576.444 suara (46,85%) dan pasangan Jokowi-Kalla memperoleh 70.997.833 suara (53,15%). Pengumuman hasil akhir resmi Pilpres 2014 oleh KPU yang memenangkan pasangan Jokowi-Jusuf Kalla ternyata tidak diterima oleh Capres Prabowo. Ketika pengumuman resmi itu keluar, yaitu pada 22 Juli 2014, pada saat itu juga Prabowo menyatakan mengundurkan diri dari proses Pilpres. Prabowo sempat menyatakan kemenangan di pihaknya berdasarkan Hitung Cepat versi kubu Prabowo-Hatta. Prabowo menyatakan bahwa pihaknya menemukan pelaksanaan Pilpres yang tidak *fair*, dengan kata lain banyak terjadi kecurangan yang merugikan pihak pasangan Prabowo-Hatta. Prabowo mengatakan bahwa rakyat Indonesia telah kehilangan hak-hak demokrasi karena terjadi kecurangan *massive* dan sistematis. Prabowo juga mengatakan bahwa pengunduran dirinya adalah dimungkinkan secara konstitusional, yaitu hak untuk menolak pelaksanaan Pilpres 2014 yang dipandang oleh Prabowo sebagai cacat hukum.

Capres Prabowo dengan pasangan Cawapres Hatta Rajasa juga mengajukan gugatan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) ke MK. Ketika itu pasangan ini menuding ada sejumlah kegagalan proses pemilu di 52.000 Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang melibatkan kurang lebih 21 juta suara yang tersebar di seluruh Indonesia.

Dalam permohonannya kepada MK, tim kuasa hukum Prabowo-Hatta menerangkan pendapatnya bahwa penetapan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pilpres 2014 tidak sah menurut hukum. Alasannya, perolehan suara pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla dinilai diperoleh melalui cara-cara yang melawan hukum atau disertai dengan tindakan penyalahgunaan kewenangan oleh KPU. Dalil yang disampaikan oleh Tim Kuasa Hukum Prabowo-Hatta adalah bahwa Pilpres 2014 cacat hukum dengan berbagai alasan. Salah satunya adalah perbedaan jumlah nama dalam daftar pemilih tetap (DPT) faktual sebagaimana hasil rekapitulasi KPU pada 22 Juli 2014 dengan SK KPU No 477/Kpts/KPU/13 Juni 2014.

Tim Prabowo-Hatta juga menduga bahwa KPU beserta jajarannya melanggar peraturan perundang-undangan terkait Pilpres, yaitu diantaranya Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu; Peraturan KPU Nomor 5, Nomor 18, Nomor 19, dan Nomor 20; serta Peraturan KPU Nomor 21 Tahun 2014 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil serta Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Prabowo-Hatta meminta MK menyatakan batal dan tidak sah terhadap keputusan KPU Nomor 535/Kpts/KPU/2014 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara dan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2014 yang menetapkan Jokowi-JK sebagai presiden dan wakil presiden terpilih.

Kemudian, Prabowo-Hatta juga meminta MK menyatakan bahwa perolehan suara yang benar adalah yang dicantumkan dalam berkas gugatan, yakni pasangan Prabowo-Hatta dengan 67.139.153 suara, dan pasangan Jokowi-JK dengan 66.435.124 suara. Dalam persidangan, tim kuasa hukum Prabowo-Hatta berusaha menghadirkan saksi fakta untuk membuktikan adanya kecurangan pemilu yang terstruktur, sistematis, dan masif di sejumlah daerah di Indonesia. Kecurangan tersebut berkaitan dengan jumlah daftar pemilih khusus tambahan (DPKTB) yang dianggap inkonstitusional, adanya pemilih ganda, dan gagalnya KPU menyelenggarakan pemungutan suara di sejumlah titik di Papua. Meski demikian, tim kuasa hukum KPU berusaha menepis tuduhan itu dengan menghadirkan saksi yang domisilinya disesuaikan dengan keterangan saksi Prabowo-Hatta. Sementara itu, tim kuasa hukum Jokowi-JK menghadirkan saksi yang memperkuat argumentasi KPU. Persidangan berlangsung pada 6-21 Agustus 2014. Sebelum memutuskan, Majelis Hakim Konstitusi telah memeriksa puluhan saksi dan belasan ahli yang dihadirkan semua pihak, pemeriksaan bukti, serta menggelar rapat permusyawaratan hakim (RPH) secara tertutup.

Pada 21 Agustus 2014, MK yang ketika itu diketuai oleh Hamdan Zoelfa, akhirnya menolak seluruh gugatan PHPU kubu Prabowo karena tidak terbukti adanya kecurangan Pilpres 2014 yang masif, sistematis dan terstruktur. Dalam dalil gugatan terkait adanya pelanggaran di 5.481 TPS di DKI, para penggugat dipandang oleh MK tidak mempunyai bukti yang kuat. Penjelasan saksi-saksi juga dianggap oleh majelis hakim di MK tidak kuat. Penolakan gugatan oleh MK tidak membuat Prabowo-Hatta berhenti. Gugatan kemudian dibawa ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) pada 28 Agustus 2014, dimana ketika itu kubu Prabowo juga menggugat KPU ke Mahkamah Agung (MA). Namun demikian, gugatan inipun gagal membuahkan hasil sebagaimana yang kubu Prabowo-Hatta harapkan.

2.3. Kuatnya Strategi Politik Pencitraan Keshalihan Beragama

Pilpres 2014 merupakan titik awal maraknya hoax dan politik identitas yang dipraktekkan dengan tidak bertanggung jawab, yaitu dengan menyebarkan isu-isu terkait identitas lawan politik yang dipakai untuk menjatuhkan kredibilitas. Dalam Pilpres 2014 lah dimulai maraknya disinformasi, *fake news*, dan hoax. Hal ini diperparah dengan besarnya penetrasi internet dan teknologi digital yang menyertainya. Namun sesungguhnya, bukan kesalahan teknologinya, melainkan faktor-faktor yang ada di masyarakat lah yang menjadi masalahnya. Hoax atau *fake news* dalam “perang” kampanye Pilpres 2014 mudah dikonsumsi dan dipercaya oleh masyarakat yang lemah dalam aspek tertentu. Bagaimana maksudnya masyarakat yang lemah tersebut? Salah satunya adalah lemah dalam tingkat literasi, baik literasi media maupun literasi digital.

Kelemahan dalam masyarakat tersebut diperparah dengan kondisi-kondisi sebagai berikut:

- Persebaran hoax dilakukan berulang-ulang atau terus-menerus dalam jumlah yang *massive*, sehingga dinilai menjadi suatu kebenaran;
- Adanya relasi *supply chain* antara kebutuhan dan penawaran (*demand and supply*), ketika pada masa kini publik makin mudah mengakses informasi berbekal memiliki *smartphone* dengan disandari kebutuhan spiritualitas keagamaan ataupun sentimen politik tertentu. Hal ini dilanjutkan dengan adanya pihak yang memasok informasi dengan sandaran serupa, meskipun konten informasinya tidak benar atau *fake*. Publik tampaknya tidak peduli dengan legitimasi sumber berita atau narasumber yang menyampaikan suatu informasi atau berita. Hal ini terutama sangat menonjol dalam konteks keagamaan, karena biasanya yang lebih dahulu dikedepankan adalah faktor

emosi daripada pemikiran yang tenang untuk mengkonfirmasi lebih jauh atas suatu informasi yang diterima.

- Adanya unsur psikologis karena persamaan ideologi, kedekatan atau pandangan akan suatu hal, seperti keyakinan keagamaan, sehingga tidak merasa perlu untuk melakukan verifikasi terhadap validasi sumber maupun referensi dari sumber alternatif untuk mengkonfirmasi suatu berita, atau membandingkan dengan sumber informasi lainnya. Hal yang menarik adalah bahwa publik cenderung ingin mempercayai apa yang ingin mereka percayai. Hal itu yang menjadi alasan untuk tidak mencari sumber tandingan untuk apa yang mereka percaya. Dalam hal ini, faktor agama adalah hal yang paling kuat karena dipandang paling suci, sakral, dan hal-hal yang disampaikan atas dasar (atau diakui atas dasar) Kitab Suci adalah *undebatable*. Tidak bisa diganggu gugat kebenarannya.
- Semakin tipisnya batas konseptual antara ruang publik dengan ruang privat, sebab internet menciptakan banyak hibridasi, sehingga publik sulit untuk membedakan lagi pemisahan antara publik dengan privat, termasuk dalam penyebaran berita. Akibatnya, banyak masyarakat yang sebetulnya tidak menyadari atas kebenaran informasi yang mereka *share* ke media sosial. Hal ini didukung oleh kondisi dimana masyarakat seringkali hanya melihat judul yang *eyecatching* dan *bombastic* di media sosial tanpa membaca, menonton, ataupun mendengarkan konten yang mereka bagikan secara seksama maupun melakukan verifikasi terhadap sumber yang diterima. Hal ini berkaitan dengan lemahnya faktor literasi di masyarakat sebagaimana disampaikan sebelumnya.
- Kurangnya pengaruh dan determinasi dari media *mainstream*, sebagai akibat dari turunnya kepercayaan masyarakat terhadap media-media konvensional, sehingga media sosial

justro menjadi “raksasa” sumber informasi baru yang dipercaya kebenarannya, yang oleh sebagian masyarakat langsung dipercayai tanpa memverifikasi lebih jauh atas suatu informasi atau berita yang mereka terima. Kenapa kepercayaan kepada media-media *mainstream* menurun? Ini dikarenakan antara lain media-media itu seringkali dituduh atau dianggap bias secara politik karena kepemilikan oleh kekuatan politik tertentu.

Pertama, mari kita lihat politik identitas yang terjadi dalam kampanye kubu Prabowo-Hatta. Pasangan ini tampak lebih menguatkan politik identitas yang berbasiskan agama, khususnya Agama Islam, sebagai Agama yang dipeluk oleh mayoritas WNI. Kondisi sosio-politik Negara Indonesia dengan jumlah penduduk Muslim terbanyak di dunia tentu menjadi isu yang sangat kuat untuk dipakai dalam kampanye politik. Apalagi, kekuatan prinsip ‘saudara seiman’ yang sangat penting dalam diri setiap Muslim, menyebabkan masyarakat Muslim dianggap akan langsung mendukung calon pemimpin Muslim sebagai prioritas yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Atau kalau dalam kasus persaingan kampanye Prabowo-Hatta dengan Jokowi-Kalla yang sama-sama pemeluk Islam, maka politik identitas yang digencarkan adalah citra terkait mana yang lebih “kaffah” dalam mempraktekkan ajaran Islam dalam kehidupan sehari-hari selama ini. Oleh karena itu, adu strategi pencitraan terkait mengesankan diri sebagai calon pemimpin yang “lebih shalih” daripada lawan politik, adalah wajar dilakukan, sepanjang memperhatikan batas-batas dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang berdasarkan Pancasila. Sangat lumrah ketika melancarkan strategi pencitraan keshalihan ini menjadi strategi politik primadona dalam Pilpres 2014.

Aspek yang sering kita lihat sebagai masyarakat pada kampanye Pilpres 2014 adalah pencitraan yang berintegritas agama. Kedua pasangan Capres menonjolkan strategi pencitraan

itu melalui semua media, termasuk media televisi yang paling dekat dengan masyarakat bahkan masyarakat pelosok sekalipun. Hal ini dipandang sangat strategis oleh kedua kubu pasangan Capres untuk diterapkan di Indonesia yang "konon" bukan negara sekuler ini. Kedua pasangan Capres telah menyimpulkan bahwa agama merupakan senjata yang sangat ampuh untuk berkampanye di Indonesia, karena agama menjadi suatu kecenderungan mayoritas masyarakat Indonesia dalam menentukan preferensi politik tertentu, khususnya dalam memilih calon pemimpin mereka, sehingga pembentukan citra dari aspek agama, khususnya Islam dipandang akan terus relevan.

Pencitraan keshalihan politik yang dicitrakan dilandasi oleh kesalihan beragama dilakukan pasangan Prabowo-Hatta dapat kita lihat contoh-contohnya. Kunjungan-kunjungan ke pondok-pondok pesantren yang dianggap paling berpengaruh di seluruh pelosok Indonesia dilakukan dengan intensif. Terlebih spesifik lagi, kunjungan itu tentunya juga terutama dengan cara bersilaturahmi dengan Kyai-kyai berpengaruh yang diharapkan dapat diikuti preferensi politiknya dalam pelaksanaan pencoblosan Capres. Pihak Prabowo-Hatta juga menguatkan identitasnya sebagai orang Islam yang taat dengan "kental"nya seruan asma Allah yang diteriakkan pendukung-pendukungnya dalam setiap acara orasi politik kampanye. Kegiatan-kegiatan semacam itu kemudian diliput dan disiarkan oleh media massa, yang tentunya diharapkan oleh para Capres dapat memunculkan citra keshalihan politik dan keshalihan beragama yang berjalan beriringan.

Selanjutnya, yang kedua adalah pencitraan keshalihan politik oleh pasangan Jokowi-Kalla. Pasangan Jokowi-Kalla juga melakukan kunjungan safari ke pesantren-pesantren dan Kyai-kyai sebagaimana yang dilakukan pasangan Prabowo-Hatta. Hanya yang sedikit berbeda, pasangan Jokowi-Kalla, khususnya pribadi Jokowi-nya, lebih ditonjolkan keshalihan politiknya dari segi personalnya. Artinya, sosok Jokowi yang dicitrakan sebagai

pribadi yang teguh dan serius menjalankan ajaran Islam, dengan cara yang seakan-akan tidak sengaja untuk di-*blow-up*. Sementara itu, kubu Prabowo-Hatta lebih menonjolkan kegiatan-kegiatan yang bersifat massa atau kelompok dalam peliputan-peliputan kegiatan kampanyenya, yang ditujukan untuk membentuk citra keshalihan politik. Jadi, kubu Prabowo-Hatta lebih mencitrakan diri sebagai pasangan shalih yang memiliki kekuatan pengikut orang-orang yang shalih pula. Dengan demikian, strategi Prabowo-Hatta cenderung pada pencitraan secara kelompok daripada pencitraan secara personal. Pengertian personal tadi adalah dalam konteks menjalankan ritual keagamaan yang diwajibkan dalam Agama Islam untuk dijalankan oleh pemeluknya. Dengan kata lain, pencitraan keshalihan politik Prabowo-Hatta lebih diarahkan pada pencitraan pencitraan keshalihan sosial, dalam arti memiliki visi kebijakan yang jelas, yang menunjukkan keberpihakannya pada masa depan Islam.

Pemahaman mengenai fenomena kampanye kedua Pasangan Capres/Cawapres tersebut dapat kita pahami dalam konsep politik pencitraan. Dalam teori politik, pada dasarnya setiap orang dalam hidup bermasyarakat senantiasa berusaha secara sadar ataupun tidak sadar ingin mendapatkan citra positif dari orang lain dalam lingkungan sosialnya. Jadi, secara alamiah atau secara "fitrah" nya, manusia menginginkan terbentuknya citra diri yang positif pada orang lain, sebagaimana yang diinginkannya, melalui komunikasi, tindakan, dan perilaku yang wajar. Seseorang atau lembaga yang dengan sadar dan berusaha menciptakan atau membangun citra dirinya disebut pencitraan (*imaging*). Dapat dikatakan bahwa pencitraan merupakan cara, strategi, atau proses membentuk citra positif.¹⁵¹

Namun sayangnya, pada Pilpres 2014, upaya pencitraan keshalihan politik dan keshalihan agama tidak seluruhnya

¹⁵¹ Anwar Arifin. 2014. *Politik Pencitraan, Pencitraan Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hal.20.

dilaksanakan dengan penuh kedamaian. Upaya itu seringkali, bahkan sangat marak diwarnai dengan *black campaign* (kampanye hitam), yang isinya menyangkut isu Suku, Agama, Ras, Antar-Golongan (SARA). Hal inilah yang menyebabkan upaya pencitraan keshalihan menjadi “bumerang” bagi pasangan Capres/Cawapres sendiri, karena isu-isu yang bersifat SARA dapat mementahkan upaya pencitraan keshalihan politik/keshalihan beragama.

Lebih jauh, mari kita lihat apa yang dilakukan kedua Capres dalam membangun pencitraan keshalihan, yang seringkali oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab, disisipi dengan kampanye yang bersifat isu SARA, sehingga merusak nama baik kedua Capres. Yang pertama, mari kita lihat yang dilakukan dan yang terjadi pada Capres Prabowo Subianto. Capres dengan Nomor Urut 1 ini sempat dilanda serangan politik kepada dirinya secara personal untuk menjatuhkan kredibilitasnya di mata masyarakat Muslim di Indonesia dengan isu SARA, yaitu bahwa ibunya bukan beragama Islam. Kemudian, sempat pula beredar foto Prabowo Subianto saat menyalakan lilin pada saat perayaan Natal di Manado dan berziarah ke makam leluhurnya di Sulawesi Utara.

Kubu Prabowo berupaya meng-*counter* serangan-serangan isu-isu SARA tersebut dengan menggencarkan pencitraan keshalihan dalam memahami dan menjalankan ajaran Islam. Hal yang menarik salah satunya adalah dengan cara memainkan psikologi massa dengan bungkus kata-kata atau term-term yang bernuansa historis Islami. Contohnya adalah Amien Rais, sebagai pendukung Prabowo-Hatta, menganalogikan bahwa Pilpres ini sebagai Perang Badar, yang merupakan perang terpenting dalam episode sejarah Nabi, sebab menentukan *survival* embrio Islam saat itu. Hal itu tentunya menarik, karena dalam Pilpres 2014, kita tahu bahwa Partai Politik yang berazaskan Islam, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), memutuskan mendukung

Prabowo-Hatta. Sementara itu, Partai-partai Politik yang diketahui umum berazaskan kebangsaan, bergabung dengan kubu Jokowi-Kalla, dan dihembus-hembuskan isunya secara kontras sebagai Partai-partai Politik yang dipersepsikan “kurang Islami”. Efeknya adalah berimbas pada strategi untuk menyerang personal Jokowi sebagai pribadi yang “kurang Islami” pula. Dan inilah isu serangan SARA utama yang diarahkan pada Jokowi pada Pilpres 2014.

Apakah kedua pasangan Capres/Cawapres berhasil dalam upaya pencitraan keshalihan ini? Tampaknya, walaupun Jokowi-Kalla berhasil memenangkan Pilpres 2014, tampak bahwa strategi pencitraan keshalihan lebih dimenangkan oleh Prabowo-Hatta. Dalam hal ini, kita bisa melihat dari perolehan kemenangan perolehan suara Prabowo-Hatta di beberapa Provinsi. Peta perolehan suara Capres/Cawapres pasangan Prabowo-Hatta dan Jokowi-Kalla per Provinsi dan di luar negeri pada Pilpres 2014 adalah sebagai berikut:

Suara Menurut Wilayah		Prabowo Subianto Hatta Rajasa (Koalisi Merah Putih)		Joko Widodo Jusuf Kalla (Koalisi Indonesia Hebat)		Total Suara
		Suara	%	Suara	%	
Sumatra	Acch	1.089.290	54,93	913.309	45,61	2.002.599
	Sumatera Utara	2.831.514	44,76	3.494.835	55,24	6.326.349
	Sumatera Barat	1.797.505	76,92	539.308	23,08	2.336.813
	Riau	1.349.338	50,12	1.342.817	49,88	2.692.155
	Jambi	871.316	49,25	897.787	50,75	1.769.103
	Sumatera Selatan	2.132.163	51,26	2.027.049	48,74	4.159.212
	Bengkulu	435.173	45,27	523.669	54,73	958.842
	Lampung	2.033.924	46,93	2.299.889	53,07	4.333.813
	Bangka-Belitung	200.706	32,74	412.359	67,26	613.065
	Kepulauan Riau	332.908	40,37	491.819	59,63	824.727

Jawa	Banten	3.192.671	57,10	2.398.631	42,90	5.591.302
	DKI Jakarta	2.528.064	46,92	2.859.894	53,08	5.387.958
	Jawa Barat	14.167.381	59,78	9.530.315	40,22	23.697.696
	Jawa Tengah	6.485.720	33,35	12.959.540	66,65	19.445.260
	Yogyakarta	977.342	44,19	1.234.249	55,81	2.211.591
	Jawa Timur	10.277.088	46,83	11.669.313	53,17	21.946.401
Kalimantan	Kalimantan Barat	1.032.354	39,62	1.573.046	60,38	2.605.400
	Kalimantan Tengah	468.277	40,21	696.199	59,79	1.164.476
	Kalimantan Selatan	941.809	50,05	939.748	49,95	1.881.557
	Kalimantan Timur	687.734	36,62	1.190.156	63,38	1.877.890
	Kalimantan Utara					
Sunda Kecil	Bali	614.241	28,58	1.535.110	71,42	2.149.351
	Nusa Tenggara Barat	1.844.178	72,45	701.238	27,55	2.545.416
	Nusa Tenggara Timur	769.391	34,08	1.488.076	65,92	2.257.467
Sulawesi	Sulawesi Utara	620.095	46,12	724.553	53,88	1.344.648
	Gorontalo	378.735	63,10	221.497	36,90	600.232
	Sulawesi Tengah	632.009	45,17	767.151	54,83	1.399.160
	Sulawesi Tenggara	511.134	45,10	622.217	54,90	1.133.351
	Sulawesi Barat	165.494	26,63	456.021	73,37	621.515
	Sulawesi Selatan	1.214.857	28,57	3.037.026	71,43	4.251.883
Maluku	Maluku	433.981	49,48	443.040	50,52	877.021
	Maluku Utara	306.792	54,45	256.601	45,55	563.393
Papua	Papua	769.132	27,51	2.026.735	72,49	2.795.867
	Papua Barat	172.528	32,37	360.379	67,63	532.907
Luar Negeri		313.600	46,26	364.257	53,74	677.857

Sumber: Komisi Pemilihan Umum.

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa rata-rata kemenangan perolehan suara Prabowo-Hatta atas Jokowi-Kalla adalah di daerah atau provinsi dengan basis ke-Islama-an yang kuat. Sebetulnya, baik pasangan Prabowo-Hatta maupun Jokowi-Kalla sama-sama menggunakan strategi politik identitas, namun dengan corak yang berbeda. Menurut Pengamat Politik dari Universitas Gadjah Mada Arie Sudjito, identitas suku, ras, dan agama masih menjadi komoditas untuk bersaing dalam Pilpres 2014. Dikatakan bahwa banyak elit politik tidak bisa menjadi teladan karena mereka mereproduksi identitas (suku, ras, agama) itu untuk komoditas politik.¹⁵²

Provinsi-provinsi yang penduduknya sangat kuat ke-Islamannya terbukti menunjukkan bahwa mayoritas dari mereka lebih memilih Prabowo-Hatta daripada Jokowi-Kalla. Provinsi-provinsi itu adalah Aceh, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Kalimantan Selatan, Nusa Tenggara Barat, dan Maluku Utara. Adapun Provinsi Gorontalo memang bukan diidentifikasi sebagai Provinsi yang penduduknya memiliki preferensi ke-Islaman yang kuat. Jadi, Provinsi Gorontalo merupakan perkecualian. Provinsi lain yang menjadi "perkecualian" adalah Provinsi Sulawesi Tengah dan Sulawesi Selatan, dimana walaupun di kedua Provinsi itu penduduknya dikenal memiliki ketaatan yang kuat pada ajaran Islam, tetapi ternyata di kedua Provinsi tersebut Jokowi-Kalla memenangkan jumlah perolehan suara. Kemenangan Jokowi-Kalla di Sulawesi Selatan tentu adalah karena Provinsi ini adalah daerah asal Cawapres Jusuf Kalla. Dengan demikian, di Provinsi ini preferensi sentiment kedaerahan atau kesukuan lebih kuat daripada sentimen keagamaan. Apalagi, Cawapres Jusuf Kalla tentunya relatif dikenal oleh masyarakat Sulawesi Selatan sebagai Muslim

¹⁵² "Identitas jadi Komoditas pada Pilpres 2014", <https://republika.co.id/berita/n66vcv/identitas-jadi-komoditas-pada-pilpres-2014>, diakses 6 April 2020.

yang taat. Selain itu, figur Cawapres Jusuf Kalla mempunyai nilai plus, yaitu dipandang sebagai Muslim taat yang sukses, sehingga bermanfaat bagi orang banyak. Dalam Islam, hal itu disebut sebagai *rahmatan lil alamin*. Adapun terkait mengapa Jokowi-Kalla berhasil menang di Provinsi Gorontalo dan Sulawesi Tengah, tentunya hal itu dapat menjadi bahan kajian tersendiri bagi yang tertarik menelitinya.

2.4. Maraknya Hoax

Apakah politik identitas yang berbasiskan keagamaan itu salah? Apakah strategi pencitraan keshalihan politik yang beriringan dengan strategi pencitraan keagamaan adalah “haram” dalam kampanye suatu pemilu? Tentu saja tidak. Semua itu adalah sah dalam berdemokrasi. Yang menjadi masalah adalah ketika semua strategi pencitraan itu dikotori oleh strategi lain yang sifatnya “hitam”, yaitu menggunakan strategi *black campaign*, terutama dengan sistem penyebaran berita bohong (hoax) yang dilancarkan dalam skala *massive*, terutama melalui media sosial. Hoax itu merupakan salah satu bentuk dari *black campaign* yang marak terjadi pada Pilpres 2014, baik kepada Prabowo-Hatta maupun kepada Jokowi-Kalla. Namun demikian, dalam suatu survey yang dilakukan oleh Lembaga *Politicawave*, yang dirilis pada Februari 2019, salah satu penemuannya adalah bahwa pada Pilpres 2014, pasangan Jokowi-Kalla lebih banyak menerima serangan hoax atau kampanye hitam daripada pasangan Prabowo-Hatta, yaitu 7 kali lebih banyak.¹⁵³

Kampanye hitam yang ditujukan pada Prabowo-Hatta antara lain adalah pertama, adanya isu yang menyebutkan Prabowo Subianto memiliki gangguan kejiwaan atau psikopat. Kedua,

¹⁵³ “Survei *Politicawave* Sebut Hoax Meningkat dari Pilpres 2014 hingga Pilpres 2019”: <https://tangerangcorner.com/survei-politicawave-sebut-hoax-meningkat-dari-pilpres-2014-hingga-pilpres-2019/>, diakses 13 April 2020.

Prabowo meminta kewarganegaraan Yordania pada 1999. Adapun kampanye hitam yang diarahkan pada Jokowi-Kalla antara lain adalah pertama, munculnya iklan yang berjudul '*rest in peace*' Jokowi. Di iklan itu disebutkan Jokowi telah meninggal dunia pada tanggal 4 Mei 2014 pukul 15.30 WIB. Sang pembuat iklan juga menuliskan nama Ir. Hambertus Joko Widodo dan Oey Hong Liong. Kedua, beredarnya surat palsu atas nama Joko Widodo sebagai Gubernur DKI Jakarta untuk Jaksa Agung. Dalam surat tertanggal 14 Mei 2014 itu tertulis bahwa Kejaksaan Agung dimohon melakukan penangguhan proses penyidikan kasus Transjakarta sampai selesainya pemilu presiden untuk menjaga stabilitas politik nasional.

Hoax dan kampanye hitam sangat berbahaya bagi kehidupan demokrasi, apalagi di Indonesia yang masyarakatnya plural dari segi suku, agama, ras, dan antar golongan. Secara konsep politik, kampanye hitam dalam arena Pemilu dilakukan dalam tiga cara yaitu pertama, dengan pola *public relations*, yaitu dengan serangkaian teknik dan metode *public relations* melalui daya dukung industri media massa baik cetak maupun elektronik. Kedua, kontak personal, yaitu melalui sejumlah kontak personal. Hal ini misalnya dapat dilakukan dengan berbagai pertemuan langsung dengan pemilih. Ketiga, iklan (*advertisements*), yaitu dengan menggunakan sejumlah iklan politik di media massa cetak dan elektronik maupun iklan media ruang (Gunter Schweiger dan Michaela Adami, 1999).¹⁵⁴

Pola-pola seperti itu persis terjadi pada masa kampanye Pilpres 2014. Padahal di dalam aturan hukum yang berlaku ketika itu, yaitu Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan wakil Presiden, kampanye yang bermuatan kampanye hitam telah dilarang. Di dalam pasal 41 ayat 1 (c) disebutkan

¹⁵⁴ Bruce I. Newman. 1999. *Handbook of Political Marketing*. California: Sage Publication. Hal. 311.

kampanye tidak boleh dilakukan dengan cara menghina seseorang, ras, suku, agama, golongan calon dan/atau pasangan calon yang lain. Kemudian di ayat 1 (d) dilarang untuk menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat.¹⁵⁵

2.5. Keberpihakan Media

Dalam masa Pilpres 2014, keberpihakan media pada pasangan Capres/Cawapres tampak menonjol. Memang, ada suatu pandangan dalam dunia politik bahwa media massa itu sulit untuk netral, atau bahkan dikatakan bahwa media massa itu sesungguhnya sifat aslinya adalah memihak atau tidak netral. Sudibyo (2001) mengatakan bahwa media massa tidaklah netral. Mereka berpihak. Keberpihakan itu bisa dibaca dari berbagai aspek, dimana tidak hanya dalam konteks demi keuntungan perusahaan, tetapi ada ideologi-ideologi yang disembunyikannya demi kepentingan pemilik media massa.¹⁵⁶ Media massa tidak lagi memainkan peranan sebagai agen yang memproduksi dan menyebarkan informasi, tetapi juga sebagai aktor yang ikut menentukan berita mana yang layak atau tidak untuk dikonsumsi masyarakat.¹⁵⁷

Berdasarkan hasil penelitian Sari (2018), pada Pilpres 2014, keterlibatan media begitu besar dalam memberikan dukungan pada kedua pasangan Capres/Cawapres. Sebagian media memihak Prabowo-Hatta, dan pihak media-media yang lain memihak Jokowi-Kalla. Media-media itu saling bersaing, berusaha semaksimal mungkin untuk meraih simpati masyarakat untuk mendukung pasangan Capres/Cawapres yang mereka

¹⁵⁵ Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan wakil Presiden.

¹⁵⁶ A. Sudibyo, 2001. *Politik Media dan Pertarungan Wacana*. Yogyakarta: LKiS Pelangi Aksara. Hal. 244.

¹⁵⁷ F. Junaedi. 2013. *Komunikasi Politik: Teori, Aplikasi dan Strategi di Indonesia*. Yogyakarta: Buku Litera. Hal.76.

dukung. Dalam konteks ini, akibatnya adalah kepentingan rakyat terkesan menjadi diabaikan. Rakyat tidak diberikan kesempatan untuk berpikir dengan jernih agar bisa memilih dengan benar. Pada masa ini, pemberitaan yang diberikan oleh media terasa tidak mencerdaskan dan bersifat subjektif.¹⁵⁸

Contoh subjektivitas media dalam Pilpres 2014 antara lain adalah bagaimana Metro TV hanya menampilkan semua hal baik tentang Capres Jokowi, dan beberapa berita mengenai Capres Prabowo, dimana berita-berita tentang Capres Prabowo itu lebih banyak bersifat merugikan pihak Capres Prabowo. Sebaliknya, TV One yang merupakan basis pertahanan Capres Prabowo dalam pemberitaan, menginformasikan secara dominan tentang Prabowo, yaitu prestasi-prestasinya, langkah-langkah politik yang diambarnya, visi-misinya, dan lain sebagainya. Bukti terkait keberpihakan Metro TV dan TV One itu diperkuat dengan adanya teguran dari Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) kepada kedua Stasiun Televisi tersebut.¹⁵⁹

Metro TV dipimpin oleh Surya Paloh yang merupakan Ketua Umum Partai Nasdem. Banyak pihak menilai bahwa Metro TV secara jelas menunjukkan keberpihakannya pada Jokowi-Kalla. Keberpihakan Surya Paloh dengan Metro TV nya ini sebetulnya juga bisa dilihat dari sejarah sikap politik Surya Paloh sendiri ketika masih bergabung sebagai Anggota Partai Golkar. Surya Paloh pernah menjadi salah satu kandidat Ketua Umum Partai Golkar, namun dikalahkan oleh Aburizal Bakrie. Dengan demikian, untuk menunjukkan sikap politik yang berseberangan dengan Aburizal Bakrie dengan Partai Golkar nya yang pada Pilpres 2014 berpihak pada Prabowo-Hatta, Surya Paloh menyatakan dukungannya pada Jokowi-Kalla. Dengan motif politik seperti itu, tentu wajar bila

¹⁵⁸ Intan Permata Sari. 2018. *Keberpihakan Media dalam Pemilihan Presiden 2014*. Jurnal Penelitian Komunikasi Vol.21 No.1, Juli 2018: 73-86. Bengkulu: Institut Agama Islam Negeri Bengkulu. Hal.78-79.

¹⁵⁹ Ibid. Hal.79.

kekuatan politik Surya Paloh yang diantaranya adalah Metro TV diarahkan untuk memenangkan Jokowi-Kalla. Namun, selain permasalahan politik dengan Partai Golkar itu, Surya Paloh kebetulan merupakan tokoh politik yang dekat secara personal dengan Jusuf Kalla. Sebagaimana diketahui, Jusuf Kalla pernah menjadi Ketua Umum Partai Golkar.

Di pihak lain, Aburizal Bakrie dengan TV One-nya sudah jelas mengarahkan kekuatan media miliknya tersebut untuk memenangkan Prabowo-Hatta. Selain itu, salah satu bisnis keluarga Bakrie, yaitu *vivanews.com* jugamemiliki orientasi politik kepada Prabowo. Dari jumlah iklan yang ditayangkan di TV One, data menunjukkan bahwa pada masa Pilpres 2014, spot iklan Prabowo-Hatta yang bertajuk 'Garuda Merah' menjadi tema iklan yang jauh lebih banyak ditayangkan dibandingkan dengan iklan kampanye Jokowi-Kalla. 'Garuda Merah' frekwensi tayangnya mencapai 725 kali, sedangkan iklan kampanye Jokowi-Kalla, dengan tajuk 'Siapkah Kita?' mendapatkan jatah tayang sebanyak 335 kali.¹⁶⁰

Selanjutnya, contoh lain yang menunjukkan keberpihakan media adalah pada *detik.com* yang memberitakan hanya tiga hal, yaitu pertama, berita tentang *blusukan* Jokowi, dan kedua, adalah pemberitaan mengenai pelanggaran HAM yang selama ini dipandang dilakukan oleh Prabowo. Kemudian yang ketiga, adalah pemberitaan pencitraan bahwa Jokowi adalah bagian dari rakyat kecil sehingga mengerti betul apa yang diinginkan oleh rakyat. Sebagaimana diketahui, *detik.com* adalah media *online* yang mendukung Jokowi.

Di sisi lain, apa yang dilakukan oleh media *online* okezone adalah sebaliknya, yaitu memberitakan hal-hal yang bersifat

¹⁶⁰ B.P. Jatmiko. 2014. "Belanja Iklan TV Selama Kampanye Pilpres Capai Rp 186 Miliar": <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2014/07/10/172838026/>, diakses 18 April 2020.

mendukung Prabowo. Okezone menyiarkan hanya tiga jenis pemberitaan saja terkait Pilpres 2014, yaitu pertama, respons dalam menjawab tuduhan-tuduhan dari pihak pendukung Jokowi-Kalla tentang keterlibatan Prabowo dalam kasus 1998. Pemberitaan kedua adalah yang bersifat pencitraan sosok Prabowo dimana Prabowo digambarkan sebagai tokoh politik yang tegas, cinta tanah air, dan memiliki keinginan yang tulus melihat rakyat Indonesia sejahtera. Kemudian yang ketiga adalah pemberitaan yang bersifat wacana tentang penolakan citra-citra baik mengenai Jokowi. Dengan kata lain, yang diupayakan untuk ditampilkan atau diberitakan adalah tentang kelemahan-kelemahan Jokowi, baik secara pribadi maupun selama menjadi tokoh politik atau pemerintahan.

Contoh-contoh di atas menunjukkan bahwa fenomena keberpihakan media pada Pilpres 2014 memang terasa vulgar. Hal ini menyadarkan kita akan kebenaran kekhawatiran Chomsky (dalam Subiakto dan Ida: 2012) bahwa kepentingan yang ada di balik media akan mengaburkan cita-cita mulia media untuk bekerja atas nama rakyat. Kebebasan pers yang didapatkan media setelah lama terbelenggu pada masa Orde Baru pada akhirnya kalah dengan kepentingan praktis yang sangat menguntungkan media, yaitu kepentingan bisnis. Media merelakan dirinya untuk dibayar oleh pemilik modal dan pelaku politik untuk memuluskan kepentingan-kepentingannya. Chomsky menilai bahwa media sudah menjadi bisnis baru yang mulai dikuasai oleh tokoh-tokoh yang memiliki "senjata" dan uang sehingga isi media diatur oleh para elit kekuasaan dan elit bisnis. Di sisi lain, atas nama pertumbuhan ekonomi, para pebisnis melakukan hal yang serupa.¹⁶¹

Dengan demikian, bisa disimpulkan bahwa media tidak lain adalah sebuah industri bisnis yang menarik dan menjanjikan keuntungan luar biasa, terutama pada saat Pilpres 2014.

¹⁶¹ H. Subiakto dan Ida R. 2012. *Komunikasi Politik, Media dan Demokrasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Hal. 146.

Keberpihakan media pada saat Pilpres 2014 itu terbukti dengan kenyataan bahwa setelah “kontrak” mereka habis dengan Capres/Cawapres yang mereka dukung, media bertindak netral dengan tidak lagi memberitakan mengenai Calon tersebut. Ditegaskan oleh Sudibyo (2001) bahwa keterlibatan media dalam politik memang tidak selalu mengenai pilihan pribadi, mengingat bahwa di Indonesia pemilik media mayoritas adalah politisi aktif. Media tetaplah sebagai sebuah industri yang menginginkan keuntungan dari pemberitaan yang mereka lakukan. Sebagai industri, media tentu memiliki pelanggan yang ingin diberitakan baik oleh media.¹⁶² Memang, fakta ini pasti sudah menjadi rahasia umum di kalangan sebagian masyarakat yang memahami fenomena perpolitikan, namun setidaknya, momen Pilpres 2014 semakin memperjelas kenyataan itu, dimana keberpihakan media menjadi sesuatu hal yang seakan-akan tidak tabu lagi bagi media untuk menunjukkannya pada publik.

2.6. Kemenangan Jokowi-Kalla meskipun Kalah Dukungan di Parlemen

Pilpres 2014 yang menghasilkan kemenangan Jokowi-Kalla menunjukkan bahwa tingkat dukungan di parlemen belum tentu merupakan jaminan atas kemenangan di lapangan. Politik tidak dapat mutlak dihitung secara matematis. Hal ini ditunjukkan dengan kekalahan Prabowo-Hatta meskipun pasangan ini sudah mendapatkan dukungan dari 6 Partai Politik di Parlemen, yaitu Partai Gerindra, PAN, PKS, Partai Golkar, PPP, dan PBB. Dengan demikian, total kekuatan dukungan di parlemen bagi Prabowo-Hatta ketika itu adalah 48,93% atau 292 kursi DPR RI. Adapun Jokowi-Kalla hanya mendapatkan dukungan 39,97% suara di Parlemen, yaitu dukungan dari PDI Perjuangan, PKB, Partai

¹⁶² A. Sudibyo. 2001. Op.Cit. Hal.272.

Nasdem, dan Partai Hanura. Kemenangan Jokowi-Kalla menunjukkan bahwa dengan sistem Pilpres secara langsung oleh rakyat, kekuatan rakyat itulah yang lebih menjadi penentu, bukan besarnya dukungan di Parlemen. Memang mungkin rumusan ini tidaklah mutlak, namun dalam kasus Pilpres 2014, hal itu terbukti.

3. Fenomena-fenomena Menarik pada Pemilihan Legislatif (Pileg) 2014

3.1. Dukungan Rakyat kepada Partai Politik vis a vis kepada Capres

Salah satu fenomena yang menarik adalah adanya hasil Pileg yang ternyata tidak ekuivalen atau tidak berbanding lurus dengan hasil Pilpres. Artinya, preferensi pilihan rakyat pada Capres ternyata belum tentu tergantung pada pilihan pada Partai-partai politik pengusung. Salah satu contoh yang menonjol pada Pemilu 2014 adalah yang terjadi di Provinsi Lampung. Fenomenanya adalah terkait dengan apa yang diistilahkan sebagai *split-voting*. Pada 9 April 2014, di Provinsi Lampung terjadi Pemilu dan Pilkada yang diselenggarakan secara serentak, yaitu Pileg DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan Pilkada Gubernur. Hasil Pileg ternyata tidak cukup memuaskan bagi Partai Demokrat, namun sebaliknya, Calon Gubernur (Cagub) yang diusung oleh Partai Demokrat, yaitu Ridho Fikardo, berhasil memenangkan Pemilihan Gubernur (Pilgub) 2014.

Sebetulnya, peristiwa tersebut tidak bersifat *split-voting* 100% karena waktu penyelenggaraan Pileg 2014 dengan Pilpres 2014 adalah berbeda meskipun dalam jarak waktu yang tidak terlalu lama (berjarak sekitar 3 bulan). Pada Pemilu 2004 juga terjadi *semi-split-voting* seperti itu, yaitu dengan terpilihnya Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang diusung Partai Demokrat sebagai Presiden mengalahkan Megawati Soekarnoputri yang diusung oleh

PDI Perjuangan. Ketika itu, dalam Pileg, Partai Demokrat kalah suara dari PDI Perjuangan dan Partai Golkar.

Fenomena ini tentunya sangat menarik bagi pengamat dan peneliti politik untuk dikaji, karena logika awam biasanya menyatakan bahwa rakyat akan cenderung memilih Capres yang diusung oleh partai politik yang menjadi kesukaan rakyat. Nyatanya, pandangan itu tidak berlaku. Apalagi, Andi Mallarangeng menyebutkan bahwa fenomena di Provinsi Lampung tersebut gejalanya tampaknya juga terjadi “secara merata” di Indonesia, yang pada tahap selanjutnya memunculkan pertanyaan apakah hal ini memperkuat demokrasi Indonesia? Kemudian sebagai sebuah gejala awal, dan bahwa apakah itu akan tumbuh sebagai gejala perilaku dominan yang pada akhirnya menjadi ciri khas sistem politik Indonesia.¹⁶³

Fenomena ini sangat menarik karena pada awalnya, menjelang Pemilu 2014, partai-partai politik banyak yang secara dini mendeklarasikan Capres/Cawapres yang mereka usung. Disebut sangat dini karena sejak 2012, deklarasi itu sudah disuarakan. Apakah itu salah? Sebetulnya hal itu memang tidak sesuai dengan UU yang saat itu dijadikan acuan, yaitu UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, dimana pada Pasal 9 disebutkan bahwa Capres/Cawapres diajukan setelah Pileg dengan melihat komposisi perolehan suara partai politik peserta pemilu di Pileg dan berdasarkan ambang batas minimal perolehan suara partai politik di Pileg untuk dapat mengajukan Capres/Cawapres (*Presidential Threshold/PT*). Ketentuan PT saat itu adalah bahwa partai politik dapat mengajukan Capres/Cawapres bila perolehan suaranya dalam Pileg adalah minimal 20% atau perolehan kursi DPR RI mencapai minimal 20%. Sedangkan partai politik yang perolehan suaranya dalam Pileg tidak mencapai minimal 25% atau

¹⁶³ Andi Mallarangeng, “Pemilu 2014, Hati Rakyat Terbelah”: https://www.freedom-institute.org/index.php?option=com_content&view=diakses 27 Mei 2020.

perolehan kursi DPR RI nya tidak mencapai minimal 20%, langkah yang bisa diambil adalah dengan membentuk koalisi dengan partai politik lain, yang bila perolehan suara kumulatif gabungannya nanti bisa memenuhi PT.

Faktanya, aturan waktu pengajuan atau pendeklarasian Capres/Cawapres itu mayoritas tidak dilakukan sesuai ketentuan tersebut, namun justru mayoritas partai politik mendeklarasikan Capres/Cawapres yang diusung jauh sebelum Pileg 2014 (April 2014), yaitu sejak tahun 2012. Tapi, hal ini tidak dapat disalahkan juga, karena posisi mereka ketika mendeklarasikan dukungan atau pengusungan pada Capres/Cawapres adalah sebelum partai-partai politik itu resmi dinyatakan sebagai peserta Pemilu 2014. Jadi, celah UU telah mereka manfaatkan.

Kemudian dari sisi strategi politik pun, sebetulnya yang dilakukan partai-partai politik yang mengusung Capres/Cawapres secara "prematur" itu pun sulit untuk bisa disalahkan, karena itu adalah justru momen bagi mereka untuk dapat meraih perhatian atau simpati masyarakat yang memang suka dengan figur Capres/Cawapres yang mereka usung. Jika satu partai politik bersikukuh dengan idealisme tinggi tidak mau melakukannya, partai politik lain akan melakukannya dan dia akan tertinggal satu langkah dalam "catur politik". Tentu saja partai politik mau tidak mau melakukan strategi pengusungan Capres/Cawapres secara "prematur" itu kalau tidak mau dikalahkan oleh partai politik pesaing dalam langkah-langkah awal yang justru menentukan langkah-langkah ke depannya.

Dari sisi para Caleg pun, dukungan dini partai politik kepada Capres/Cawapres akan memberikan andil bagi lebih terbantunya pendongkrakan suara partai politik, yang mana tentu akan membantu meningkatkan potensi mereka untuk berhasil terpilih menjadi Wakil Rakyat. Hal ini terutama bagi Caleg pada posisi nomor urut tinggi atau tertinggi. Banyak tenaga yang dapat lebih dihemat ketika partai politik Caleg mendukung Capres/Cawapres

tertentu secara lebih dini, karena secara logika masyarakat tentu akan mendukung partai politik yang mengajukan sosok Capres/Cawapres yang masyarakat sukai.

3.2. Popularitas vis a vis Kompetensi-Senioritas

Beberapa kalangan berpendapat bahwa para Caleg yang berkompetensi atau yang senior akan mudah tergeser oleh Caleg yang belum atau tidak berpengalaman namun berstatus sebagai pesohor atau artis. Kalangan ini menyayangkan bahwa kompetensi dan pengalaman politisi senior yang diperjuangkan selama bertahun-tahun menjadi tidak terlalu penting dibandingkan dengan popularitas artis dalam memperoleh suara pada pemilu.

Sejumlah partai politik memang mengusung beberapa artis sebagai “jualan” andalannya untuk mendulang suara pada Pileg 2014. Hasil Pileg 2014 menunjukkan bahwa Caleg yang berhasil lolos ke Senayan hanya sekitar 3%. Sisanya, yaitu 97% masih didominasi oleh kader-kader partai politik non artis.

Kekhawatiran bahwa politisi berpengalaman atau senior akan mudah tergantikan oleh artis yang kurang atau tidak berpengalaman dalam politik di beberapa Dapil memang terjadi, karena hasil Pileg 2014 menunjukkan bahwa pada setiap Dapil dimana para artis dicalonkan, mereka rata-rata menyumbangkan perolehan suara sekitar 21%-30% dari perolehan total suara partai pada Dapil itu. Bahkan, ada Caleg artis yang menyumbangkan suara hingga 50%. Namun demikian, fakta lain menunjukkan bahwa dari sekitar 100 Caleg dari kalangan artis pada Pileg 2014, hanya 16 Artis yang berhasil terpilih menjadi Anggota DPR RI, dan itupun 7 diantaranya adalah Anggota periode sebelumnya. Ini berarti hanya ada 9 artis baru yang menjadi Caleg dan berhasil terpilih. Hal itu setidaknya-tidaknya menunjukkan bahwa pada Pileg 2014, menjadi Caleg artis tidak sepenuhnya menjamin bahwa artis itu perolehan suaranya akan selalu menang dibandingkan

dengan perolehan suara Caleg dari kalangan non-artis. Tapi memang berdasarkan peroleh suara artis di beberapa Dapil, pada dasarnya, kekuatan artis sangat dapat diandalkan dalam memberikan kontribusi suara yang cukup signifikan.

Berikut ini adalah partai-partai politik yang berhasil meloloskan caleg-caleg mereka dari kalangan pesohor atau artis pada Pileg 2014:

Partai Politik	Artis yang diusung dan berhasil terpilih menjadi Anggota DPR RI (hasil Pileg 2014)	Dacrah Pemilihan	Jumlah Suara Sah
PPP	Okky Asokawati	DKI Jakarta II	35.727
Partai Golkar	Tantowi Yahya	DKI Jakarta III	45.507
PDI Perjuangan	Junico BP Siahaan	Jawa Barat I	64.980
Partai Hanura	Arief Suditomo	Jawa Barat I	24.649
Partai Gerindra	Rachel Maryam Sayidina	Jawa Barat II	58.758
Partai Demokrat	Dede Yusuf Macan Effendi	Jawa Barat II	142.939
PAN	Dessy Ratnasari	Jawa Barat IV	56.397
PAN	Primus Yustisio	Jawa Barat V	45.485
PAN	Lucky Hakim	Jawa Barat VI	57.891
PKB	Krisna Mukti	Jawa Barat VII	31.987
PDI Perjuangan	Rieke Dyah Pitaloka	Jawa Barat VII	255.044
Partai Gerindra	Jamal Mirdad	Jawa Tengah I	39.760
PAN	Anang Hermansyah	Jawa Timur IV	53.559
Partai Gerindra	Moreno Suprpto	Jawa Timur V	52.921
Partai Demokrat	Venna Melinda	Jawa Timur VI	49.383
PAN	Eko Hendro Purnomo	Jawa Timur VIII	69.301

Sumber: <https://tirto.id/hanya-16-persen-caleg-artis-yang-lolos-pemilu-2014-cPVe>, diakses 5 Juni 2020 (diolah).

Dari daftar Caleg Artis tersebut, yang terpilih untuk kedua kalinya adalah Tantowi Yahya, Rachel Maryam Sayidina, Primus Yustisio, Rieke Dyah Pitaloka, dan Venna Melinda. Terpilihnya kembali kelima Artis tersebut tentunya memunculkan pemikiran bahwa apakah memang kapasitas atau kualitas mereka sebagai Wakil Rakyat telah teruji atau terbukti, atau tetap hanya dengan mengandalkan kekuatan popularitas saja. Tampaknya, bila anggapan bahwa mereka hanya mengandalkan popularitas saja tidak tepat, karena beberapa diantaranya cukup menonjol dalam berperan melahirkan UU. Contohnya adalah Rieke Dyah Pitaloka dari Fraksi PDI Perjuangan. Rieke terkenal karena kerap berjuang merespon isu-isu terkait perburuhan dan pluralisme.

Sebagai Anggota DPR RI Periode 2009-2014, Rieke menjadi salah satu Anggota Komisi IX yang berkonsentrasi pada bidang kesehatan dan kesejahteraan masyarakat, dimana Rieke dikenal sangat vocal dalam menanggapi berbagai persoalan sosial. Rieke sempat menjadi salah satu Anggota Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang merupakan bagian dari Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Rieke juga mendirikan sebuah Yayasan yang diberi nama "Yayasan Pitaloka", bergerak di bidang sastra dan sosial kemasyarakatan. Ketika menjadi Anggota Dewan Kehormatan DPR RI, Rieke masih kerap turun ke lapangan untuk mendampingi masyarakat yang tengah menyampaikan aspirasinya melalui aksi unjuk rasa. Pada tahun 2018, Rieke ikut serta dalam aksi *May Day* (Hari Buruh Internasional) yang digelar di sekitar Monas., dalam menyuarakan dan memperjuangkan aspirasi buruh. Dalam momen itu, Rieke berstatus sebagai Ketua Umum Konfederasi Rakyat Pekerja Indonesia (KRPI).

Rieke Dyah Pitaloka adalah salah satu contoh yang menunjukkan bahwa Anggota DPR RI dari kalangan Artis kenyataannya ada yang tidak hanya mengandalkan ketenarannya dalam memperoleh suara rakyat, yang mana setelah menjadi

Anggota Dewan tidak mampu menunjukkan kemampuannya untuk belajar cepat sebagai Wakil Rakyat, dimana hal ini tidak ditunjukkan oleh Rieke. Kita dapat melihat bahwa Anggota DPR RI dari kalangan Artis dapat memperdalam kemampuannya sebagai Wakil Rakyat melalui *learning by doing*, yang pada kenyataannya seringkali jauh lebih efektif daripada hanya sekedar belajar teori politik.

Contoh selanjutnya adalah Tantowi Yahya. Anggota DPR RI dari Fraksi Golkar ini pada tahun 2015 berhasil meraih penghargaan *iNews Maker Award 2015* untuk kategori politisi, mengalahkan Maruarar Sirait dari PDI Perjuangan dan Fadli Zon dari Partai Gerindra. Tantowi Yahya berhasil kembali terpilih pada Pileg 2014 karena ketajamannya dalam menyusun program bagi pembangunan Jakarta yang dititikberatkan pada masalah harga sembako yang mahal, hilangnya harga diri bangsa, lingkungan hidup yang buruk kondisinya, dan masalah kesehatan. Kemampuan Tantowi Yahya juga dibuktikan dengan tidak hanya sebagai “Jago Kandang”, dalam arti mencalonkan diri dari daerah asalnya, yaitu Sumatera Selatan. Tetapi, di tengah jalan, Tantowi dipindahkan dari Dapil di Sumatera Selatan ke Dapil III DKI Jakarta, yang terkenal sebagai “Dapil Neraka” karena persaingan antar Calegnya yang begitu ketat, dan juga karena Pemilih-pemilihnya yang terkenal sangat kritis terhadap isu-isu politik. “Dapil Neraka” ini meliputi Jakarta Utara, Jakarta Barat, dan Kepulauan Seribu. Dan ternyata, Tantowi berhasil menang.

Rieke Dyah Pitaloka dan Tantowi Yahya merupakan beberapa contoh yang menunjukkan bahwa dengan kaderisasi partai politik yang baik bagi para Caleg Artis, maka kekhawatiran bahwa para Caleg Artis tidak memiliki kemampuan, kapasitas, kapabilitas, dan kualitas yang memadai sebagai Wakil Rakyat menjadi isu yang tidak dapat sepenuhnya dikhawatirkan oleh masyarakat.

4. Pembelajaran Apa yang Dapat Diambil dari Pilpres dan Pileg 2014?

4.1. Pembelajaran dari Pilpres 2014

Pilpres 2014 dianggap oleh beberapa kalangan sebagai pemilu yang lebih maju daripada pemilu-pemilu sebelumnya. Dari pihak parlemen, Ketua MPR ketika itu, yaitu Sidharto Danusubroto, memuji penyelenggaraan Pilpres 2014, sebagai Pilpres terbaik yang pernah dilaksanakan di Indonesia. Negara-negara lain juga banyak yang memuji keberhasilan Pilpres 2014. Sidharto menambahkan bahwa pelaksanaan Pilpres 2014 jauh lebih baik daripada pelaksanaan Pileg 2014 yang dianggap lebih banyak nuansa *money politics*-nya.¹⁶⁴ Pandangan positif lainnya adalah dari Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Ketua DKPP Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa kinerja Penyelenggara Pilpres 2014 lebih baik dibandingkan dengan Pileg 2014. Hal itu dibuktikan dengan minimnya pengaduan perkara atas KPU dan atau Bawaslu, dimana perkara pengaduan Pilpres 2014 tercatat hanya ada 7 kasus. Jumlah itu jauh lebih sedikit dibandingkan dengan pengaduan perkara Pileg 2014 yang jumlahnya mencapai 755 perkara pengaduan.¹⁶⁵

Pandangan selanjutnya adalah dari Ketua KPU Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Hamdan Kurniawan, yang berpendapat bahwa pelaksanaan Pilpres 2014 lebih baik dibandingkan dengan pelaksanaan Pileg 2014. Alasannya ada dua, yaitu pertama, pelaksanaan Pilpres 2014 lebih transparan dibandingkan dengan Pileg 2014, dan kedua, KPU dinilai mampu memfasilitasi Pemilih yang berada di Rumah Sakit (baik Rumah Sakit Umum maupun Rumah Sakit Jiwa), Rumah Tahanan (baik di

¹⁶⁴ "Pilpres Lebih Baik Dibanding Pileg": <http://www.pemilu.com/berita/2014/08/pilpres-lebih-baik-dibanding-pileg>, diakses 22 April 2020.

¹⁶⁵ "DKPP: Pilpres 2014 Lebih Baik daripada Pemilu": <http://pemilu.metrovnews.com/read/2014>; diakses 22 April 2020.

Lembaga Per masyarakatan maupun di Polres atau Polsek), dan Pemilih Mahasiswa dari luar daerah tanpa adanya laporan kekurangan Surat Suara. KPU juga membuka akses bagi publik untuk dapat setiap saat memeriksa Daftar Nama Pemilih melalui Sistem Informasi Data Pemilih (Sidalih) melalui *website* resmi KPU. Lebih jauh, KPU juga melakukan *scanning* Formulir C1 dari seluruh TPS di Indonesia, dan tampilan *scanning*-nya dipasang di *website* resmi KPU, sehingga dapat senantiasa dipantau oleh masyarakat. Tidak berhenti sampai disitu, KPU juga berhasil mengembangkan sistem informasi penghitungan suara melalui *website* resmi KPU dengan mengacu pada *scanning* atau pemindaian Formulir C1 tersebut. Hal ini membuat siapapun dan dimanapun dapat mengawasi jalannya pelaksanaan penghitungan suara, dan yang lebih penting, dapat menyampaikan koreksi jika terdapat kekeliruan atau kejanggalan dalam Berita Acara Penghitungan Suara di TPS. Semua itu dapat mendorong masyarakat untuk mengawasi pelaksanaan Pilpres 2014 sekaligus mengurangi potensi kekeliruan ataupun kecurangan yang dilakukan oleh oknum Penyelenggara Pemilu.¹⁶⁶

Bagaimana dengan pandangan dari pihak KPU sendiri? Ketua KPU ketika itu, yaitu Husni Kamil Malik (sekarang Almarhum), berpandangan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam Pilpres 2014 secara kuantitas menurun, namun sebaliknya, secara kualitas justru lebih baik daripada pemilu-pemilu sebelumnya. Apa indikatornya? Hal itu dapat dilihat dari tingginya antusiasme masyarakat saat debat kedua pasangan Calon Presiden/Wapres, yang disiarkan oleh Lembaga Penyiaran. Penerimaan masyarakat atas debat itu hanya kalah dengan siaran sepakbola. Masyarakat juga dinilai sangat aktif mengikuti dan mengamati konten-konten di *website* resmi KPU, terutama dalam publikasi Formulir C1 serta melakukan penghitungan sendiri, bukan

¹⁶⁶ "Pelaksanaan Pilpres 2014 Lebih Baik dibanding Pileg 2014": <http://www.satuharapan.com/read-detail/read/>: diakses 22 April 2020.

hanya oleh orang-orang yang memang ikut berkampanye, tetapi juga oleh masyarakat umum.¹⁶⁷

Kemudian, Ketua Bawaslu Provinsi DIY Drs. Mohammad Najib, M.Si, berpandangan bahwa Pilpres 2014 lebih baik daripada Pileg 2014. Indikasinya antara lain adalah kemudahan para Saksi dalam memperoleh Formulir C1. Hal ini tidak lepas dari lebih sederhananya perangkat Pemilu yang digunakan dalam Pilpres jika dibandingkan dengan Pileg 2014.¹⁶⁸

Informasi dari Provinsi Riau pun senada. Ketua Bawaslu Provinsi Riau Edi Syarifuddin mengatakan bahwa jumlah pelanggaran Pemilu yang dilaporkan ke Bawaslu Riau jauh lebih sedikit daripada Pemilu-pemilu sebelumnya, khususnya dalam Pilpres 2014. Berdasarkan pengamatan Bawaslu Riau, mulai dari tahapan dan pelaksanaan jadwal Pilpres selanjutnya sampai selesai, dan juga hingga pelaksanaan rekapitulasi tingkat provinsi, semuanya berjalan dengan baik dan tertib.¹⁶⁹

Pandangan Bawaslu Pusat terkait keterbukaan rekapitulasi suara juga perlu diperhatikan. Dikatakan bahwa kualitas dan keterbukaan rekapitulasi suara Pilpres 2014 jauh lebih baik daripada pada Pileg 2014. Anggota Bawaslu Nelson Simanjuntak berpandangan bahwa perbedaan kualitas tersebut barangkali terjadi karena pada Pilpres 2014 hanya ada 2 peserta Pilpres (2 pasang Calon), sehingga prosesnya menjadi jauh lebih mudah diawasi. Nelson Simanjuntak bahkan mengatakan bahwa pada proses Pilpres 2014, untuk melakukan kecurangan adalah sulit,

¹⁶⁷ "KPU Klaim Pilpres 2014 Lebih Berkualitas; Namun Partisipasi Masyarakat Lebih Rendah dari Pilpres 2009": <http://politik.news.viva.co.id/news/read/524282>: diakses 22 April 2020.

¹⁶⁸ "Pelaksanaan Pilpres 2014 Lebih Baik dibanding Pileg 2014": <http://www.satuharapan.com/read-detail/read/>: diakses 22 April 2020.

¹⁶⁹ "Pelaksanaan Pilpres Jauh Lebih Baik Dibandingkan Pemilu Lainnya": <http://www.rri.co.id/post/berita/95049/>: diakses 27 April 2020.

berbeda dengan yang terjadi pada Pileg 2014 dimana jumlah Calon-calonnya adalah ribuan.¹⁷⁰

Selanjutnya adalah dari segi keamanan penyelenggaraan Pilpres. Beberapa kalangan menilai bahwa pelaksanaan Pilpres 2014 adalah lancar dan kondusif. Sejak masa kampanye sampai dengan penetapan hasil Pilpres secara resmi oleh KPU, tidak ada kasus gangguan keamanan yang mengganggu.¹⁷¹ Maksudnya adalah tidak ada kasus gangguan dalam skala besar. Adapun gangguan yang masih ada adalah bersifat sporadis, yaitu yang terjadi di beberapa titik rawan pada beberapa daerah atau wilayah yang memang mempunyai situasi dan karakteristik yang berbeda, misalnya di wilayah Aceh dan Papua. Di kedua daerah itu sempat terjadi kasus-kasus teror psikologis yang bertujuan agar masyarakat tidak mencoblos atau menjadi Golongan Putih (Golput). Ada pula ancaman kekerasan bersenjata kepada aparat keamanan.¹⁷² Bagaimana dengan potensi benturan antar massa pendukung masing-masing Capres/Cawapres? Masalah itu juga terkendali dengan baik, kecuali yang cukup merepotkan petugas keamanan adalah benturan antara massa PPP dengan PDI Perjuangan di Yogyakarta yang ketika itu pada akhirnya berhasil dinetralisir.¹⁷³

Hal yang disoroti selanjutnya adalah terkait partisipasi politik masyarakat dalam Pilpres. Partisipasi masyarakat sangat penting dalam demokrasi karena menjadi salah satu indikator dalam menentukan apakah suatu pemilu itu berhasil atau tidak. Partisipasi itu ada dua macam, yaitu pertama, partisipasi ketika memberikan

¹⁷⁰ "Bawaslu Nilai Rekapitulasi Suara Presiden Lebih Baik dibanding Pileg": <http://www.globalindo.co/2014/07/22/>; diakses 27 April 2020.

¹⁷¹ "Situasi Keamanan di Jakarta Aman Terkendali": <http://m.poskotanews.com/2014/07/23/>; diakses 28 April 2020.

¹⁷² "KSAD dapat Laporan ada Potensi Gangguan Separatis di Papua saat Pilpres": <http://news.detik.com/read/2014/07/06/133859>; diakses 28 April 2020.

¹⁷³ "Polisi Sebut Bentrok Massa PDIP dan PPP di DIY dipicu Provokator": <http://palingaktual.com/696718/polisi-sebut-bentrok-massa>; diakses 28 April 2020.

suara (melakukan pencoblosan), dan yang kedua, intensi dan interaksi masyarakat terhadap proses kontestasi Pilpres secara keseluruhan. Berbagai kalangan dapat melihat bahwa pada masa Pilpres 2014, intensi dan interaksi masyarakat termasuk luar biasa, yang mana hal ini tampak dalam beberapa momen seperti dalam kegiatan kampanye baik itu di lapangan maupun di media-media sosial, dan juga pada momen diskursus publik mengenai isu-isu terkait Pilpres. Salah satu hal menarik adalah bagaimana respon masyarakat terhadap hasil *quick count* yang kontroversial. Disini terlihat bahwa masyarakat ternyata memberikan kepedulian yang cukup rinci pada penyelenggaraan Pilpres 2014.

Berdasarkan fakta-fakta di atas, ada beberapa pembelajaran yang menjadi inti dari pengamatan kita pada penyelenggaraan Pilpres 2014. Pertama, kualitas Penyelenggara Pemilu, terutama KPU, adalah meningkat, terutama atas keberhasilan dalam meningkatkan transparansi proses penyelenggaraan Pilpres. Kedua, kuantitas tingkat partisipasi masyarakat, khususnya dalam hal memberikan suara, memang menurun, tetapi dalam hal kualitas, terjadi peningkatan. Ketiga, *money politics* jauh lebih rendah daripada pada penyelenggaraan Pileg-nya. Keempat, stabilitas keamanan relatif terjaga atau terkendali, dan kelima, adanya peningkatan kualitas rekapitulasi suara, yaitu terutama dari segi transparansinya.

Terkait dengan kualitas Pilpres 2014 yang secara umum dianggap lebih baik daripada Pileg 2014, ada hal yang menarik untuk disoroti. Hal ini adalah terkait dengan asumsi bahwa peserta atau kontestan Pilpres adalah jauh lebih sedikit daripada Pileg. Ini menimbulkan pandangan bahwa makin sedikit peserta kontestan Pemilu dan atau Pilpres, maka kualitas Pemilu dan atau Pilpres itu semakin baik. Hal ini tentu perlu mendapatkan penelitian khusus yang lebih jauh. Namun demikian, memang secara logika konsentrasi Penyelenggara Pemilu akan lebih dapat terkonsentrasi dengan lebih baik bila yang diperhatikannya jauh

lebih kecil secara kuantitas. Bila ditarik ke pandangan mengenai perlunya penyederhanaan jumlah partai politik peserta pemilu, maka pemikiran ini menjadi cukup menggelitik, tentunya. Fakta ini bisa dijadikan pihak-pihak di Legislatif untuk menjustifikasi perlunya penyederhanaan jumlah partai politik yang salah satunya dengan meningkatkan angka PT sebagaimana yang sudah disinggung sebelumnya di atas. Dengan kata lain, fakta ini cukup menguntungkan bagi pihak yang menginginkan penyederhanaan jumlah partai politik sebagai peserta pemilu.

Sekarang, tentu saja suatu pembelajaran Pilpres tidak hanya cukup dengan hanya melihat keberhasilan yang telah dicapai, namun juga, lebih daripada itu, adalah dengan melihat hal-hal yang belum berhasil tercapai. Beberapa fakta dapat kita lihat. Pertama, walaupun keamanan relatif aman terkendali, namun pada Pilpres 2014 tidak dapat dipungkiri terjadi kampanye-kampanye hitam yang masif, sebagaimana yang sudah diterangkan sebelumnya. Kampanye hitam sangat merugikan peserta Pilpres. Hal ini juga sangat tidak mendidik bagi masyarakat. Salah satu informasi menyebutkan bahwa salah satu penyebab merosotnya dukungan kepada Jokowi-Kalla adalah kampanye hitam terkait hoax soal identitas Jokowi, yang diinformasikan sebagai warga nonpribumi, menganut agama minoritas, dan yang lebih parah lagi, disebutkan memiliki latar belakang afiliasi dengan Partai Komunis Indonesia (PKI). Kampanye hitam ini dikatakan bersifat sistemik dan dikerjakan oleh tokoh yang mengerti perilaku pemilih atau karakteristik umum masyarakat Indonesia. Isu yang berkembang datang yang mengarah pada kubu Prabowo-Hatta, dimana dikabarkan bahwa Prabowo mempekerjakan seorang Konsultan Politik asal Amerika Serikat yang sudah dikenal sebagai ahli kampanye hitam, yaitu Rob Allyn.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Edward Aspinall dan Marcus Mietzer, dua Analis Politik Indonesia dari *Australian National University's College of Asia and The Pasific*, menyatakan bahwa Rob Allyn memang dikenal sebagai Konsultan Politik yang ahli melakukan kampanye hitam atau kampanye

Namun demikian, perlu digarisbawahi sekali lagi bahwa baik Jokowi maupun Prabowo sama-sama menjadi korban kampanye hitam, meskipun oleh beberapa kalangan dinilai bahwa Jokowi lah yang lebih besar terkena kampanye hitam daripada Prabowo. Membicarakan hal ini, ada dua jenis kampanye yang perlu dipahami terlebih dahulu, yaitu pertama, kampanye hitam, dan kedua, kampanye negatif. Apa bedanya? Kampanye hitam adalah lebih mengarah pada berita yang lebih besar ketidakjelasan daripada unsur fakta-fakta yang dapat dipertanggungjawabkan secara validnya. Jadi, kampanye hitam cenderung mengarah pada fitnah. Sedangkan kampanye negatif adalah kampanye yang memang sifatnya mengungkit kelemahan-kelemahan dari seorang kandidat pemilu dan atau Pilpres yang dapat diketahui berdasarkan fakta atau data yang dapat dipertanggungjawabkan.

Kampanye hitam memang dinyatakan lebih besar secara prosentase menimpa Jokowi-Kalla, yaitu 74%, dibandingkan dengan kampanye negatifnya, yaitu sebesar 25,5%. Sedangkan Prabowo-Hatta menerima kampanye hitam sebesar 16,5% dan menerima kampanye negatif sebesar 83,5%. Kampanye hitam yang ditujukan kepada Jokowi-Kalla antara lain adalah tuduhan membuat Surat Penangguhan ke Kejaksaan, Capres boneka, serta akan menghapus sertifikasi guru dan akan menghapus beras miskin (raskin). Selain itu, ada juga tuduhan yang bernuansa SARA, misalnya tuduhan beragama Kristen dan status Jokowi sebagai keturunan Tionghoa. Jokowi juga dituduh menganut paham Komunisme, tidak bisa Shalat, wudhu, dan mengaji, serta didukung oleh Yahudi Zionis. Di pihak Prabowo-Hatta, kampanye hitam yang menimpa mereka antara lain tuduhan bahwa Prabowo memiliki 2 kewarganegaraan, tuduhan sebagai

negatif. Rob Allyn juga dikatakan mampu membuat hasil survey yang memutarbalikkan fakta, sehingga menimbulkan kebingungan publik. Lihat: "Kiprah Rob Allyn, Si Master Rekayasa": <https://pemilu.metrotvnews.com/read/2014/07/15>; diakses 28 April 2020.

psikopat, adanya video pemukulan di KPU, dan melakukan transaksi saham palsu.¹⁷⁵

Hal selanjutnya yang perlu diperhatikan adalah masalah pemutakhiran data Pemilih. Pengamat Pemilu I Gusti Putu Artha menilai bahwa potensi penyalahgunaan Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb) dan Form C6 di lapangan cukup marak namun tidak bisa terdeteksi secara formal karena prakteknya yang berlangsung sangat rapi dan konspiratif. Selain itu, masalah distribusi logistik juga dapat dijadikan pembelajaran. Pendistribusian logistik Pilpres di beberapa tempat masih mengalami keterlambatan, misalnya di Yahukimo, Dogiyai, dan satu distrik di Nabire. Masalah keterlambatan itu adalah pada proses tender pengadaan, perencanaan alokasi waktu, dan variabel kesulitan di lapangan yang tidak diperhitungkan dari Jakarta. Sangat disayangkan karena ini menjadi masalah klasik yang dalam setiap Pemilu di Indonesia selalu terjadi.¹⁷⁶

Lalu apa sebetulnya pembelajaran yang dapat diambil dari fakta-fakta di atas? Tampaknya ada 2 jenis pembelajaran, yaitu pertama, dari aspek kedewasaan masyarakat dalam berdemokrasi, dan kedua, dari aspek teknis pelaksanaan Pilpres. Aspek kedewasaan masyarakat dalam berdemokrasi memang mengalami ujian dalam masa-masa Pilpres 2014. Penyikapan masyarakat terhadap informasi atau berita yang mereka terima pada masa kampanye Pilpres yang terutama diperoleh melalui media sosial, benar-benar

¹⁷⁵ Fakta-fakta tersebut adalah hasil penelitian dari *Politica View* mengenai kampanye hitam pada masa penyelenggaraan Pilpres 2014 yang dilakukan pada periode Mei-Juni 2014 dengan hasil sebanyak 458.678 percakapan. Pemantauan dilakukan di 6 media sosial, yaitu *Twitter*, *Facebook*, *Blog*, *Forum*, *Online News*, dan *Youtube*. Setiap percakapan terkait pasangan Capres/Cawapres di media-media tersebut di-capture, dikelompokkan, dan dianalisa oleh platform *Politica Wave*. Lihat: "Jokowi-JK Lebih Banyak Diserang Kampanye Hitam di Media Sosial": <http://nasional.kompas.com/read/2014/07/07/13170811/>; diakses 28 April 2020.

¹⁷⁶ Penjelasan I Gusti Putu Artha pada Diskusi Internal dengan tema "Evaluasi Pilpres 2014" dengan Peneliti Bidang Politik Dalam Negeri P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI, 1 September 2014.

menunjukkan bahwa bangsa ini masih perlu untuk diberikan kesadaran literasi yang tinggi, serta dorongan untuk melakukan cek dan ricek atas suatu informasi lebih jauh lagi. Sikap cepat emosi sebagai respon atas suatu berita yang belum tentu sudah dapat dipastikan kebenarannya menunjukkan belum matangnya kedewasaan berdemokrasi di Indonesia, karena demokrasi itu tidak hanya terkait dengan masalah kebebasan dalam berpendapat, melainkan berhubungan pula dengan penghormatan terhadap hak atau kepentingan orang lain. Ketika antar pendukung Capres/Cawapres saling “serang” dengan berlandaskan hoax, dan penyampaian argumentasinya pun hanya berdasarkan emosi tanpa dilandasi data-data yang valid, maka kedewasaan berdemokrasi di Indonesia belum tercapai.

Oleh sebab itu, sudah seharusnya momen Pilpres 2014 menyadarkan Pemerintah, Lembaga Legislatif, partai politik, tokoh-tokoh masyarakat, dan para aktivis politik atau kemasyarakatan pada umumnya untuk dapat mendorong upaya penguatan kedewasaan berdemokrasi bagi masyarakat Indonesia. Bagaimana caranya? Ada beberapa aspek yang harus digalakkan. *Pertama*, dari segi penegakan hukum. *Kedua*, dari segi pendidikan atau sosialisasi terkait hukum dalam penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat. *Ketiga*, dari aspek pendidikan politik bagi masyarakat. *Keempat*, dari aspek pemberian pendidikan literasi kepada masyarakat. *Kelima*, dari aspek pemberian pendidikan penggunaan media sosial secara benar dalam masa Pemilu dan atau Pilpres.

Pembelajaran selanjutnya adalah terkait teknis penyelenggaraan Pilpres. Masih adanya keterlambatan distribusi logistik pemilu ke beberapa daerah dan permasalahan pemutakhiran data Pemilih merupakan beberapa contoh klasik masalah teknis pemilu yang terjadi dari pemilu ke pemilu di Indonesia. Ada ide menarik yang disampaikan oleh mantan Anggota KPU I Gusti Putu Artha terkait hal tersebut, yaitu sebaiknya ada suatu manajemen kalender 5

tahunan yang meliputi penjadwalan babak-babak penyelenggaraan Pilpres secara jelas dan terstruktur. Hal yang perlu diatur di dalamnya adalah misalnya kapan dilakukan konsolidasi organisasi, kapan dilakukan penyusunan regulasi, kapan dilakukan sosialisasi, kapan dilakukan realisasi, dan kapan dilakukan evaluasi. Bila tidak dilakukan manajemen agenda seperti itu, kendala-kendala teknis pelaksanaan Pilpres atau Pemilu akan selalu ada dan tidak pernah terselesaikan secara tuntas.¹⁷⁷

Kemudian, permasalahan Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pemilu yang selalu ada momen-momen dipertanyakan keakuratannya pada setiap pemilu, menunjukkan bahwa di Indonesia belum ada satu lembaga yang benar-benar memiliki otoritas terakhir dalam menyediakan data-data kependudukan yang teruji atau valid. Hal ini setidaknya-tidaknya memberikan sinyal bahwa untuk ke depannya, penentuan satu sumber data dari satu lembaga yang sudah diputuskan otoritasnya adalah sangat penting untuk diregulasikan. Namun demikian, hal itu harus diimbangi dengan profesionalitas KPU yang harus semakin tinggi kualitasnya, khususnya dalam menangani pemutakhiran Data Pemilih dari waktu ke waktu, agar tidak sampai ketinggalan *update* data Pemilih. Dalam konteks ini, anggaran KPU untuk menyediakan tenaga lapangan untuk mendata Daftar Pemilih yang kontinyu memang harus diperkuat. Memang anggaran yang diperlukan konsekwensinya akan diperbesar, tetapi hal ini sepadan dengan tujuan yang ingin dicapai dalam suatu demokrasi, yaitu terjaminnya suatu kondisi bahwa seluruh warga negara yang memiliki hak pilih akan dapat terdata dengan tepat, sehingga dapat memberikan suaranya tanpa ada yang terabaikan.

Bagaimana dengan Penyelenggara Pemilu yang lain, yaitu Bawaslu? Kelemahan yang masih ada sejak Pemilu 2009 sampai pelaksanaan Pemilu dan Pilpres 2014 adalah bahwa Bawaslu dan

¹⁷⁷ Ibid.

Panwaslu tidak memiliki kewenangan untuk mengeksekusi caleg atau parpol yang melakukan pelanggaran. Kewenangan mereka hanya dibatasi pada rekomendasi kepada KPU bila ditemukan adanya pelanggaran administrasi, memberikan rekomendasi kepada DKPP bila ada pelanggaran Kode Etik, dan rekomendasi kepada POLRI bila ada pelanggaran pidana. Analoginya adalah bahwa Bawaslu diberikan "senjata" yang hanya mempunyai teropong, tetapi tidak mempunyai peluru.¹⁷⁸ Kekuatan Bawaslu hanya sebatas sebagai pengamat pelanggaran dan tidak mempunyai kekuatan untuk "menembak" langsung terhadap suatu pelanggaran pemilu. Dengan demikian, pembelajaran yang perlu disikapi serius adalah bahwa sebaiknya memang Bawaslu diberikan kewenangan untuk mengeksekusi pelaku pelanggaran peraturan pemilu. Konsekwensinya adalah bahwa pengaturan mengenai perlindungan hukum terhadap saksi maupun pelapor tindak pidana pemilu ataupun pelanggaran lainnya agar tidak terjadi intimidasi, dan adanya saksi yang bersedia mengungkap pelanggaran di setiap tahapan pemilu, adalah perlu diadakan. Konsekwensi selanjutnya adalah perlu diatur mekanisme penyelesaian sengketa alternatif dalam kerangka regulasi untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penanganan sengketa pemilu.

Selain itu, peningkatan kekuatan kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa pemilu juga harus dipertimbangkan. Cakupan sengketa pemilu itu sendiri perlu juga untuk diperluas. Maksudnya, sengketa pemilu itu pengertiannya harus mencakup sengketa antar-caleg, yang mana selama ini yang diatur hanyalah sengketa antar partai politik saja. Jadi, sengketa antar-caleg atau internal partai politik adalah perlu diatur juga, agar Bawaslu dapat mengambil sikap yang jelas dan tegas, berdasarkan koridor hukum

¹⁷⁸ Catherine Natalia. 2016. "Komisi Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum" dalam "Kodifikasi Undang-Undang Pemilu Pembaruan Hukum Pemilu Menuju Pemilu Serentak Nasional dan Pemilu Serentak Daerah". Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Jurnal 9, Perludem, 2016, hal.121.

atau peraturan pemilu, ketika terjadi konflik internal partai itu. Bila tidak ada aturan yang jelas mengenai itu, maka penyelenggaraan pemilu bisa menjadi terhambat. Kemudian, yang selanjutnya diperlukan adalah adanya muatan aturan yang mendorong Bawaslu untuk lebih proaktif dan tegas serta tidak pandang bulu dalam penegakan hukum pemilu, khususnya dalam menangani persengketaan pemilu, bila memang nantinya Bawaslu akan diberikan kewenangan untuk mengeksekusi tersebut.

Dengan demikian, salah satu kata kunci untuk pemilu selanjutnya yang lebih baik adalah 'peningkatan kualitas Penyelenggara Pemilu'. Konsekwensi dari peningkatan kualitas penyelenggara Pemilu adalah relevan dengan rekomendasi Natalia (2016) untuk meningkatkan kualitas penyelenggara Pemilu tersebut, yaitu pertama, Penguatan kelembagaan KPU perlu dilakukan dengan memperjelas hubungan Komisioner dengan Staf Sekretariat KPU. Perlu ada ketentuan dalam UU yang mengatur bahwa pada forum rapat pleno diharuskan kehadiran Staf Sekretariat yang mempunyai hak bicara tetapi tidak mempunyai hak suara dalam mengambil keputusan. Pandangan Natalia (2016) ini masuk akal, karena semakin seorang Staf menangani urusan-urusan administrasi, maka akan semakin bermanfaat Staf itu untuk memberikan masukan-masukan kepada para Komisioner KPU untuk memberikan landasan data bagi suatu pengambilan keputusan. Dengan begitu, KPU perlu memiliki sistem perencanaan, rekrutmen, dan sistem karir pegawai yang memenuhi persyaratan khusus, seperti memiliki pengetahuan di bidang kepemiluan, pemerintahan, manajemen keuangan, manajemen SDM, dan manajemen aset. SDM pegawai KPU juga harus memiliki reputasi dan *track record* yang baik, serta mempunyai kredibilitas, integritas, dan kepemimpinan yang teruji.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Ibid. Hal.124.

Kedua, adalah terkait UU Pemilu itu sendiri. UU Pemilu harus memuat aturan terkait ukuran, komposisi, dan masa kerja Anggota Lembaga Penyelenggara Pemilu. UU Pemilu juga harus memuat aturan tentang hubungan antara Lembaga Penyelenggara Pemilu Pusat dengan Lembaga Penyelenggara Pemilu pada tingkat yang lebih rendah, serta hubungan antara semua Lembaga Pemilu dengan Lembaga Eksekutif. Selain itu, UU Pemilu juga harus mengakomodasi ketentuan tentang mekanisme untuk memproses, memutuskan, dan menangani keluhan dalam Pemilu secara tepat waktu.¹⁸⁰

Konsekwensi ketiga adalah bahwa dalam penyelenggaraan Pemilu perlu dibangun pemahaman dan komitmen yang sama antara KPU dan Bawaslu sebagai mitra penyelenggaraan Pemilu. Artinya adalah bahwa diantara keduanya harus mengurangi potensi perselisihan atau perbedaan pendapat, terutama di level bawah atau di tingkat daerah.¹⁸¹ Memang, tanpa adanya sinergi yang kuat antara KPU dengan Bawaslu, proses penyelenggaraan Pemilu tidak akan berjalan dengan lancar. Upaya untuk membangun pemahaman bersama tersebut antara lain adalah dengan mengintensifkan Bimbingan Teknis (Bimtek) yang diikuti bersama oleh KPU, Bawaslu, dan DKPP. Sinergitas antar Lembaga Penyelenggara Pemilu adalah sangat penting diperkuat untuk mengurangi potensi adanya pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab, dalam hal ini partai politik, yang bisa saja berbuat curang mengacaukan pelaksanaan Pemilu dengan sistem “mengadu domba” antar Penyelenggara Pemilu, sehingga seringkali hal itu dapat dimanfaatkan untuk mengulur waktu penindakan atau penegakan hukum atas suatu pelanggaran Pemilu, atau dalam suatu penegakan aturan Pemilu tertentu yang dianggap merugikan partai politik yang bersangkutan.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ibid.

Pembelajaran berikutnya adalah terkait netralitas media massa dalam Pilpres. Hal ini sebetulnya sangat sulit untuk dilakukan sepanjang suatu media dipimpin oleh orang yang memiliki preferensi politik tertentu pada suatu tokoh atau partai politik. Adanya “perang pemberitaan” antara media pendukung Prabowo-Hatta dengan media pendukung Jokowi-Kalla menunjukkan bahwa betapa media massa telah menjadi alat utama dalam suatu tujuan politik, bukan menjadi alat utama lagi bagi pemberian informasi atau pemberitaan yang netral kepada rakyat.

Salah satu pemikiran yang perlu dipertimbangkan agar ke depannya media massa dapat lebih netral dalam Pilpres atau Pemilu adalah dengan memperbaiki UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Apa yang perlu diperbaiki dari UU ini? Batasan yang lebih tegas terhadap peluang konglomerasi dan *cross ownership* atas media massa guna melindungi publik dari homogenisasi dan monopoli informasi. Aturan itu memang sudah diakomodasi, tetapi belum terlalu efektif mengatasi “keganasan” bisnis media massa yang terutama diarahkan pada perpolitikan. Oleh karena perombakan atas UU Penyiaran itu tidak mudah, maka dalam prosesnya harus diimbangi dan bersinergi dengan upaya lain yang setidak-tidaknya dapat membantu mewujudkan suatu kondisi dimana masyarakat tidak terlalu tertipu dengan informasi yang menyesatkan dalam kancah perpolitikan, yaitu dalam arti mudah “termakan” oleh berita-berita hoax baik yang dilakukan oleh pihak-pihak yang iseng maupun oleh adanya suatu penggiringan opini dari media massa pendukung kandidat politik tertentu. Kembali lagi, upaya peningkatan literasi rakyat dan sosialisasi mengenai penggunaan media, baik itu media massa maupun media sosial adalah menjadi poin krusial yang menjadi faktor kunci dalam hal ini.

Penegakkan hukum yang tegas terhadap pelanggaran Kode Etik Jurnalistik dan UU Penyiaran juga dapat menjadi hal

berikutnya yang bisa diterapkan. Pada masa Pilpres 2014, niat baik untuk ke arah itu sudah muncul. Beberapa diantaranya adalah ketegasan Aparat Kepolisian dalam melakukan penyelidikan terhadap kasus Tabloid Obor¹⁸², dan tindakan tegas berupa pemberian teguran kepada beberapa media penyiaran besar oleh Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Ketika itu, KPI menyatakan bahwa sejumlah stasiun televisi milik petinggi partai politik cenderung memihak kepada kubu Capres Jokowi atau Prabowo, sehingga dapat merugikan masyarakat. KPI mengeluarkan peringatan pada lembaga penyiaran atas adanya temuan kecenderungan pelanggaran atas netralitas lembaga penyiaran, karena dalam UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran Pasal 36 Ayat 4, disebutkan bahwa isi siaran wajib dijaga netralitasnya dan tidak boleh mengutamakan kepentingan golongan tertentu.¹⁸³

Tindakan KPI dalam menjaga netralitas lembaga penyiaran bahkan telah dilakukan sebelum masa jadwal resmi kampanye Pilpres 2014 dimulai. Menjelang Pemilu 2014, ada 6 lembaga penyiaran yang dimiliki para Calon Presiden yang telah mendapatkan teguran dari KPI karena telah melakukan kampanye terlebih dahulu dengan mengikutkan atribut partai politik. Kala itu, KPI melakukan pemantauan sejak September hingga November 2013 terhadap lembaga-lembaga penyiaran. Adapun lembaga penyiaran yang telah ditegur KPI tersebut adalah RCTI, MNC TV, Global TV, ANTV, TV One, dan Metro TV. Keenam stasiun televisi itu dinilai tidak proporsional dalam

¹⁸² Tabloid Obor sempat digugat karena memberitakan konten yang dinilai bersifat propaganda dalam melakukan kampanye hitam kepada Capres Jokowi. Pada 2016, Majelis Hakim memberikan memvonis bersalah kepada Pengelola Tabloid Obor dan menjatuhkan vonis hukuman 8 bulan penjara kepada mereka. Salah satu tulisan yang bersifat propaganda hitam itu antara lain adalah yang berjudul "1001 Topeng Jokowi", dimana tulisan ini disebarluaskan sampai ke masjid-masjid dan pondok-pondok pesantren. Lihat: "Jejak Obor Rakyat: 'Hajar' Jokowi di 2014, divonis 2016"; <https://news.detik.com/berita/d-4340163/jejak-obor-rakyat-hajar-jokowi-di-2014-divonis-2016>, diakses 14 Mei 2020.

¹⁸³ "KPI Peringatkan Lembaga Penyiaran untuk Menjaga Netralitas di Pilpres 2014"; <https://www.goriatu.com/berita/baca/kpi-peringatkan-lembaga-penyiaran-untuk-menjaga-netralitas-di-pilpres-2014.html>, diakses 14 Mei 2020.

melakukan pemberitaan tentang kandidat Capres tertentu, dan konten-konten yang disiarkan ada unsur kampanye, padahal masa kampanye belum resmi dimulai.¹⁸⁴

Dengan demikian, pembelajaran selanjutnya yang dapat diambil adalah bahwa lembaga mandiri/*independent* seperti KPI memang berguna sebagai pengontrol lembaga penyiaran dengan catatan KPI tidak terkontaminasi oleh kepentingan-kepentingan politik pula. Kewenangan KPI yang diamanatkan oleh UU Penyiaran untuk menjaga netralitas lembaga penyiaran pada masa pemilu hendaknya diperkuat dan diperluas, agar lebih memiliki “taring” dalam menegakkan peraturan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Political will* dari Pemerintah dan DPR RI untuk memperkuat KPI menjadi faktor utamanya, karena itu tentunya akan *equivalent* dengan kebijakan menambah anggaran bagi KPI untuk peningkatan kualitasnya.

Memang ketika itu masih banyak kalangan yang berpandangan bahwa KPI kurang memiliki “taring” dalam menyikapi pelanggaran netralitas pemilu atau pilpres. Namun, hal itu tidak berarti bahwa KPI tidak dibutuhkan. Bisa dibayangkan seandainya tidak ada lembaga mandiri yang dapat memberikan kontrol pada lembaga penyiaran pada masa penyelenggaraan pemilu dan pilpres, tentunya ketidaknetralitasan lembaga penyiaran akan jauh lebih vulgar dan berpotensi mengacaukan pemahaman masyarakat yang pada akhirnya menciptakan kebingungan publik terkait pandangan mereka pada calon pemimpin atau wakil rakyat. Kevulgaran dukungan yang tidak terkontrol akan mengakibatkan semakin maraknya hoax dan pemberitaan yang bersifat kampanye hitam, yang mana tentunya akan merugikan semua pihak. Masih kurang “tajam”nya “taring” KPI justru merupakan sinyal bahwa masih banyak yang perlu dibenahi dari lembaga ini.

¹⁸⁴ “Siaran Mengandung Unsur Kampanye, 6 Stasiun TV ditegur KPI”: <https://news.detik.com/berita/d-2433756/siaran-mengandung-unsur-kampanye-6-stasiun-tv-ditegur-kpi>, diakses 14 Mei 2020.

Pilpres 2014 menyadarkan bahwa yang perlu terus dibenahi dari KPI adalah bahwa para Komisioner KPI dan KPI Daerah (KPID) harus diisi oleh orang-orang yang berkualitas kombinasi dari jiwa yang independen, mau bekerja profesional mengabdikan kepada Negara, serta memiliki dedikasi yang tinggi. Independen artinya bebas dari kepentingan pragmatis pemilik media. Profesional artinya bekerja penuh waktu. Dedikasi artinya setia pada pelaksanaan tugas pokok sebagai Komisioner.

Pembelajaran selanjutnya adalah terkait perbaikan UU Pemilu yang masih ada celah untuk dimanfaatkan partai politik untuk “melanggar” suatu aturan. Contohnya adalah deklarasi partai politik untuk mendukung Capres/Cawapres yang pada Pilpres 2014 dilakukan secara “prematur”, bahkan sekitar 2 tahun sebelum jadwal resmi pendeklarasian dukungan pada Capres/Cawapres bisa dilakukan berdasarkan UU. Celah yang dimanfaatkan adalah bahwa ketika mereka mendeklarasikan Capres/Cawapres yang mereka usung, posisi mereka adalah belum resmi menjadi peserta Pemilu 2014, sehingga mereka merasa tidak akan dapat disalahkan. KPU dan Bawaslu tentu tidak bisa melakukan tindak lanjut, karena memang celah itu ada. Celah-celah seperti inilah yang perlu jeli untuk diperbaiki ke depannya pada UU Pemilu, agar aturan-aturan yang ada dapat lebih komprehensif, tidak multitafsir, dan tegas, serta tuntas mengatur segala sesuatunya dengan lebih detail.

4.2. Pembelajaran dari Pileg 2014

Terjadinya banyaknya fenomena bertentangannya pilihan rakyat kepada Calon Kepala Daerah dan Capres adalah sangat menarik karena pertanyaan menggelitik yang muncul kemudian adalah terkait apakah hal tersebut menunjukkan bahwa kepercayaan rakyat kepada partai politik mulai berkurang, sehingga mereka tidak peduli dengan siapa yang calon kepala daerah atau bahkan

Capres yang diusung suatu partai politik, dan akhirnya lebih memiliki keyakinan dan pandangan pribadi terkait siapa Calon Kepala Daerah dan Capres yang akan mereka pilih? Hal ini kemudian berlanjut pada pertanyaan bahwa apakah kedewasaan rakyat dalam berpartisipasi dalam politik sudah semakin maju?

Di Amerika Serikat (AS), fenomena *split-voting* tampaknya menjadi salah satu indikasi kedewasaan berpolitik masyarakat AS. Pemilihan Presiden, Senator, Gubernur, Anggota Kongres, dan lain-lain seringkali berbeda-beda terkait dengan preferensi partai politiknya. Tingkat pemilih independen per tahun 2014 di AS yang mencapai 30-40%¹⁸⁵ menunjukkan bahwa sebagian warga AS sudah memiliki preferensi politik sendiri yang tidak bersifat “disetir” oleh partai politik tertentu. Setidak-tidaknya, gejala ini juga mengindikasikan tingkat kritisasi masyarakat AS kepada politik yang sudah matang. Pemilih independen di AS itu dinamakan sebagai *swing voters*, yang preferensi politiknya seringkali sulit ditebak dan membingungkan partai politik sekaligus menjadi sasaran kampanye partai politik yang sangat gencar terutama menjelang hari H pada setiap Pemilihan.

Pembelajaran dari meningkatnya jumlah *swing voters* atau dalam konteks pelaksanaan Pileg 2014 di Indonesia (dikaitkan dengan Pilpres 2014) adalah bahwa setidaknya ada indikasi awal bahwa kedewasaan berpolitik masyarakat Indonesia semakin meningkat. Hanya saja, yang perlu diwaspadai adalah bahwa hal ini akan menyebabkan semakin lemahnya partai politik, sehingga wadah bagi penyaluran aspirasi masyarakat menjadi semakin kabur, karena masyarakat lebih percaya kepada Presiden atau Kepala Daerah daripada kepada Wakil Rakyat di DPR RI. Padahal, kondisi idealnya adalah harus ada keseimbangan antara kekuatan rakyat yang terwakili di DPR RI dengan kekuatan rakyat yang tercermin dari posisi Pemerintah, yang terwujud

¹⁸⁵ Andi Mallarangeng. Op.Cit.

sebagai Presiden atau Kepala Daerah pilihan. Kondisi ini bila tidak hati-hati akan memunculkan suatu diktatorisme karena posisi eksekutif yang terlalu kuat. Meskipun sistem pemerintahan kita pada dasarnya adalah *Presidential*, tetapi harus diingat bahwa Indonesia juga menganut sistem *check and balances*, dalam hal ini, kekuasaan Eksekutif harus diimbangi dengan keberadaan kekuasaan Legislatif.

Dengan begitu, partai politik di Indonesia harus tetap dijaga kekuatan fungsinya. Sebagaimana kita ketahui, fungsi partai politik adalah sebagai sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen politik, dan sarana pengatur konflik. Keadaan perpolitikan dimana partai politik diabaikan atau dianggap remeh atau bahkan "tidak dihormati" lagi oleh rakyat di suatu negara mengakibatkan peran dan fungsi partai politik menjadi semu. Rakyat merasa sudah mampu untuk menentukan keputusan atau pendirian politiknya tanpa bimbingan dari suatu partai politik. Dalam suatu negara dengan geografis yang relatif kecil, mungkin hal itu tidak terlalu menjadi masalah, apalagi dengan sistem politik yang monarki. Namun, berbeda dengan Indonesia yang luas wilayahnya luar biasa besar dengan jumlah penduduk lebih dari 200 juta jiwa. Diperlukan suatu organisasi politik untuk dapat mengagregasikan kepentingan rakyat dengan jumlah manusia sebanyak itu dan dengan wilayah yang begitu luas. Dengan tidak adanya partai politik, maka bisa saja terjadi proses pencalonan seorang pemimpin menjadi "liar". Setiap orang merasa independen untuk mencalonkan diri tanpa melalui dukungan atau wadah partai politik. Akibatnya, jumlah calon akan "membludak" dengan kualitas yang belum tentu dapat dipertanggungjawabkan untuk dapat menjadi seorang pemimpin politik. Berbeda dengan kondisi politik dimana partai politik eksis dengan baik. Setiap orang akan dapat berkarir dulu dalam suatu partai politik, dimana kualitas-kualitas kepemimpinan dan intelektualnya akan dapat teruji dari waktu ke waktu. Seleksi calon

pemimpin akan terjadi sejak proses perekrutan awal yang tersistemasi, sehingga jumlah calon akan lebih terorganisasikan dengan baik, disamping tidak menjadi suatu kuantitas massa yang “liar”. Orang-orang yang maju menjadi calon pemimpin nantinya akan benar-benar memenuhi syarat yang memang layak untuk maju, bukannya hanya bermodalkan nekad atau mengandalkan peruntungan semata, berbekal rasa memiliki pengetahuan tanpa teruji oleh pengalaman memimpin atau berorganisasi, khususnya dalam organisasi politik.

Oleh karena itu, hal yang harus dilakukan adalah pembenahan partai politik itu sendiri, baik melalui sistem internal partai maupun melalui regulasi atau perundang-undangan. Bercermin dari yang terjadi di AS, mekanisme perekrutan anggota partai politik dan calon-calon Wakil Rakyat dan calon pemimpin negara direvitalisasi dengan dibarengi proses kreatif atau pencarian yang terus-menerus akan ide-ide baru yang “segar” atau “mutakhir” (sesuai dengan perkembangan zaman yang terus berubah). Pemerintah Indonesia dan para Pemimpin partai politik juga harus memiliki *spirit* itu.

Konsekwensi dari *spirit* itu adalah bahwa partai politik perlu didukung oleh tenaga-tenaga ahli atau *Think Tank* yang disebut Andi Mallarangeng sebagai *second-hand dealers of ideas* (untuk membedakannya dengan *primary researchers* dan *thinkers* di dunia universitas).¹⁸⁶ Para ahli di partai politik itu tugasnya adalah mencari penemuan-penemuan yang kreatif atau ide-ide baru untuk memperkuat fungsi dan peran partai politik, khususnya partai politik dimana mereka bekerja. Di AS, sistem seperti ini menghasilkan dunia politik yang kaya dengan perdebatan ide bagi suatu kebijakan politik. Dunia perpolitikanpun menjadi dinamis, dan Indonesia harus mengadopsi cara itu untuk merevitalisasi peran dan fungsi partai politik. Para *Think Tank* partai politik juga harus menemukan formula agar partai politik dapat lebih dekat dengan

¹⁸⁶ Ibid.

rakyat, bahkan kalau bisa dapat berperan besar seperti dahulu di awal-awal Negara Indonesia berdiri, dimana partai-partai politik yang ada ketika itu betul-betul mewakili suatu ideologi pemikiran dari berbagai pemikiran yang ada di masyarakat. Ini akan menyebabkan partai politik dapat melahirkan wakil-wakil rakyat yang representatif, dalam arti efektif sebagai penyuar aspirasi masyarakat dari suatu "kaum". Memang, pada dasarnya partai politik harus menyuarakan suara rakyat Indonesia secara keseluruhan, namun tidak bisa dipungkiri bahwa partai politik itu memiliki suatu ideologi perjuangan yang biasanya memperjuangkan suatu kaum tertentu, sebagai wakil dari kaum atau golongan ini agar dapat diperhatikan nasib dan masa depannya oleh Pemerintah. Maka dari itu, optimalisasi dan revitalisasi peran dan fungsi partai politik otomatis akan meningkatkan keterwakilan suatu partai politik atas aspirasi rakyat.

Think Tank partai politik itu selayaknya selain diisi oleh orang-orang senior, juga didampingi oleh anak-anak muda milenial yang biasanya justru lebih banyak menguasai perteknologian yang mutakhir dalam komunikasi. Hal ini penting agar partai politik mendapatkan masukan-masukan yang senantiasa *update* tentang bagaimana cara lebih dekat dengan masyarakat atau konstituen melalui misalnya media-media sosial. Contohnya adalah para *Think Tank* muda itu memberikan sentuhan-sentuhan tampilan situs partai politik yang lebih "segar" dilihat oleh anak-anak muda, diisi dengan konten-konten yang menarik minat anak-anak muda untuk belajar politik dan terutama menyadarkan mereka tentang hak dan tanggung jawab mereka atas perpolitikan di negeri ini. Fitur-fitur media sosial semacam *Facebook*, *Twitter*, *Whatsapp*, dan lain-lain akan dapat dioptimalkan dengan adanya tenaga yang khusus bertugas mengurus itu semua termasuk jaminan adanya tenaga untuk berkomunikasi langsung dengan rakyat atau konstituen melalui media-media sosial tersebut.

Cara-cara seperti itu akan dapat menarik simpati rakyat kembali kepada partai politik, terutama dari generasi muda yang baru mengenal dunia perpolitikan. Komunikasi yang baik dan mutakhir antara partai politik dengan rakyat baik melalui media sosial maupun di lapangan langsung, akan dapat mengembalikan kepercayaan rakyat pada partai politik, yang selama ini cenderung dianggap kurang efektif menyuarakan aspirasi rakyat.

Ketika kepercayaan masyarakat pada partai politik sudah mulai kembali membaik, maka ketika partai politik itu menawarkan calon-calon atau kader-kadernya untuk menjadi calon legislatif, maka hal itu sudah akan menjadi efektif, karena sistem komunikasi yang telah terbina dengan sentuhan *spirit* milenial itu. Efek selanjutnya adalah bisa jadi terjadi suatu kondisi dimana dukungan rakyat pada partai politik akan dapat ekuivalen dengan dukungan rakyat terhadap Calon Presiden yang diusung partai politik yang sama. Ekuivalensi ini memang bukan menjadi suatu keharusan, namun setidaknya dapat menunjukkan efektivitas peran dan fungsi partai politik dalam melahirkan calon-calon pemimpin bangsa atau wakil-wakil rakyat.

Selanjutnya, bagaimana dengan masalah fenomena Caleg dari kalangan artis yang dilakukan oleh beberapa partai politik? Dari sudut pandang politik, hal itu tentu wajar dilakukan. Yang menjadi masalah adalah ketika para artis yang diajukan menjadi Caleg tidak dibekali dengan kaderisasi yang benar-benar membuat mereka memenuhi syarat atau standar untuk menjadi seorang wakil rakyat. Namun sebetulnya, masalah kaderisasi ini dapat dilakukan dengan prinsip *learning by doing*. Beberapa artis yang terpilih menjadi Anggota DPR RI dari hasil Pileg 2009 dan berhasil lolos kembali ke Senayan sebagai hasil Pileg 2014 setidaknya tidaknya memunculkan pemikiran bahwa mereka mampu mengemban tugas sebagai Wakil Rakyat.

Prinsip *learning by doing* dari kalangan artis ini tidak perlu dikhawatirkan karena di Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI memiliki tenaga-tenaga ahli, baik itu yang berstatus sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) maupun yang non-ASN (yang dipilih oleh para Anggota DPR RI sendiri) yang akan memberikan *supporting system* bagi para Anggota Dewan agar mampu mengikuti dinamika politik di legislatif.

b. Pemilu 2019

1. Hal-hal Menarik

1.1. Politik Identitas dan Populisme yang Kuat dalam Pilpres

Terjadinya politik identitas diiringi dengan populisme tampaknya cukup kuat pada Pilpres 2019. Sejumlah kalangan menyayangkan proses pelaksanaan Pilpres karena dari berbagai kondisi situasi politik yang terjadi pada masa kampanye Pilpres 2019, termasuk pada masa pra kampanye, terlihat bahwa gejala yang terjadi adalah menguatnya eksploitasi identitas sebagai propaganda politik, atau politisasi Suku, Agama, Ras, Antar Golongan (SARA). Selain itu, indikasi yang lainnya adalah meningkatnya ujaran kebencian *hate speech* yang memenuhi ruang publik selama beberapa tahun sebelum dan pada saat pelaksanaan Pilpres 2019. Selain itu, ada juga pandangan bahwa kondisi itu diperparah dengan sikap elit politik yang cenderung dinilai menunjukkan sikap yang anti demokrasi, dalam arti hanya siap menang dan tidak siap kalah.¹⁸⁷

Keunikan politik identitas pada Pilpres 2019 dalam konteks penggunaan SARA adalah kuatnya salah satu unsur yaitu agama.

¹⁸⁷ Pengamat Pasca Pemilu: Pendidikan Demokrasi Penting untuk Membangun Persatuan; Wawancara dengan Pengamat Politik, Direktur Eksekutif *Indonesian Public Institute* (IPI) oleh Jurnalis *Deutsche Welle*, Rizki Akbar Putra: <https://www.dw.com/id/pengamat-pasca-pemilu-pendidikan-demokrasi-penting-untuk-membangun-persatuan> : diakses pada 27 Juli 2019.

Politik menyerang lawan politik hampir selalu dikait-kaitkan oleh identitas agama yang selalu dipakai untuk menarasikan bahwa pemerintah (dibawah kepemimpinan Presiden Jokowi, yang juga adalah Capres Pilpres 2019), memarginalkan kelompok muslim. Bila tidak dikaitkan dengan agama, maka serangan politik yang lainnya adalah populisme negatif, yang pada prinsipnya adalah menyerang kelemahan-kelemahan Capres *incumbent*, tetapi pada akhirnya bermuara pada konteks politik identitas agama juga. Beberapa contohnya adalah Gerakan “2019 Ganti Presiden”, “partai setan vs partai Allah”, *people power*, tidak percaya kepada lembaga-lembaga mapan (KPU dan MK) maupun lembaga independen (*quick count*, dll). Jika digunakan terus-menerus, politik identitas *anti-establishment* agama yang memperhatikan semangat golongan dan partai ketimbang semangat persatuan menyebabkan polarisasi yang meluas di kalangan masyarakat ataupun para elite-politik.¹⁸⁸ Memang populisme adalah sah-sah saja dalam persaingan politik pada pemilu, tetapi ketika populisme itu dikaitkan dengan politik identitas yang ditempatkan dengan cara yang membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa, maka keabsahan strategi populisme tersebut menjadi dipertanyakan.

1.2. Kemenangan dan Kekalahan Capres-Cawapres di Daerah Berbasis Islam Kuat

Baik Jokowi-Ma'ruf maupun Prabowo-Sandiaga menggunakan sentimen keagamaan, khususnya Islam. Hal ini sangat wajar karena mayoritas masyarakat Indonesia adalah Muslim. Politik identitas dengan “mengatasnamakan” Islam dapat difahami. Strategi politik identitas ini menghasilkan 68.650.239 (44,5 persen) suara untuk Prabowo, sedangkan Jokowi mendulang 85.607.362 suara (55,5 persen), merujuk hasil penghitungan

¹⁸⁸ Populisme, Politik Identitas dan Pemilu 2019, <https://news.detik.com/kolom/d-4545249/populisme-politik-identitas-dan-pemilu-2019>, diakses 2 Juli 2019.

resmi Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang dirilis pada 22 Mei 2019 lalu. Jokowi unggul di 22 provinsi dan luar negeri sementara Prabowo menang di 13 provinsi.

Lalu, manakah sentimen keagamaan yang efektif dari keduanya, dan dimana saja kebanyakan masing-masing Capres mengalami kemenangan dan kekalahan suara? Fakta menunjukkan bahwa meski sama-sama menggunakan sentimen keagamaan, karakter pemilihnya berbeda. Beritagar.id menemukan perbedaan tersebut dari aspek tingkat toleransi beragama berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional, Badan Pusat Statistik (BPS), terhadap 71.447 rumah tangga di Indonesia pada 2014. Tiga dari lima pertanyaan yang berkaitan dengan toleransi beragama dalam survei tersebut: kesediaan bersahabat dengan pemeluk agama lain, kesediaan adanya kegiatan agama lain, dan kesediaan pembangunan rumah ibadah agama lain. Analisis ketiga indikator menghasilkan skor Indeks Toleransi Beragama di level provinsi dalam empat skala: Sangat Rendah, Rendah, Tinggi, dan Sangat Tinggi. Semakin tinggi skornya, wilayah tersebut dianggap cenderung toleran.

Hasil data yang diperoleh adalah bahwa ternyata hanya menghasilkan dua karakteristik: Tinggi dan Rendah. Tidak munculnya karakteristik Sangat Rendah dan Sangat Tinggi, menggambarkan bahwa tingkat toleransi di Indonesia berdasarkan survei ini tidaklah ekstrem. Meski ada daerah yang terhitung Rendah toleransinya, tidak sampai masuk kategori Sangat Rendah. Selanjutnya, hitungan korelasi atau hubungan tingkat toleransi di level provinsi dengan perolehan suara masing-masing paslon. Hasilnya, suara yang diperoleh Prabowo-Sandi datang dari daerah dengan tingkat toleransi lebih rendah. Sebaliknya, semakin tinggi tingkat toleransi, raihan suara Jokowi-Ma'ruf makin tinggi.¹⁸⁹

Temuan yang lebih menarik adalah sebagaimana yang disampaikan Direktur Eksekutif Indikator Politik Indonesia,

¹⁸⁹ Aghnia Adzkia. Mendulang suara lewat sentimen agama: <https://lokadata.id/artikel/mendulang-suara-lewat-sentimen-agama>. 13 Juni 2019. Diakses 9 Juni 2021.

Burhanuddin Muhtadi, yang menyatakan bahwa polarisasi identitas dalam Pemilu 2019 jauh lebih kuat dibandingkan variabel ekonomi-sosial dan rational choices (pilihan logis). Hal itu menjelaskan kenapa pemilih Prabowo datang banyak dari provinsi yang secara keislaman lebih kuat, kecenderungannya lebih konservatif. Provinsi yang lebih toleran, beragam, plural, cenderung memilih Jokowi. Dua provinsi unggulan Prabowo-Sandi, Sumatra Barat (85,92 persen) dan Aceh (85,59 persen), tercatat sebagai provinsi dengan tingkat toleransi paling rendah dibanding provinsi lainnya, masing-masing dengan skor indeks 41,94 dan 37,6. Bali dan Papua sebagai kantung suara Jokowi-Ma'ruf, memiliki skor Indeks Toleransi Beragama cenderung tinggi. Di dua wilayah tersebut, Jokowi dominan dengan perolehan suara mencapai 91,68 persen dan 90,66 persen. Menilik setiap indikator, lebih dari separuh keluarga di Aceh dan Sumatra Barat tak sepakat anaknya bersahabat dengan pemeluk agama lain. Selain itu, hampir seluruh warga menolak pembangunan rumah ibadah agama lain. Adapun di Bali, 87,59 persen keluarga membolehkan anaknya berteman dekat dengan pemeluk agama lain; 88,41 persen tak terganggu dengan kegiatan agama lain; dan 68,67 persen tak masalah dengan pembangunan tempat ibadah agama lain.¹⁹⁰

Kecenderungan lain yang ditemukan, rendahnya skor toleransi justru muncul di wilayah dengan persentase populasi muslim yang tinggi. Artinya, penduduk wilayah tersebut cenderung homogen. Tingkat populasi muslim ini berkorelasi positif dengan arah dukungan politik saat pilpres. Semakin tinggi populasi muslim, semakin tinggi dukungan ke Prabowo. Pola ini sama dengan 2014, tetapi korelasi jauh lebih kuat di Pemilu 2019. Artinya, polarisasi berdasarkan populisme agama pada 2019 lebih kencang ketimbang 2014. Dalam riset Burhanuddin,

¹⁹⁰ Ibid.

dkk (2018) bertajuk *Entrepreneurs of Grievance*, ditemukan hubungan yang sangat kuat antara pendukung Prabowo dengan beragam indikator seperti intoleransi, keyakinan terhadap kesenjangan ekonomi kelompok muslim, dan dukungan terhadap Front Pembela Islam (FPI). Sebaliknya, kelompok Islam yang mendukung Jokowi adalah mereka yang cenderung terbuka terhadap kaum pemeluk agama lain sebagai pemimpin politik, menerima kegiatan agama lain, mendukung pembangunan rumah ibadah, dan melawan FPI. Namun demikian, ditambahkan bahwa meski Jokowi kalah di kalangan segmen muslim, kalahnya tidak telak. Sebagian besar adalah orang NU yang umumnya lebih toleran ketimbang non-NU. Sementara di antara warga non-muslim, 97 persen milih Jokowi. Dari hasil exit poll Indikator (2019), Jokowi mendapatkan sepertiga suara dari kalangan Nahdlatul Ulama (NU), yang diidentikkan dengan sosok Ma'ruf. Suara ini meningkat 15 persen dari lima tahun sebelumnya. Ini terlepas dari seorang Prabowo yang tidak bisa disebut berasal dari tradisi santri; Prabowo dianggap mewakili simbol Islamis, Jokowi nasionalis. Itu kenapa provinsi islamis cenderung memilih Prabowo.¹⁹¹

1.3. Pembelajaran Apa yang Dapat Diambil dari Pilpres 2019?

Pembelajaran pertama dari Pilpres 2019 adalah terkait populisme dan politik identitas. yang sangat kuat terjadi. Sebelum kita menarik pelajaran dari fenomena tersebut, kita perlu melihat beberapa konsep atau teori terkait populisme dan politik identitas. Dalam kondisi keterserakan identitas dan entitas-entitas perbedaan, politik perbedaan dan entitas-entitas perbedaan, politik perbedaan sangat subur dalam situasi negara atau masyarakat yang multikultural dan multi-etnis. Dalam konteks ini, hubungan

¹⁹¹ Ibid.

interaktif antar kelompok perbedaan, terutama kelompok etnis yang berbeda-beda harus menjalin suatu kerangka etis, dalam hal ini adalah sikap toleran. Toleransi politik hanya mungkin dalam suasana politik negara yang demokratis. Oleh karena toleransi politik (*political tolerance*) sangat dipengaruhi oleh sistem, struktur, dan atmosfer politik yang berlaku. Salah satu hasil penelitian yang menarik adalah yang dilakukan oleh John Sullivan. John Sullivan dalam Hefner (2007) menganalisis konsep dan penerapan toleransi politik di tiga negara yang berbeda: Amerika Serikat, Selandia Baru, dan Israel, menemukan kadar intensitas toleransi yang berbeda-beda. Hal tersebut dipengaruhi oleh faktor-faktor antara lain tingkat kemakmuran ekonomi, struktur dan sistem politik, faktor psikologi politik. Konsep politik identitas relevan untuk diterapkan, paling tidak diwacanakan mengingat peta politik masa depan, yang berkembang ke arah politik yang beragam, lebih melihat kembali pada tataran humanitas dan etik. Geoff Mulgan dalam Hefner (2007), seorang ilmuwan politik, mengemukakan bahwa peran-perang etis dan moral harus dikedepankan. Oleh karena seiring runtuhnya narasi besar, ideologi-ideologi besar, partai-partai politik berkurang perannya. Moralitas pun akan lebih dibutuhkan untuk mengatasi gejolak-gejolak politik dan menumbuhkan perilaku politik yang etis dan bermoral. Sejalan dengan Mulgan, Walter Lippmann dalam Hefner (2007) dalam filsafat publiknya mendorong para politikus demokrasi untuk menjunjung tinggi moralitas berpolitik. Hal ini dikarenakan dalam negara-negara demokratis sekalipun penyakit dari terbukanya kebebasan akan senantiasa muncul, sehingga perlu adanya suatu tatanan etika dan moralitas demokrasi.¹⁹²

Penelitian penting selanjutnya adalah dari Klaus Von Beyme. Klaus Von Beyme dalam Hefner (2007) menganalisis karakter gerakan identitas dalam beberapa tahap perkembangannya,

¹⁹² Robert W. Hefner. 2007. *Politik Multikulturalisme: Menggugat Realitas Kebangsaan*. Yogyakarta: Impulse. Hal.46.

mulai dari tahap pramodern sampai dengan *postmodern*. Perpecahan fundamental, kelompok-kelompok kesukuan dan kebangsaan memunculkan gerakan sosial politik yang menyeluruh. Dalam hal ini mobilisasi secara ideologis diprakarsai oleh para pemimpin. Tujuannya adalah perampasan dan perebutan kekuasaan dari suatu penguasa ke penguasa yang baru. Pada tahap modern, gerakan tersebut muncul dengan adanya pendekatan kondisional, keterpecahan membutuhkan sumber-sumber untuk dimobilisasi. Terjadi keseimbangan mobilisasi dari atas dan partisipasi dari bawah, peran pemimpin tidak lagi dominan dan tujuan akhirnya adalah pembagian kekuasaan. Kemudian pada perkembangan pos modern, munculnya gerakangerakan itu berasal dari dinamikanya sendiri, protes muncul atas berbagai macam kesempatan individual, tidak ada satu kelompok atau pecahan yang dominan. Pola aksi dan kegiatannya berdasarkan kesadaran diri yang bersifat otonomi sebagai tujuan finalnya.¹⁹³

Kemunculan politik etnis diawali dengan tumbuhnya kesadaran yang mengidentikkan mereka kedalam suatu golongan atau kelompok etnis tertentu. Kesadaran ini kemudian memunculkan solidaritas kekelompokan dan kebangsaan. Politik etnis mengacu pada politik "kelompok etnis" dan "minoritas kecil", sementara penfsiran kelompok etnis bisa mencakup bangsa etnis (*ethnic nation*). Pada wacana politik kontemporer nuansanya lebih sempit. Dalam konteks ini, biasanya kelompok etnis atau minoritas etnis tidak memiliki teritori tertentu. Tujuan mereka pun berbeda dengan nasionalis klasik, mereka tidak menghendaki "determinasi diri kebangsaan" dalam suatu wilayah bangsa (negara). Akan tetapi, lebih pada penerimaan proteksi dan kemajuan bagi kelompok, khususnya bagi individu-individu dalam kelompok itu, dalam suatu negara yang telah ada.¹⁹⁴

¹⁹³ Ibid. Hal.47.

¹⁹⁴ James G. Kellas, 1988. *The Politics of Nationalism and Ethnicity: Edisi II*. New York: ST Martin's Press. Hal.119.

Selanjutnya, Fukuyama (2018) menyatakan bahwa isu-isu identitas telah mendominasi politik dalam beberapa tahun terakhir. Banyak pihak mungkin berpandangan bahwa semua diskusi tentang identitas dan politik identitas politik sebagai strategi pengalihan, karena isu etnis dan agama, misalnya, sering hanya digunakan untuk menyamarkan isu kepentingan kelas. Pemberian identifikasi bahwa “rakyat” melawan musuh-musuh yang tidak dikenal dan sering tidak disebutkan namanya adalah kesempatan yang menguntungkan untuk tidak membahas tentang pelanggaran HAM, korupsi yang sistematis, dan oligarki. Disebutkan lebih jauh lagi bahwa secara intinya, populisme berhubungan dengan polarisasi, dramatisasi, dan moralisasi politik. Dapat dikatakan bahwa populisme selalu merupakan sub-tipe dari politik identitas. Sebagai “ideologi yang tipis” dia bergabung dengan fragmen gagasan tambahan dari tradisi-tradisi seperti liberalisme, konservatisme, dan sosialisme dengan tujuan membangun atau membangun kembali masyarakat yang homogen secara budaya dan etnis. Pada waktu yang sama, kelompok elit sering tidak terkecualikan karena alasan etnis, bukan karena alasan moral.¹⁹⁵

Selanjutnya adalah konsep populisme. Perlu diperhatikan bahwa populisme adalah pandangan yang pada prinsipnya selalu anti-elitis dan anti-pluralis. Muller (2015) menyebutkan bahwa kalau ada satu saja “rakyat yang asli, yang sebenarnya” dan bukan pluralitas kelompok dengan identitas berbeda dalam satu masyarakat, implikasinya adalah hanya ada satu kebenaran. Hanya kelompok populis yang mewakili “rakyat yang sebenarnya”, mereka tidak sekedar berbicara atas nama rakyat, tetapi juga memandang diri mereka sendiri sebagai orang-orang “terpilih” yang mewujudkan kehendak rakyat dan mengetahui apa yang dipikirkan oleh “orang biasa”. Dengan demikian, mereka

¹⁹⁵ Francis Fukuyama. 2018. Against Identity Politics. *Foreign Affairs*, September/Oktober, 1–25. Hal.14.

adalah “anti-pluralis berprinsip” yang “tidak dapat menerima apa pun seperti oposisi yang sah”. Karenanya, partai-partai populis hanya mendefinisikan diri mereka sebagai gerakan, karena mereka berpura-pura mewakili lebih banyak daripada hanya sebagian rakyat. Mereka lebih suka menggunakan nama seperti *Alternative für Deutschland* (AFD, Alternatif bagi Jerman), *Podemos* (Kita bisa), *Forza Italia* (Maju Italy), *MoVimento 5 Stelle* (Gerakan Lima Bintang), *Thai Rak Thai* (Rakyat Thailand mencintai orang Thailand), dll. yang menunjukkan oposisi mendasar terhadap partai-partai politik tradisional atau mapan.¹⁹⁶

Sisi populisme yang menjadi “mata pisau tajam” bagi politisi yang menggunakannya adalah bawah dalam populisme ada yang disebut sebagai prinsip antagonisme esensial. Konsep tentang antagonisme esensial yang hamper selalu beriringan dengan konsep tentang elit berkuasa yang “jahat” berkaitan dengan keyakinan bahwa seluruh negara berada dalam situasi krisis yang mendasar dan secara mendesak harus diambil alih oleh kelompok populis. Jika pihak penguasa tidak bermoral, sangat logis mengasumsikan konspirasi media arus utama, aparat negara, elit ekonomi, dan lain-lain. Menurut pemikiran ini, media yang dikendalikan oleh elit menyebarkan berita palsu, dan lembaga penelitian dan lembaga survei memalsukan hasil-hasil penelitian dan survei mereka. Apabila kelompok populis kalah dalam pemilihan, mereka biasanya mempertanyakan legitimasi mereka dan menafsirkan hasil pemilihan sebagai hasil manipulasi dan kecurangan. Ini berarti, pemilihan bukan dipandang sebagai mekanisme untuk menawarkan pilihan yang berbeda bagi para pemilih atau untuk akhirnya menemukan apa yang sebenarnya dikehendaki oleh para pemilih, melainkan sebagai sarana bagi kelompok populis untuk membuktikan bahwa hanya pihak populis dan hanya mereka saja yang benar.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Muller. 2015. *Op.Cit.* Hal.85-86.

¹⁹⁷ *Ibid.* Hal.87.

Penekanan lain tentang populisme adalah bahwa populisme terdiri dari penghancuran prinsip-prinsip demokrasi, mayoritas rakyat, dengan cara yang ditujukan untuk mengeluh-elukan sebagian rakyat melalui pemimpinnya, yang menggunakan dukungan penonton untuk memurnikan pemilihan karakter prosedural dan formalistik mereka. Pemilihan, dengan demikian, sangat ambivalen bagi kelompok populis. Di Indonesia, selama berminggu-minggu Prabowo Subianto mengklaim kemenangan setelah pelaksanaan pemilihan presiden pada bulan April 2019. Dia melakukan itu bahkan ketika dihadapkan dengan hasil perhitungan cepat yang sangat andal yang dilakukan oleh lembaga survei serius yang memperlihatkan bahwa dia telah kalah dengan selisih yang cukup besar (berbeda dengan dugaan "perhitungan sebenarnya" yang dilakukan oleh timnya sendiri). Di Turki, kira-kira pada waktu yang sama, Recep Tayyip Erdoğan tidak bersedia menerima kekalahan di dalam pemilihan di Istanbul. Begitu kelompok populis memenangkan pemilihan, mereka cenderung memperkuat daya cengkeraman mereka. Akibatnya adalah penguraian sistem pengawasan dan perimbangan.¹⁹⁸

Perlu diketahui pula bahwa populisme bertumpu pada hubungan antara pemimpin dan pengikutnya. Stavrakakis dkk (2016) menyatakan bahwa sering kali, rakyat dianggap pasif dan dimanipulasi oleh para populis, tetapi bangkitnya kaum populis baru-baru ini sebagian besar dipicu oleh penggunaan yang cerdas media sosial seperti *YouTube*, *Twitter*, *Instagram* dan *Whatsapp*. Oleh karena itu, terlalu mudah untuk memahami rakyat hanya sekedar sebagai penonton. Populisme tidak semata-mata muncul dari atas dengan seorang pemimpin karismatik membangun dukungan melalui rayuan dan dengan memanipulasi kerumunan yang antusias. Setidaknya yang juga penting adalah sisi permintaan populisme. Gerakan sosial kadang-kadang terorganisasi dengan baik,

¹⁹⁸ Nadia Urbinati. 2019. Political Theory of Populism. *Annual Review of Political Science*, vol. 22, forthcoming. Hal.20.

kadangkadang sebagian besar hadir dengan tidak dikoordinasi di ruang siber, menciptakan pemimpin mereka sendiri. Dengan demikian, populisme adalah sebuah interaksi yang rumit.¹⁹⁹

c. Pilkada Serentak 2020

Proses peningkatan kehidupan demokrasi di Indonesia salah satunya dapat dilihat dari perkembangan pilkada yang selama ini dilaksanakan. Salah satu momen yang dipandang sebagai kemajuan kepemiluan di Indonesia adalah Pilkada Serentak yang dilaksanakan berdasarkan amanat UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.¹⁹ Ketentuan dalam UU ini menyebutkan bahwa pelaksanaan pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota dilaksanakan setiap lima tahun sekali secara serentak.

Pilkada serentak 2020 dilaksanakan pada 9 Desember 2020 di 270 daerah. Sebelumnya, jadwal yang ditetapkan adalah 23 September 2020, namun dimundurkan berdasarkan keputusan Rapat Kerja antara Komisi II DPR RI dengan Kementerian Dalam Negeri, Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) pada akhir Mei 2020 karena mempertimbangkan berlangsungnya pandemi *Covid 19*.²⁰⁰

Keputusan tetap melaksanakan Pilkada Serentak 2020 dalam masa pandemi *Covid 19* sebelumnya memang menjadi perdebatan terkait penjadwalannya. KPU berpandangan bahwa Pilkada

¹⁹⁹ Stavrakakis, Yannis, Kioupiolis, Alexandros, Katsambekis, Giorgos, Nikisianis, Nikos, dan Siomos, Thomas. (2016). Contemporary Left-wing Populism in Latin America: Leadership, Horizontalism, and Postdemocracy in Chávez's Venezuela. *Latin American Politics and Society*, 58 (3), 51–76. Hal.64.

²⁰⁰ "Mewujudkan Pilkada Bermutu", *Republika*, 19 Juni 2020, hal.7

Serentak 2020 tetap harus dilaksanakan dengan alasan pertama, adanya Perppu Nomor 2 Tahun 2020 sebagai landasan hukumnya. Kedua, masa berakhirnya pandemic *Covid 19* adalah tidak jelas. Ketiga, hak konstitusional pada periode pergantian kepemimpinan di daerah harus terus dijalankan, dan keempat, penundaan Pilkada Serentak 2020 akan membuat pencairan anggaran 2020 akan percuma karena melewati tahun anggaran. Sementara itu, Menteri Dalam Negeri menyampaikan bahwa jika Pilkada Serentak 2020 ditunda, maka kepemimpinan daerah di 270 daerah akan dijalankan oleh pelaksana tugas kepala daerah.²⁰¹

Terkait dengan pandangan Menteri Dalam Negeri di atas, penundaan Pilkada Serentak 2020 akan membuat demokrasi terganggu, karena berarti ada kekosongan kepemimpinan politik secara riil, oleh karena peran kepala daerah dijalankan oleh pejabat pelaksana tugas, bukan kepala daerah definitif, sehingga prinsip keterwakilan politik masyarakat daerah menjadi tidak terpenuhi. Kecurigaan politik bisa terjadi karena dari pihak oposisi dalam pemerintahan berpotensi melihat penundaan itu adalah strategi politik untuk menghambat pencalonan kandidat-kandidat mereka dalam Pilkada Serentak 2020.

Oleh sebab, itu Pilkada Serentak 2020 diputuskan tetap dilaksanakan, dengan tuntutan dari berbagai kalangan agar meskipun diselenggarakan di tengah masa pandemi, dapat tetap menjaga nilai-nilai demokratis, karena bila tidak demikian, maka Pilkada Serentak 2020 hanya bersifat demokrasi prosedural dan bukan demokrasi substansial. Pemerintah dan KPU melaksanakan konsekwensi dari keputusan ini, yaitu mempelajari bagaimana suatu pemilu dijalankan di tengah pandemi, yang memang situasi ini adalah baru pertama kali terjadi dalam sejarah kepemiluan di

²⁰¹ Aryojati Ardipandanto, *Perspektif Demokrasi pada Pilkada Serentak 2020 di Masa Pandemic Covid-19* (Buku Bunga Rampai: Pilkada Serentak di Tengah Pandemi Covid 19), Penyunting: Prayudi, Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI dan Intelegensia Intrans Publishing, Anggota IKAPI Jatim, 2020, hal.22.

Indonesia. Pemerintah dan KPU pun mempelajari pengalaman-pengalaman negara lain dalam kasus atau situasi yang sama, dan menjaga koridor-koridor pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 yang demokratis.

Kajian evaluasi Pilkada Serentak 2020 perlu dilakukan karena Komisi II DPR RI bersama dengan Pemerintah dan KPU menyepakati perlunya desain ulang keserentakan Pemilu, baik itu Pemilu Legislatif (Pileg) dan Pemilihan Presiden (Pilpres) yang merupakan pemilu nasional, maupun Pilkada yang merupakan pemilu daerah.²⁰² Berbagai permasalahan yang terus berulang dari pemilu ke pemilu di Indonesia masih terjadi pada pemilu serentak 2019, antara lain masalah ketidakseimbangan antara kompleksitas praktek penyelenggaraan pemilu dan pilkada dengan kuantitas dan kualitas tenaga Penyelenggara Pemilu dan Pilkada di lapangan, khususnya Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Bimbingan Teknis (Bimtek) bagi Anggota KPPS pun belum optimal. Beban kerja yang terlalu berat bagi Anggota KPPS mengakibatkan banyak Anggota KPPS yang jatuh sakit dan bahkan meninggal dunia, yang disinyalir penyebabnya adalah karena terlalu kelelahan.²⁰³

Evaluasi atas Pilkada Serentak 2020 perlu dilakukan agar kekurangan-kekurangan pada pemilu serentak 2019 dapat diminimalisir potensi terjadi lagi pada pemilu dan pilkada serentak yang berikutnya. Selain itu, evaluasi atas Pilkada Serentak 2020 akan menjadi materi-materi penting yang dapat dijadikan dasar bagi perbaikan revisi UU terkait pemilu dan pilkada, yaitu UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

²⁰² "DPR Usulkan Dua Opsi Pemilu", Kompas, 7 Januari 2021, hal.2.

²⁰³ Ramadhanil, Fadli, dkk, Penyunting: Khoirunnisa Agustyati, Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu, Jakarta: Perludem, 2019, hal.49.

(beserta perubahannya, yaitu UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, diikuti dengan UU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang).

Pilkada, yang merupakan rezim pemilu, harus dilaksanakan secara demokratis. Demokratis yang diartikan disini adalah demokrasi yang substansial, bukan demokrasi prosedural saja. Ada 15 standar internasional aspek pemilu yang demokratis yang harus dipenuhi, yang mana standar ini merupakan hasil dari berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional, contohnya Konvensi Eropa 1950 untuk Perlindungan HAM dan Kebebasan Azasi, Deklarasi Universal HAM 1948, Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1960, serta Piagam Afrika 1981 tentang HAM dan Masyarakat. Standar pemilu yang demokratis itu adalah: 1) Hak untuk memilih dan dipilih; 2) Penyusunan kerangka hukum; 3) Kepatuhan terhadap hukum dan penegakan peraturan pemilu; 4) Badan Penyelenggara Pemilu; 5) Pemilihan sistem pemilu; 6) Penetapan daerah pemilihan; 7) Pendaftaran Pemilih dan Daftar Pemilih; 8) Akses kertas suara bagi partai politik dan kandidat; 9) Akses ke media dan kebebasan berekspresi; 10) Kampanye pemilu yang demokratis; 11) Pembiayaan dan pengeluaran; 12) Pemungutan suara; 13) Perhitungan dan rekapitulasi suara; 14) Peranan wakil partai dan kandidat; 15) Pemantauan pemilu.²⁰⁴

²⁰⁴ United States of America Information Agency (USIA) dalam Topo Santoso dkk, *Penegakan Hukum Pemilu: Praktek Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta: USAIDdrsp-Perludem, hal.11.

Demokrasi menurut Beetham ialah kontrol populer terhadap urusan publik dan politik berbasis persamaan hak kewarganegaraan.²⁰⁵ Beethamian lebih menekankan ke kontrol populer dimana dalam hal ini fungsi kontrol populer dapat mengembalikan hak-hak politik bagi kewarganegaraan dan juga penentu bekerjanya demokrasi. Demokrasi memberikan peluang bagi setiap orang untuk memperoleh akses yang setara terhadap sumber-sumber daya untuk meningkatkan taraf hidup. Demokrasi ala Beethamian mengerangkai kontrol populer dan persamaan politik, pengelolaan kesejahteraan dipahami sebagai isu publik yang tunduk pada kontrol populer dan persamaan politik.²⁰⁶

Pemilu yang demokratis adalah syarat mutlak kehidupan negara yang mempraktekkan prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Schumpeter dalam Sorensen (2014) mendefinisikan demokrasi adalah sebuah metode politik atau mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Dengan kata lain, rakyat diberikan kesempatan untuk memilih salah satu diantara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara.²⁰⁷ Praktek bernegara yang demokratis merupakan penataan kelembagaan untuk sampai pada keputusan politik dimana individu meraih kekuasaan untuk mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk meraih suara.²⁰⁸ Alfian dalam Surbakti (1999) berpendapat bahwa Pemilu adalah wujud sistem politik demokrasi yang ideal, yaitu sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dengan konsensus. Konsekwensi dari sistem politik ini adalah memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan, dan pertentangan diantara individu, diantara berbagai

²⁰⁵ David Beetham, *Democracy and Human Right*, Oxford: Polity Press, 1999, hal. 232.

²⁰⁶ Pascarina dkk, *Berebut Kontrol atas kesejahteraan*, Yogyakarta : POLGOV, 2015, hal.77.

²⁰⁷ Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Penyunting: Tadjuddin Noer Effendi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hal.14

²⁰⁸ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London: Allen and Unwin, 1976, hal.260.

kelompok, diantara individu dan kelompok, individu dengan pemerintah, bahkan diantara lembaga-lembaga pemerintah. Namun yang perlu digarisbawahi adalah bahwa konflik yang dimaksud adalah yang bersifat positif dan tidak menghancurkan sistem kenegaraan itu sendiri.²⁰⁹

Pemilu dilaksanakan berdasarkan pengertian bahwa dasar demokrasi adalah kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Konsekwensi dari konsep itu adalah bahwa penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara harus memprioritaskan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan utamanya (Prihatmoko, 2003:114). Adapun konsep penting demokrasi, antara lain pertama, terselenggaranya *checks and balances* baik itu oleh rakyat kepada penyelenggara pemerintahan atau antar lembaga pemerintahan berdasarkan prinsip *trias politica*. Kedua, pemberian kesempatan bagi rakyat untuk menyalurkan atau menyuarakan aspirasinya sebagai masukan bagi pembentukan kebijakan politik, dan ketiga, terselenggaranya pemilu yang demokratis.²¹⁰

Eksistensi pemilu yang dilaksanakan secara berkala adalah salah satu unsur esensial dari pemerintahan demokratis. Pemilu memang bukan satu-satunya syarat bagi terwujudnya demokrasi, namun menjadi unsur yang sangat utama. Pemilu bahkan menjadi ciri bagi suatu negara yang menyatakan diri menggunakan sistem demokrasi dalam kehidupan bernegaranya. Terkait hal tersebut, Powell (2000) menyatakan bahwa pemilu bukan hanya satu-satunya instrumen demokrasi. Pemilu harus didukung oleh instrumen lainnya dan mengatur guna mendorong komunikasi dan kerjasama. Namun, pemilu tetaplah merupakan instrumen demokrasi yang utama. Pemilu mengklaim membentuk sistem yang memaksa atau mendorong pembuat undang-undang agar

²⁰⁹ Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1999, hal.228.

²¹⁰ Joko Prihatmoko, Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi, Semarang: LP2I Press, 2003, hal.114.

memperhatikan aspirasi rakyatnya. Powell juga menegaskan bahwa konsensus kolektif menghendaki pemilu yang kompetitif, lebih dari sekedar fungsi lainnya, akan melahirkan negara yang memiliki sistem politik demokratis.²¹¹

Pemilu harus dilaksanakan dengan prinsip bahwa dalam negara demokrasi terdapat kesetaraan politik. Untuk mencapai kesetaraan politik, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif dalam pemungutan suara, dan seluruh suara harus dihitung secara bersama. Ketika perhitungan suara dilakukan secara seksama, sebuah pemilu dapat dianggap bebas dan adil.²¹²

Pemilu yang demokratis khususnya dalam pilkada sering terganggu dengan fenomena politik dinasti yang dapat dikatakan sebagai budaya politik familisme. Familisme sebagai budaya politik diartikan sebagai ketergantungan yang terlalu besar pada ikatan keluarga, yang melahirkan kebiasaan menempatkan keluarga dan ikatan kekerabatan pada kedudukan yang lebih tinggi daripada kewajiban sosial lainnya. Familisme juga dipahami sebagai *new social order*, yakni dorongan psikologis bagi seseorang untuk dapat berkarir di dalam dua ranah yakni publik sebagai birokrat dan privat sebagai korporat-swasta. (*familism*), yakni dinasti politik yang didasarkan secara murni pada hubungan darah langsung dalam keluarga (*consanguinity*) dan hubungan perkawinan (*marriage*) dengan klan lainnya.²¹³ Dengan menggunakan sudut pandang persamaan (*equality*), dinasti politik telah menutup peluang yang sama bagi setiap warganegara. Praktik yang terus menerus dilakukan dengan membangun dinasti politik lambat laun akan

²¹¹ JR Powell, G. Bingham, *Elections as Instruments of Democracy (Majoritarian and Proportional Visions)*, London: New Haven: Yale University Press, 2000, hal. 4.

²¹² Robert A Dahl, *Perihal Demokrasi – Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat (Regarding Democracy – Briefly Exploring the Theory and Practices of Democracy)*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, hal.132.

²¹³ Adela Garzon, *Familism, International Encyclopedia Of Marriage And Family*, Ed. En J. Ponzetti, New York: Macmillan, 2002, hal.1-4.

merusak perekonomian dan perpolitikan negara. seperti yang diungkapkan Lord Acton yang menyatakan bahwa *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*. Dan, kekuasaan yang mutlak lahir dengan dipraktekkannya dinasti politik. Adanya dinasti politik dalam tubuh lembaga perwakilan rakyat juga menjadi persoalan penting. Fenomena dinasti politik dalam ranah lokal muncul seiring dengan diberlakukannya pemilu langsung di tingkat lokal. Seiring dengan berjalannya proses tersebut sebagai wujud demokratisasi di aras lokal, berbagai elit bermunculan di daerah untuk mengkooptasi dengan proses tersebut.²¹⁴

Gangguan terhadap terwujudnya demokrasi substansial lainnya adalah pseudo-demokrasi, yang artinya adalah bahwa pelaksanaan pilkada atau pemilu secara prosedural terkesan demokratis, namun pada dasarnya otoriter atau demi kepentingan kelompok kecil atau klik. Pada prakteknya, pseudo-demokrasi bersifat semu dan manipulatif.²¹⁵ Pseudo-demokrasi diibaratkan sebagai “topeng” yang dipakai oleh subjek politik atau penguasa. Gaya yang dipakai adalah berpura-pura memperlihatkan sifat demokratis di lingkungan politiknya, tetapi sesungguhnya itu dilakukan dengan perhitungan dan pengaturan siasat agar kepentingan pribadinya atau kelompoknya terwujud. Demokrasi hanya dijadikan sebagai selubung untuk memperoleh kemenangan tertentu.²¹⁶

Dengan demikian, kebijakan politik yang akan ditambahkan bagi revisi UU Kepemiluan harus demokratis, artinya mengakomodasi kondisi-kondisi di lapangan secara empirik dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada selama ini. Penambahan dan/atau perbaikan pasal-pasal dalam UU Kepemiluan harus

²¹⁴ Leo Agustinus, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Bandung: Alfabeta, 2014, hal.209- 211.

²¹⁵ Ngilim Purwanto, *Kepemimpinan yang Efektif*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press. 1992, hal. 48.

²¹⁶ Indrafachrudi, *Bagaimana Memimpin Madrasah yang Efektif*, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2006, hal.3.

berangkat dari penemuan-penemuan dari pelaksanaan pemilu dan/atau pilkada yang telah terjadi, agar ke depan kesalahan-kesalahan atau kelemahan-kelemahan yang ada tidak terulang kembali. Dalam hal ini, revisi UU Kepemiluan harus mengikuti konsep penyusunan kebijakan politik yang ideal.

Pada Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menyampaikan beberapa evaluasi, antara lain *pertama*, dalam hal penyesuaian dengan situasi pandemi *Covid 19*, kesadaran Pemilih untuk mentaati protokol kesehatan dalam kegiatan pemungutan suara cukup baik, berkat sosialisasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) bersama Pemerintah kepada masyarakat tentang prosedur melaksanakan Pilkada Serentak 2020 pada masa pandemi. *Kedua*, dalam hal teknis pemungutan dan penghitungan suara, masih terdapat permasalahan surat suara yang jumlahnya kurang dan atau tertukar. Selain itu, masih terjadi perbedaan pendapat para Petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam hal penentuan syarat suara yang sah dan yang tidak sah, Kemudian masih terjadi masalah dalam cara memberikan suara, dan bahkan juga terjadi oknum Penyelenggara Pilkada yang menyalahgunakan surat suara.²¹⁷

Dari sisi penggunaan sistem informasi, terdapat kelancaran dalam penggunaan Sistem Informasi Rekapitulasi (Sirekap) yang digunakan KPU dan Sistem Pengawasan Pemilu (Siwaslu) yang diterapkan Bawaslu. Kedua sistem tersebut dipakai untuk mendokumentasikan hasil penghitungan suara. Metodenya adalah memfoto hasil perhitungan suara dan mengirimkannya melalui aplikasi Android. Lebih dari itu, Siwaslu juga mendokumentasikan proses persiapan pelaksanaan pemungutan dari masa tenang, politik uang, persiapan logistik Pilkada, dan proses pemungutan suara pada hari H pencoblosan. Bawaslu mengakui bahwa Siwaslu sangat

²¹⁷ Penjelasan Anggota Bawaslu Mochammad Afifuddin : "Bawaslu Jabarkan Enam Aspek Catatan dan Evaluasi Pilkada 2020": <https://bawaslu.go.id/berita/bawaslu-jabarkan-enam-aspek-catatan>, 10 Desember 2020, diakses 30 Januari 2021.

membantu proses pengawasan Pilkada Serentak 2020 karena dapat menampilkan hasil pengawasan pada saat persiapan, proses penghitungan suara, dan proses setelah penghitungan suara. Sayangnya, penggunaan Sirekap belum optimal dan menghadapi kendala dalam mengumpulkan data hasil pemungutan suara dari setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS). Masalahnya adalah masih adanya keterbatasan jaringan internet, padahal Sirekap membutuhkan kecepatan yang maksimal implementasinya.²¹⁸

Evaluasi dari Bawaslu yang *ketiga* adalah terkait kondisi atau tantangan alam. Pelaksanaan Pilkada di bulan Desember 2020 yang berada pada musim hujan cukup mengganggu tahapan pemilihan, khususnya dalam pengamanan perlengkapan logistik Pilkada dan distribusinya, serta merepotkan proses pemungutan suara. Akibat dari kondisi alam yang menyulitkan distribusi logistik Pilkada, maka terjadi keterlambatan dalam penyampaian logistik Pilkada ke TPS-TPS, yang akhirnya menyebabkan kemunduran waktu pembukaan TPS. Terjadi beberapa TPS akhirnya dipindah karena lokasi sebelumnya terlanda banjir. Kondisi alam memberikan pelajaran bagi Penyelenggara Pilkada bahwa daya antisipasi terhadap perubahan cuaca yang tidak pasti wajib ditingkatkan pada masa yang akan datang.²¹⁹

Selanjutnya, evaluasi Pilkada Serentak 2020 juga dapat dilihat dari data-data yang ada, yang merupakan hasil pemantauan laman bersatulawancovid di 309 kabupaten/kota pada 9 Desember 2020. Dari segi pelaksanaan protokol kesehatan, rata-rata tingkat kepatuhan masyarakat adalah 89-96%. Kepatuhan memakai masker 95,96%, menjaga jarak dan menjauhi kerumunan 90,71%. Sayangnya, kepatuhan institusi dan ketersediaan fasilitas penunjang kurang dari 50%. Kasus-kasus di TPS antara lain terdapat 18.668 permasalahan yang dilaporkan melalui Siwaslu,

²¹⁸ Penjelasan Anggota Bawaslu Fritz Edward Siregar : Ibid.

²¹⁹ Ibid.

1803 TPS mengalami kekurangan perlengkapan pemungutan suara, 1454 TPS tidak menyediakan fasilitas cuci tangan, 1727 TPS tidak memasang Daftar Pemilih Tetap (DPT) di sekitar area, 1983 TPS tidak memasang informasi daftar pasangan calon, 1205 TPS mengalami surat suara tertukar, 2324 TPS mengalami kekurangan surat suara, 5513 TPS memulai memungut suara setelah pukul 07.00, 1487 TPS mengalami kejadian para saksi mengenakan atribut pasangan calon, dan 1172 TPS mengalami kejadian Anggota KPPS yang terpapar *Covid 19* hadir di TPS. Data lain menunjukkan bahwa terdapat pemungutan suara ulang pada 58 TPS dan penghitungan suara ulang pada 48 TPS.²²⁰

Kejadian yang menyebabkan penolakan terhadap keabsahan hasil Pilkada juga menimbulkan permasalahan hukum, antara lain kasus penemuan bahwa Bupati terpilih Kabupaten Sabu Raijua, yaitu Orient P Riwu Kore, ternyata masih berstatus sebagai Warga Negara Amerika Serikat. Peristiwa ini menyebabkan KPU Kabupaten Sabu Raijua digugat oleh eks rival Orient di Pilkada 2020, Takem Radja Pono dan Herman Hegi Radja, ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Kupang, NTT. Anggota Komisi II DPR RI dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan) Djarot Syaiful Hidayat menyatakan bahwa PDI Perjuangan lengah karena mencalonkan Orient P Riwu Kore. Hal ini juga mengindikasikan kelemahan dari sisi kapasitas KPU, khususnya KPU Kabupaten Sabu Raijua dalam mengklarifikasi administrasi pendaftaran calon bupati. Bawaslu meminta penundaan atas pelantikan Orient P Riwu Kore sebagai Bupati Sabu Raijua terpilih hingga kasus kewarganegaraan ini terselesaikan. Bukti dari Kedutaan Amerika Serikat di Indonesia menunjukkan bahwa Orient P Riwu Kore memang masih berstatus Warga Negara Amerika

²²⁰ "Catatan dan Evaluasi Pilkada Serentak 2020": <https://www.antaranews.com/infografik/1891888/catatan-dan-evaluasi-pilkada-serentak-2020>, 12 Desember 2020, diakses 30 Januari 2021.

Serikat.²²¹ Dengan demikian, Kementerian Hukum dan HAM tengah mempersiapkan Surat Keputusan (SK) pembatalan hasil Pilkada Kabupaten Sabu Raijua yang menyatakan kemenangan Orient P Riwu Kore. Dasar hukumnya adalah bahwa di UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah (UU Pilkada) Pasal 7 ayat 1 menyatakan bahwa kepala daerah harus orang yang menyandang kewarganegaraan Indonesia, dan dalam UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia Pasal 23 huruf h dinyatakan bahwa Warga Negara Indonesia kehilangan hak kewarganegaraannya jika memiliki kartu identitas dari negara lain.²²²

Selanjutnya adalah terkait sengketa hasil Pilkada Serentak 2020. Per 18 Januari 2021, terdapat 132 sengketa hasil Pilkada yang diregistrasikan ke Mahkamah Konstitusi (MK), yang terdiri dari 7 permohonan pada pilkada gubernur/wakil gubernur, 112 permohonan pada pilkada bupati/wakil bupati, dan 13 permohonan pada pilkada walikota/wakil walikota. MK menargetkan paling lambat 24 Maret 2021 seluruh gugatan perselisihan hasil pilkada tersebut dapat selesai diputuskan.²²³ Ini berarti sekitar 50% daerah yang menjalankan Pilkada Serentak 2020 mengalami perselisihan hasil Pilkada. Hal yang menarik adalah bahwa sengketa hasil Pilkada tersebut memiliki potensi kerawanan konflik yang cukup tinggi, sebagai akibat bahwa persidangannya dapat dilaksanakan secara daring atau *online*. Hal ini adalah sebagai pertimbangan pandemi yang sedang berlangsung. Berbeda dengan masa sebelum pandemi, persidangan di MK dilaksanakan secara terpusat dan fisik di MK. Beralihnya fokus perhatian pelaksanaan persidangan di daerah (dengan sistem daring) akan lebih memunculkan

²²¹ "8 Februari 2021: KPU Sabu Raijua digugat ke PTUN Soal Kewarganegaraan AS Bupati Terpilih": <https://www.idntimes.com/news/indonesia/rochmanudin-wijaya/lini>, diakses 11 Maret 2021.

²²² "Pakar Hukum: Penghapusan Kewarganegaraan bisa Akhiri Kasus Orient Riwu Kore": <https://www.suara.com/news/2021/02/09/152104/pakar>, diakses 11 Maret 2021.

²²³ "132 Sengketa Hasil Pilkada Serentak 2020. Registrasi MK": <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210122062536-12->, diakses 11 Maret 2021.

stabilitas politik yang lebih rawan perselisihan antar kubu pendukung kepala daerah yang sedang bersengketa.²²⁴

Fenomena berikutnya adalah yang dikatakan oleh sebagian pengamat politik sebagai penurunan kualitas demokrasi pada Pilkada, yang terjadi pada Pilkada Serentak 2020. Direktur Eksekutif Indikator Politik Indonesia Burhanuddin Muhtadi menyatakan bahwa semangat demokrasi dalam pilkada terus menurun dari tahun ke tahun. Hal ini dikarenakan adanya ambang batas dukungan dari partai politik di DPRD bagi seseorang untuk dimajukan sebagai calon kepala daerah.²²⁵ Akibat yang terjadi adalah calon yang muncul hanya sedikit pada setiap daerah pemilihan, atau bahkan berpotensi ada yang bersifat “melawan kotak kosong”. Sejumlah orang yang memiliki elektabilitas tinggi dalam sejumlah survei menjadi tidak dapat mencalonkan diri dalam Pilkada Serentak 2020, karena adanya ketentuan ambang batas dukungan tersebut. Salah satu contohnya adalah Bupati Kendal (Jawa Tengah) Mirna Annisa, yang karena kurangnya dukungan politik tidak dapat mencalonkan diri, padahal elektabilitasnya tinggi. Disisi lain, ketatnya syarat ambang batas dukungan itu memunculkan fenomena “kawin paksa politik” antar partai-partai politik di DPRD, agar bisa memajukan calon kepala daerah mereka. Pada Pilkada Serentak 2020, sempat diperkirakan bahwa 50% daerah hanya akan diikuti oleh 2 pasangan calon (sekitar 128 daerah), dan selebihnya diikuti 3 atau 4 calon. Atas fenomena ini, Direktur Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) bahkan mengusulkan agar ke depan syarat minimal dukungan jumlah kursi atau jumlah suara untuk pencalonan dari jalur partai politik dapat dihilangkan.²²⁶

²²⁴ “Sengketa Hasil Pilkada Rawan Konflik”: <https://www.republika.co.id/berita/qma4mo384/sengketa-hasil>, diakses 11 Maret 2021.

²²⁵ Berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, partai atau gabungan partai dapat mengusung pasangan calon jika memiliki minimal 20% kursi DPRD. Adapun untuk calon perseorangan diwajibkan mendapatkan dukungan antara 6,5-10% dari jumlah masyarakat yang tercatat dalam Daftar Pemilih Tetap.

Masalah “kotak kosong”, atau calon tunggal dalam Pilkada Serentak 2020 menarik perhatian berbagai kalangan. Dari 270 daerah, terdapat 25 calon tunggal yang tersebar di 12 provinsi yang menggelar pilkada. Ternyata dari pilkada ke pilkada, fenomena calon tunggal ini meningkat terus. Pada Pilkada 2015, calon tunggal hanya terjadi di 3 daerah. Di Pilkada 2017 meningkat menjadi 9 daerah, lalu pada Pilkada 2018 di 16 daerah, dan di Pilkada Serentak 2020 di 25 daerah. Keadaan ini dikatakan disebabkan minimal oleh 2 faktor, pertama, syarat mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah yang berat baik dari jalur partai maupun perorangan, dan kedua, ada unsur kesengajaan, sebagai bagian dari strategi kemenangan. Artinya, ada calon yang sengaja memborong dukungan partai yang akhirnya membuat calon pesaingnya sulit mendapatkan dukungan partai dalam memenuhi syarat pencalonan.²²⁷

Terkait fenomena tersebut, salah satu pandangan menyebutkan bahwa calon tunggal tidak akan pernah terjadi dalam pilkada bila Anggota DPR RI tidak diwajibkan mengundurkan diri bila akan maju sebagai calon kepala daerah. Substansi ini bahkan pernah diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai materi yang digugat untuk dibatalkan. Salah satu yang mewakili penggugat adalah Anggota Komisi III DPR RI Arteria Dahlan, yang menyatakan bahwa berlakunya Pasal 7 ayat 2 huruf s UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang mensyaratkan pengunduran diri Anggota Legislatif sejak ditetapkan sebagai calon kepala daerah lah yang mengakibatkan minimnya peserta yang mengikuti kontestasi pilkada.²²⁸

²²⁶ “Pilkada 2020: Kompetisi Turun, Fenomena Kotak Kosong Naik”: <https://www.voaindonesia.com/a/pilkada-2020-kompetisi-turun>, diakses 11 Maret 2021.

²²⁷ “Banyak Paslon Tunggal pada Pilkada 2020, Pasti Menang?”: <https://kabar24.bisnis.com/read/20201209/15/1328666/banyak-paslon->, diakses 13 Maret 2021.

²²⁸ “Fenomena Calon Tunggal vs Kotak Kosong di Pilkada 2020”: <https://asumsi.co/post/fenomena-calon-tunggal-vs-kotak-kosong>, diakses 13 Maret 2021.

Terkait dengan masalah fenomena Kotak Kosong tersebut, sebaiknya kebijakan politik diarahkan pada dua fokus penting, yaitu pertama, masalah pengurangan ambang batas dukungan DPRD dalam pencalonan kepala daerah. Namun, sebaiknya hal ini diberikan pada partai-partai baru yang baru muncul. Adapun ketentuan bagi partai-partai politik yang sudah ada dalam DPRD tetap diberlakukan ambang batas yang berlaku. Ketentuan ini penting untuk dipertimbangkan agar demokrasi tidak bersifat semu dan potensi-potensi aspirasi rakyat yang baru tidak terhalang oleh prosedur politik yang penuh dengan strategi mempertahankan kekuasaan dan menghambat kekuatan politik baru. Bila sistem dukungan DPRD ini dipertahankan, maka potensi yang terjadi adalah pseudo-demokrasi, dimana daerah merupakan perwujudan partai politik dan bukan perwujudan rakyat daerah sebagaimana seharusnya demokrasi yang sejati itu terjadi.

Fokus kebijakan politik kedua yang perlu diarahkan adalah mempertimbangkan dimunculkannya aturan bahwa Anggota DPR RI yang akan mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah atau wakil kepala daerah tidak perlu mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Anggota DPR RI, tetapi seharusnya cuti hingga masa pilkada selesai. Bila kebijakan yang mengharuskan Anggota DPR RI melepas keanggotaan DPR RI nya terlebih dahulu dipertahankan, maka potensi ketakutan Anggota DPR RI untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala/wakil kepala daerah akan tetap tinggi, sehingga berimbas pada potensi munculnya fenomena "Kotak Kosong" yang akan sulit untuk dihilangkan dari pilkada ke pilkada.

Temuan lainnya adalah Pilkada Serentak 2020 masih diliputi isu politik identitas dan Suku Agama Ras Aliran/Antar golongan (SARA), yang bahkan menjadi peringkat keempat isu penting selain politik uang, pandemi, dan ujaran kebencian. Setidaknya-tidaknya ada 7 wilayah yang rawan isu SARA selama Pilkada Serentak 2020, beberapa diantaranya adalah Kota Depok,

Kabupaten Halmahera Timur, dan Kabupaten Solok. Selain itu ada 18 wilayah dengan tingkat kerawanan isu SARA sedang, dan yang tingkat kerawannya rendah ada di 236 wilayah.²²⁹

Politik identitas mengedepankan isu kesamaan status dalam konteks tertentu. Politik identitas merupakan konsep dan gerakan politik yang fokus perhatiannya adalah perbedaan (*difference*) sebagai suatu kategori politik yang utama. Ide strateginya adalah memunculkan kegagalan narasi besar (*grand narrative*) oleh rezim pemerintah untuk selanjutnya disusul dengan pemunculan ide tentang perbedaan. Perbedaan itu diperkuat dengan janji-janji pencapaian akan kebebasan (*freedom*), toleransi dan kebebasan bermain (*free play*), meskipun kemudian ancaman baru muncul. Dengan demikian, politik identitas dapat pula disebut sebagai politik perbedaan. Unsur-unsur yang ada dalam politik identitas biasanya adalah; rasisme (*race thinking*), biofeminisme dan perselisihan etnis menduduki tempat yang terlarang oleh gagasan besar lama. Hal itu menimbulkan potensi munculnya intoleransi dan kekerasan atau konflik baik fisik maupun non-fisik.²³⁰

Selain hal tersebut, Fukuyama (2018) menyampaikan bahwa politik seringkali didominasi oleh isu-isu identitas. Politik identitas dapat pula dipandang sebagai strategi politik pengalihan oleh karena persamaan-persamaan yang ada (misalnya agama dan suku) seringkali dipakai untuk mengkamufleskan kepentingan golongan tertentu untuk kekuasaan belaka. Hal yang berbahaya dari politik identitas adalah sering dipakai untuk membenturkan kepentingan rakyat dengan kebijakan pemerintah yang biasanya diposisikan selalu salah dan tidak berpihak kepada rakyat.²³¹

²²⁹ "Pilkada Serentak 2020 masih Diliputi Isu Politik Identitas dan SARA": <https://www.balitbangham.go.id/detailpost/pilkada-serentak->, diakses 13 Maret 2020.

²³⁰ Agnes Heller dan Sonja Puntischer Riekmann, *Biopolitics: The Politics of The Body; Race and Nature*, Brookfield: Avebury, 1996, hal.ix.

²³¹ Francis Fukuyama, *Against Identity Politics*, New York: Foreign Affairs, September/Oktober 1–25, 2018, 2018, hal.14.

Hal-hal penting selanjutnya adalah bahwa dalam Pilkada Serentak 2020 dinasti politik dinilai menguat oleh sebagian kalangan. Demikian pula praktek *money politics* juga masih kuat, dan ditemukan 21 kasus pelanggaran netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN).²³² Bawaslu mencatat ada 205 kasus *money politics* yang mana 109 kasus merupakan laporan masyarakat dan 96 kasus adalah hasil temuan Bawaslu.²³³

Politik dinasti terindikasi dengan melihat fakta pencalonan, yaitu *pertama*, pasangan calon wali dan wakil wali kota Medan nomor urut 02 Bobby Afif Nasution-Aulia Rachman. Bobby merupakan menantu Presiden Joko Widodo atau Jokowi. *Kedua*, pasangan calon wali dan wakil wali kota Surakarta nomor urut 01 Gibran Rakabuming Raka-Teguh Prakosa. Gibran adalah anak Presiden Jokowi. *Ketiga*, Pasangan calon wali dan wakil wali kota Tangerang Selatan nomor urut 03 Benyamin Davnie-Pilar Saga Ichsan. Pilar merupakan anak dari calon Bupati Serang petahana, Ratu Tatu Chasanah. Sementara Ratu Tatu adalah adik kandung dari mantan Gubernur Banten, Ratu Atut Chosiyah sekaligus ipar dari Wali Kota Tangerang Selatan saat ini, Airin Rachmi Diany. *Keempat*, pasangan calon wali dan wakil wali kota Tangerang Selatan nomor urut 02 Siti Nur Azizah-Ruhamaben. Siti Nur Azizah merupakan anak Wakil Presiden Ma'ruf Amin. *Kelima*, pasangan calon wali dan wakil wali kota Tangerang Selatan nomor urut 01 Muhamad-Rahayu Saraswati. Saraswati merupakan keponakan Menteri Pertahanan Prabowo Subianto. *Keenam*, pasangan calon bupati dan wakil bupati Kediri nomor urut 01 Hanindhito Himawan Pramana-Dewi Mariya Ulfa. Hanindhito Himawan

²³² "Diskusi tentang Pilkada 2020, Gubernur Lemhanas RI: Memang Perlu ada Perbaikan, tapi Demokrasi tetap Harus Dirawat": www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/985-diskusi-tentang-pilkada-2020-gubernur-lemhannas-ri-memang-perlu-ada-perbaikan-tapi-demokrasi-tetap-harus-dirawat, diakses 13 Maret 2021.

²³³ "Bawaslu Catat 205 Kasus Politik Uang di Pilkada 2020": [https://kabar24.bisnis.com/read/20201209/15/1328701/bawaslu-catat-205](https://kabar24.bisnis.com/read/20201209/15/1328701/bawaslu-catat-205-diakses-13-Maret-2021), diakses 13 Maret 2021.

merupakan anak dari Sekretaris Kabinet Pramono Anung. *Ketujuh*, pasangan calon gubernur dan wakil gubernur Kepulauan Riau nomor urut 03 Ansar Ahmad-Marlin Agustina. Marlin Agustina merupakan istri dari Wali Kota Batam Muhammad Rudi. *Kedelapan*, pasangan calon bupati dan wakil bupati Indragiri Hulu nomor urut 02 Rezita Melyani-Junaidi Rachmat. Rezita Melyani merupakan istri dari Bupati Indragiri Hulu Yopi Arianto. *Kesembilan*, pasangan calon bupati dan wakil bupati Serang nomor urut 01 Ratu Tatu Chasanah-Pandji Tirtayasa. Ratu Tatu Chasanah adalah adik kandung dari mantan Gubernur Banten, Ratu Atut Chosiyah sekaligus ipar dari Wali Kota Tangerang Selatan saat ini, Airin Rachmi Diany. *Kesepuluh*, pasangan calon bupati dan wakil Bupati Sleman nomor urut 03 Kustini Sri Purnomo-Danang Maharsa. Kustini merupakan istri dari Bupati Sleman Sri Purnomo. *Kesebelas*, pasangan calon bupati dan wakil bupati Banyuwangi nomor urut 02 Ipuk Fiestiandani Azwar Anas-Sugirah. Ipuk Fiestiandani merupakan istri dari Bupati Banyuwangi Azwar Anas. *Kedua belas*, pasangan calon bupati dan wakil bupati Pangkajene dan Kepulauan nomor urut 01 Muhammad Yusron Lagogau-Syahban Sammana. Yusron Lagogau merupakan keponakan dari Bupati Pangkajene dan Kepulauan, Syamsudin A. Hamid. *Ketiga belas*, yaitu di Pilkada Pangkajene dan Kepulauan, calon bupati dan wakil bupati nomor urut 03 Andi Ilham-Rismayani juga terafiliasi dinasti politik, yaitu merupakan ipar dan istri dari Syamsudin A. Hamid. *Keempat belas*, pasangan calon bupati dan wakil bupati Sijunjung nomor urut 03 Benny Dwifa Yuswir-Iraddatillah. Benny merupakan anak dari Bupati Sijunjung, Yuswir Arifin. *Kelima belas*, pasangan calon bupati dan wakil bupati Buru Selatan nomor urut 03 Safitri Malik Soulisa-Gerson Eliaser Selsily. Safitri merupakan istri dari Bupati Buru Selatan, Tagop Sudarsono Soulisa, dan *keenam belas*, calon wali kota dan wakil wali kota Makassar nomor urut 04

Irman Yasin Limpo-Andi Muh. Zunnun Armin Nurdin. Irman merupakan adik Menteri Pertanian Syahrul Yasin Limpo.²³⁴

Pelanggaran netralitas ASN terjadi oleh ratusan ASN, dan mereka telah mendapatkan sanksinya. Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian Negara (BKN), per 5 November 2020, sebanyak 362 ASN telah ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk diberi sanksi. Data pelanggaran ASN lainnya menunjukkan sebanyak 827 ASN telah dilaporkan melakukan pelanggaran netralitas, yang merupakan pelanggaran terhadap UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS.²³⁵ Ketua Bawaslu Abhan menyampaikan bahwa pelanggaran yang sudah divonis dalam masa tahapan Pilkada Serentak 2020 didominasi oleh pelanggaran netralitas ASN, yang mana Bawaslu per 13 Desember 2020 telah meneruskan sekitar 1000 kasus kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Mayoritasnya adalah kasus keterlibatan kepala desa yang menguntungkan salah satu pasangan calon.²³⁶ Anggota Bawaslu Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Sutrisno Wati menyampaikan penelitiannya bahwa paling banyak aduan terkait netralitas ASN adalah pemberian dukungan melalui media sosial, yaitu per 18 November 2020 terdapat 218 dugaan kasus, disusul dengan aduan terkait ASN yang mengikuti acara silaturahmi, sosialisasi, serta bakti sosial yang diadakan pasangan calon atau partai politik.²³⁷

²³⁴ "Dinasti Politik Ramaikan Pilkada 2020, Ini Daftarnya": <https://nasional.tempo.co/read/1413795/dinasti-politik-ramaikan-pilkada-2020->, diakses 13 Maret 2021.

²³⁵ "Simak, Ini 16 Kategori Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pilkada dan Sanksinya": <https://www.kompas.com/tren/read/2020/11/19/092200165/simak-ini-16-kategori-pelanggaran->, diakses 16 Maret 2021.

²³⁶ "Abhan: Pelanggaran Netralitas ASN Masih Mendominasi Pilkada 2020": <https://bawaslu.go.id/id/berita/abhan-pelanggaran-netralitas-asn-masih-mendominasi-pilkada>, diakses 16 Maret 2021.

²³⁷ "Menilik Isu Netralitas ASN dalam Pilkada Serentak 2020": <https://www.ugm.ac.id/id/berita/20377-menilik-isu-netralitas-asn->, diakses 16 Maret 2021.

Dari sisi regulasi atau perundang-undangan pun ada sorotan atau kritikan dari beberapa kalangan, salah satunya dari Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), yang menyatakan bahwa dasar hukum penyelenggaraan pemilu belum disiapkan untuk diadaptasikan terhadap situasi pandemi. Dengan begitu, sistem pemungutan suara dan teknis lainnya cenderung dilakukan seperti pelaksanaan pemilu atau pilkada pada saat normal. Dikatakan oleh Dewan Pembina Perludem, Titi Anggraini, bahwa UU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Kepala Daerah tidak bisa sepenuhnya disesuaikan dengan kondisi khusus pada masa pandemi. Penyesuaian teknis penyelenggaraan di lapangan pada Pilkada Serentak 2020 jadinya hanya mengandalkan peraturan yang dibuat oleh Penyelenggara Pemilu. Salah satu efek yang terjadi adalah belum optimalnya penerapan sanksi bagi pelanggar protokol kesehatan pada saat penyelenggaraan Pilkada di lapangan. Hal ini sangat disayangkan mengingat di beberapa negara maju, terdapat berbagai macam metode khusus untuk meminimalisir penularan virus dalam pelaksanaan Pilkada, misalnya dengan metode mengirimkan suara melalui pos, menggelar pemungutan suara lebih awal, dan melakukan penghitungan suara dengan memanfaatkan teknologi. Dengan demikian, Perludem memandang bahwa ke depan perlu dibuat acuan muatan khusus dalam UU kepegiluan yang pada intinya memberikan akses kepada Penyelenggara Pemilu untuk lebih memiliki ruang dalam mengatur teknis pemilihan umum di masa pandemi.²³⁸

Evaluasi selanjutnya adalah dari sisi Penyelenggara Pilkada Serentak 2020, khususnya KPU. Untuk menganalisa kinerja KPU pada Pilkada Serentak 2020, perlu dilihat terlebih dahulu prinsip profesionalitas KPU dalam suatu pemilu. KPU yang profesional harus bisa menjamin dilaksanakannya prinsip-prinsip Pemilu yang

²³⁸ "Evaluasi Pilkada Serentak 2020, Perludem Lihat UU Pilkada Belum Adaptif": <https://www.suara.com/news/2020/12/17/152425/evaluasi-pilkada-serentak-2020-perludem-lihat-uu-pilkada->, diakses 17 Maret 2021.

ideal. Darmastuti dan Maryana (2004) menjelaskan ada beberapa prinsip-prinsip pemilihan umum yang perlu dijamin, yaitu²³⁹: 1) Keadilan. Prinsip ini sangat diperlukan agar seluruh rakyat memiliki hak yang sama untuk memilih dan dipilih. Selain itu prinsip ini juga diperlukan agar seluruh peserta pemilihan umum, baik yang berupa partai politik, perorangan, maupun independen mendapat perlakuan yang sama dari pelaksanaan pemilihan umum. Tanpa keadilan, maka tidak ada jaminan bahwa kedaulatan rakyat dapat direalisasikan; 2) Kejujuran. Prinsip kejujuran bukan hanya perlu ditujukan kepada pelaksanaan pemilihan umum sehingga hasil pemilihan umum akan sah (*legitimate*) karena tidak terjadi kecurangan administrasi dan perhitungan, tetapi juga perlu ditujukan juga oleh para peserta pemilu (baik partai, perorangan, maupun kelompok independen) dan para pemilih; 3) Umum. Prinsip ini mengandung pengertian bahwa seluruh rakyat tanpa kecuali memiliki hak untuk memilih. Prinsip umum ini dikemukakan untuk menjamin hilangnya berbagai faktor yang pada masa lalu sering menjadi dasar diskriminasi, antara lain karena faktor status sosial, warna kulit dan ras, jenis kelamin, agama, pandangan politik dan sebagainya; 4) Bebas. Prinsip ini sangat esensial untuk menjamin agar pemilu tidak dilaksanakan dengan cara intimidasi. Rakyat harus memiliki kebebasan mengekspresikan pilihan politiknya karena prinsip ini akan menjamin diperolehnya informasi tentang kehendak rakyat yang sesungguhnya, berkenaan dengan siapa-siapa yang dipercaya menjadi wakil atau menjadi pejabat politik oleh rakyat, sekaligus apa ideologi, program dan aktivitas politik yang dipilih oleh sebagian besar rakyat; 5) Kerahasiaan. Artinya, kerahasiaan pilihan adalah prinsip pemilu yang sangat penting karena prinsip ini menjamin pemilih tidak akan mendapat intimidasi karena pilihan politiknya; dan 6) Langsung. Rakyat harus

²³⁹ Ari Darmastuti dan Tabah Maryana, *Sistem Kepartaian dan Pemilu di Indonesia*, Lampung: Universitas Lampung, 2004, hal.48.

langsung memilih pilihan politiknya. Karena itu administrasi pemilu dirancang sedemikian rupa sehingga setiap orang termasuk penyandang cacat, dapat langsung memilih tanpa perlu mewakilkannya kepada orang lain.

Indikator kinerja KPU dapat dilihat dari tugas, wewenang, dan kewajiban KPU berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 12, yaitu: 1) Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal; 2) Menyusun tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN; 3) Menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu; 4) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan Pemilu; 5) Menerima daftar Pemilih dari KPU Provinsi; 6) Memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data Pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dan menetakannya sebagai daftar Pemilih; 7) Membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu dan Bawaslu; 8) Mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan Pasangan Calon terpilih serta membuat berita acaranya; 9) Menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu; 10) Menyosialisasikan Penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat; 11) Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu; dan 12) Melaksanakan tugas lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun kewajiban KPU yang diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 14, yaitu: KPU berkewajiban: 1) Melaksanakan semua tahapan Penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu; 2) Memperlakukan Peserta Pemilu secara adil dan setara; 3) Menyampaikan semua informasi Penyelenggaraan Pemilu kepada

masyarakat; 4) Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 5) Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan arsip nasional atau yang disebut dengan nama Arsip Nasional Republik Indonesia; 6) Mengelola barang inventaris KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 7) Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan Penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu; 8) Membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU; 9) Menyampaikan laporan Penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat; 10) Melaksanakan putusan Bawaslu mengenai sanksi atas pelanggaran administratif dan sengketa proses Pemilu; 11) Menyediakan data hasil Pemilu secara nasional; 12) Melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; 13) Melaksanakan putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP); dan 14) Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebetulnya kinerja KPU pada Pilkada Serentak 2020 berpotensi meningkat lebih baik daripada pada pemilu-pemilu sebelumnya, namun keadaan menjadi tidak semudah yang disangka karena adanya pandemi *Covid 19*. Tentu saja hal ini setidaknya-tidaknya menyebabkan KPU harus memecah kembali konsentrasinya pada hal yang baru, yaitu bagaimana menyelenggarakan Pilkada yang aman bagi masyarakat atau Pemilih dalam arti terlindungi dari potensi penularan pandemi, tapi disisi lain juga sekaligus mempertahankan agar prosedur pelaksanaan Pilkada dari tahap

awal sampai dengan akhir tetap demokratis dan tidak menyebabkan partisipasi politik Pemilih berkurang.

Terlepas dari masalah pandemi, sorotan sebagian kalangan juga diarahkan pada penerapan Sistem Rekapitulasi (Sirekap) yang dilakukan secara elektronik (e-rekap) yang dipraktekkan KPU. Sirekap itu ternyata masih belum tuntas dapat berfungsi optimal karena fitur-fiturnya belum sempurna. Contohnya adalah ketika Formulir C1 Plano, yang merupakan hasil rekapitulasi utama penghitungan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS) difoto oleh Petugas KPPS lalu diunggah ke Sirekap, masih terjadi kesalahan sistem membaca hasil foto itu. Fakta ini diketahui salah satunya oleh Perludem yang melakukan tes langsung di lapangan.²⁴⁰ Hal ini tentunya sangat berbahaya bagi keabsahan atau keautentikan hasil penghitungan suara. Bila itu tidak dibarengi dengan *cross check* berkala secara manual, maka demokrasi menjadi terancam karena kesalahan teknis. Jadi, faktor keamanan Sirekap dalam pengertian tidak akan bisa diutak-atik oleh para *hackers* untuk mengubah hasil penghitungan suara adalah belum cukup, karena potensi kesalahan penghitungan suara ada pada Sirekap itu sendiri.

Hal ini tampaknya yang harus menjadi perhatian khusus KPU untuk ke depannya yang tidak boleh diabaikan. Tampaknya, ke depan KPU harus mempersiapkan sistem atau fitur penunjang yang dapat membantu pembuktian keabsahan hasil penghitungan suara di Formulir C1 Plano misalnya dengan memakai sistem barcode. Tapi, sebaiknya memang KPU tidak terlena dengan pemikiran yang serba teknologi. Validasi atau verifikasi hasil dari Sirekap dalam tahap-tahap yang memungkinkan perlu dilakukan secara manual untuk memastikan bahwa pemindaian yang dilakukan Sirekap adalah sesuai dengan Formulir C1 Plano yang asli.

²⁴⁰ "E-Rekap Punya 4 Kelemahan, Perludem Usul Tetap Hitung Manual": <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200826150124-32-539549/e-rekap-punya-4-kelemahan-perludem-usul-tetap-hitung-manual>, diakses 6 April 2021.

Memang KPU bisa saja menyatakan bahwa penggunaan Sirekap pada Pilkada Serentak 2020 adalah sebagai sarana menguji Sirekap. Namun, bagaimanapun, sarana penguji seperti itu tetap harus dipersiapkan dengan matang. Tentu saja selain dengan menyempurnakan Sirekap secara teknologi sedari lebih awal, juga diimbangi dengan pelatihan kepada KPPS terkait misalnya teknis pengambilan foto yang baik, sehingga hasil foto benar-benar sempurna dan dapat terbaca oleh Sirekap. Satu lagi bukti bahwa bimbingan teknis bagi KPPS tidak bisa dianggap remeh. Dalam pembuatan kebijakan bagi Penyelenggara Pemilu, Pemerintah dan DPR RI harus mendorong KPU agar melakukan perencanaan persiapan teknis yang benar-benar “matang”. Kesalahan teknis kecil saja dapat merusak demokrasi.

Dari sudut pandang kebijakan politik, kewajiban KPU yang tercantum di dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tampaknya harus dilengkapi dengan kewajiban untuk melakukan verifikasi data sistem penghitungan suara yang dilakukan secara elektronik secara manual. Tanpa adanya penguatan kewajiban ini di dalam UU, maka hal itu bisa jadi tidak terlalu dianggap sebagai sesuatu yang terlalu serius untuk dilakukan atau dijadikan prioritas yang kurang penting. Memang hal itu bisa jadi terkesan terlalu teknis untuk dijadikan muatan dalam UU, dan bisa dimuat dalam Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) atau peraturan turunan dari UU Pemilu, tapi hal tersebut kurang tepat, karena yang ditekankan disini adalah kewajiban KPU, bukan teknis KPU nya. Kewajiban merupakan esensi dasar yang turunannya baru dapat dituangkan dalam Juklak dan Juknis. Berbagai permasalahan teknis dari pemilu ke pemilu, dari pilkada ke pilkada yang diselenggarakan selama ini menunjukkan salah satunya adalah bahwa perlu adanya perombakan dalam UU Pemilu terkait dengan kewajiban KPU yang perlu dilengkapi.

Selanjutnya, masih terkait profesionalisme KPU, kasus lolosnya Calon Bupati yang masih berkewarganegaraan AS memberikan gambaran bahwa masih ada regulasi dalam perundang-undangan yang belum terlalu kuat untuk memaksa KPU membenahi kinerjanya dalam pemutakhiran dan validasi data Calon, selain yang selama ini menjadi sorotan, yaitu data Pemilih. Dalam UU Pemilu, ke depan tampaknya perlu ditambahkan bagian khusus mengenai validasi dan verifikasi Calon Peserta Pemilu atau Pilkada. Dalam UU Pemilu, tidak apa-apa jika muatan-muatannya terkesan terlalu detail, karena memang yang dipertaruhkan adalah demokrasi atau hak-hak rakyat dalam memilih para pemimpin dan wakil-wakilnya. Dengan demikian, pengaturan yang terkesan terlalu umum adalah tidak tepat untuk melaksanakan suatu perhelatan rumit seperti pemilu dan pilkada.

Masalah kewarganegaraan AS calon bupati itu di sisi lain menunjukkan pula masih adanya permasalahan dalam pemutakhiran data dan *cross check* data antar-instansi pemerintahan dan Penyelenggara Pemilu. Fakta bahwa Ketua KPU Kabupaten Sabu Raijua, Kirenius Padji, yang menyatakan bahwa sudah ada konfirmasi yang ditandatangani Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) Kota Kupang, Agus Ririmase, atas keabsahan Kartu Tanda Penduduk (KTP) Calon Bupati Sabu Raijua, Orient Patriot Riwukore, sebagai Warga Negara Indonesia (WNI), menunjukkan bahwa ada yang tidak beres dengan masalah pendataan kependudukan di Disdukcapil Kota Kupang. Hal ini juga tentunya menjadi catatan penting bagi profesionalitas Disdukcapil, tidak hanya di Kota Kupang, tetapi juga di seluruh Indonesia. Tentunya ini menjadi indikator bagi pembuat kebijakan politik untuk memberikan muatan terkait pentingnya pemutakhiran dan *cross check* data kependudukan antar-instansi dan antar-lembaga dalam konteks penyelenggaraan pemilu dan pilkada pada khususnya, dalam peraturan perundang-undangan.

Muatan ini sedapat mungkin harus menghilangkan ego sektoral antar-instansi dan antar-lembaga dalam hal data kependudukan.

Hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa KPU tidak bisa menjadi satu-satunya lembaga yang dapat disalahkan atas masalah ini, karena penyelenggaraan pemilu dan pilkada melibatkan antar-instansi dan antar-lembaga. Hal yang dapat disayangkan dari KPU terkait kasus tersebut adalah bahwa KPU kurang memperhatikan peringatan dari Bawaslu terkait data bahwa Calon Bupati Orient masih berkewarganegaraan AS. Bila saja KPU lebih dini mengindahkan peringatan Bawaslu itu, maka kejadian itu tidak akan menjadi berlarut-larut. Kembali, masalah ego sektoral antar-lembaga, termasuk antar-lembaga Penyelenggara Pemilu adalah penting untuk dieliminasi dalam pengaturan UU Pemilu selanjutnya.

Selanjutnya, masalah ketersediaan sarana pengamanan atas resiko penyebaran *Covid 19* yang belum optimal (hanya sekitar 50% secara nasional), menunjukkan bahwa muatan UU Pemilu juga perlu ditambahkan bagian yang lebih mengatur detail prinsip-prinsip yang perlu dan harus dilakukan Penyelenggara Pemilu (tidak hanya KPU tetapi juga Bawaslu) ketika menyelenggarakan pemilu dan pilkada pada masa atau keadaan darurat seperti masa pandemi. Namun disisi lain, kekurangoptimalan KPU dalam hal ini tidak dapat sepenuhnya disalahkan karena memang Indonesia baru pertama kali mengalami penyelenggaraan pilkada di tengah pandemi. Tentu saja, KPU memerlukan waktu untuk belajar dan beradaptasi dengan kondisi *force majeure* seperti itu. Sebelumnya, Kemendagri memang memberikan arahan kepada segenap pihak terkait penyelenggaraan pemilu untuk melihat pengalaman Korea Selatan yang sukses menyelenggarakan Pemilu di masa pandemi *Covid 19*. Namun demikian, kembali lagi, hal ini terlalu cepat datangnya bagi KPU, mengingat munculnya pandemi *Covid 19* adalah mulai sekitar Februari 2020, yang mana tentunya segala

hal terkait penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020 sudah relatif rapi terprogramkan. Menyisipkan program tambahan terkait penyesuaian atas datangnya pandemi tentu saja menjadi hal yang sangat tidak mudah bagi KPU. Tingkat ketersediaan fasilitas pengamanan atas potensi penyebaran pandemi di TPS-TPS yang mencapai sekitar 50% tampaknya sudah cukup bisa diapresiasi.

Permasalahan selanjutnya pada Pilkada Serentak 2020 adalah terkait anggaran. Sebetulnya beberapa pengamat kepiluan telah memberikan pandangan-pandangannya terkait kesulitan tiap daerah dalam menyediakan anggaran Pilkada, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, karena ada faktor yang belum pernah diperhitungkan sebelumnya, yaitu keadaan terjadinya wabah atau pandemi global. Kondisi itu tentu saja berpengaruh pada komposisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang mana akibatnya banyak porsi anggaran yang dialihkan bagi penanganan masalah terkait pandemi.

Tampaknya ke depan Pemerintah perlu mempertimbangkan untuk mengalokasikan porsi tertentu bagi daerah-daerah, khusus mengenai penanganan keadaan yang tidak terduga seperti pandemi. Dengan demikian, program-program penganggaran yang telah disusun atau dipersiapkan oleh pemerintah daerah, termasuk untuk menyelenggarakan pilkada, tidak terganggu. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati & Wali Kota dimuat ketentuan bahwa pilkada didanai dari APBD. Aturan ini ternyata masih menjadi perdebatan berbagai kalangan. Pengaturan tersebut adalah berdasarkan pemahaman bahwa pilkada merupakan rezim pemerintah daerah, maka logikanya dana pilkada disediakan dalam APBD masing-masing daerah penyelenggara pilkada.

Pembiayaan pilkada oleh APBD itu bila diperhatikan juga ada sisi yang menghambat kinerja KPU dan Bawaslu. Pilkada memang rezim daerah, tetapi bagaimanapun, pelaksanaannya,

apalagi bila serentak seperti pada Pilkada 2020, otomatis menjadi rezim nasional, subjek utama penyelenggaranya adalah KPU di Pusat. Salah satu hambatan bagi kinerja KPU dan Bawaslu tersebut adalah masalah administrasi atau birokrasi. Dalam penganggaran APBD, ada item anggaran yang dialokasikan bagi pengawasan pilkada. Item ini harus mendapatkan surat persetujuan dari bupati/walikota. Pemberian alokasi ini adalah kepada KPU Provinsi dan Kota/Kabupaten serta Bawaslu Kota/Kabupaten dalam format Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD). Dalam prakteknya, proses pengesahan NPHD ini tidak gampang karena sudah masuk wilayah perpolitikan. Ketika sudah memasuki arena politik, hambatan bagi kinerja KPU Provinsi dan Kota/Kabupaten serta Bawaslu Kota/Kabupaten menjadi muncul. NPHD seringkali terhambat karena sudah terkait kepentingan-kepentingan kekuasaan.

Faktor politik dalam NPHD itu menjadi semakin rumit karena adanya perbedaan pandangan antara Pusat dengan Daerah terkait acuan standar pembiayaan pengawasan pilkada, dimana daerah menginginkan menggunakan standar biaya masing-masing daerah, bukannya berdasarkan acuan APBN. Memang secara logika, standar biaya perlu dibuat oleh masing-masing daerah, karena tiap daerah tentunya menghadapi tantangan yang berbeda-beda dalam menyelenggarakan pilkada. Namun disisi lain, pemberian kewenangan tersebut membuat daya politis pengesahan NPHD menjadi semakin kuat dan semakin memperlemah posisi politik KPU dan Bawaslu di daerah. Dari sisi teknis nominal anggarannya pun terjadi permasalahan, terutama ketika usulan anggaran pengawasan dari KPU dan Bawaslu di daerah tidak sesuai dengan yang diprogramkan oleh pemerintah daerah, dengan alasan bahwa kemampuan APBD daerah untuk pos tersebut adalah terbatas. Bahkan, per 9 Juni 2020, Kementerian Dalam Negeri mendapatkan laporan dari 72 daerah yang mengalami kesulitan fiskal dalam mendanai kepentingan

pilkada. Hal ini tentunya semakin menguatkan alasan perlunya mempertimbangkan kembali masalah pendanaan pilkada 100% melalui APBD.

Melihat kondisi di atas, sebaiknya memang perlu dipertimbangkan ke depannya untuk menganggarkan bantuan pilkada dari APBN dengan catatan, sifatnya harus proporsional bagi tiap-tiap daerah, tidak bisa disama-ratakan. Sebaiknya juga tidak seluruhnya didanai APBN, tetapi secara bersama-sama, baik dari APBN dan APBD. Konsep ini akan memenuhi azas keadilan karena pilkada menjadi rezim daerah sekaligus rezim nasional, yang artinya menjadi tanggung jawab bersama antara Pusat dan Daerah. Bila hanya didanai dari APBN, tentu saja beban Negara menjadi "membengkak" dan program-program lain menjadi terkorbankan. Terkait mekanisme teknisnya, tentu hal ini yang harus menjadi "pekerjaan rumah" Negara untuk dipikirkan, khususnya oleh Kementerian Keuangan, yang tentu saja akan dibantu dengan bertukar pikiran dengan DPR RI dan Penyelenggara Pemilu, serta dari pihak-pihak pengamat atau pemerhati kepemiluan di Indonesia.

BAB VII

SPIRIT MEMPERBAIKI SISTEM DAN IMPLEMENTASI PEMILU

Dari pengalaman bangsa Indonesia melaksanakan Pemilu-pemilu, yang menjadi pertanyaan adalah apakah selama itu proses demokratisasi terus mengalami peningkatan? Untuk menjawab pertanyaan ini, sebaiknya kita tinjau kembali terlebih dahulu ukuran-ukuran keberhasilan demokrasi, baik yang formal-prosedural maupun yang substantif, yang intinya dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel. Demokrasi Prosedural dan Demokrasi Substantif pada Pilpres

Variabel	Ukuran Keberhasilan Formal- Prosedural	Ukuran Keberhasilan Demokrasi yang Substantif- Berkualitas
Partisipasi	Kuantitas dan kualitas pemilih	<ul style="list-style-type: none"> • Pemilih yang kritis • Tidak ada diskriminasi bagi Pemilih • Tidak ada partisipasi semu karena mobilisasi dan <i>vote buying</i>
Kompetisi	Jumlah competitor dan syarat formal kandidat terpenuhi	<ul style="list-style-type: none"> • Kualitas kompetisi (jujur dan adil) • Peluang yang sama bagi semua warga untuk dipilih (<i>political equality</i>)
Civil Liberties	Secara formal diakui	Tidak ada pembajakan hak-hak politik warga oleh elit

Hasil akhir Pemilu	Terpilihnya Kepala Negara-Wakil Kepala Negara	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan kualitas <i>responsiveness</i> dan pertanggungjawaban (<i>accountability</i>) Kepala Negara pada warga • Mendekatkan Pemerintah dengan masyarakat • Meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat
--------------------	---	--

Sumber: R. Siti Zuhro et al, *Model Demokrasi Lokal*. (Jakarta: PT THC Mandiri, 2011), hlm.49-50.

Tabel di atas kemudian dapat kita adopsi ke konteks Pileg, yaitu sebagai berikut:

Tabel. Demokrasi Prosedural dan Demokrasi Substantif pada Pileg

Variabel	Ukuran Keberhasilan Formal-Prosedural	Ukuran Keberhasilan Demokrasi yang Substantif-Berkualitas
Partisipasi	Kuantitas dan kualitas pemilih	<ul style="list-style-type: none"> • Pemilih yang kritis • Tidak ada diskriminasi bagi Pemilih • Tidak ada partisipasi semu karena mobilisasi dan vote buying
Kompetisi	Jumlah competitor dan syarat formal Caleg terpenuhi	<ul style="list-style-type: none"> • Kualitas kompetisi (jujur dan adil) • Peluang yang sama bagi semua warga untuk dipilih (<i>political equality</i>)
<i>Civil Liberties</i>	Secara formal diakui	Tidak ada pembajakan hak-hak politik warga oleh elit

Hasil akhir Pemilu	Terpilihnya Caleg menjadi Anggota DPR RI	<ul style="list-style-type: none">• Peningkatan kualitas <i>responsiveness</i> dan pertanggungjawaban (<i>accountability</i>) Anggota DPR RI pada masyarakat, khususnya konstituen• Mendekatkan DPR RI dengan masyarakat dan atau konstituen• Meningkatkan fungsi keterwakilan dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan atau konstituen
--------------------	--	---

Pertama, adalah terkait Pilpres. Dari variabel hasil akhir Pemilu, dimana yang diharapkan adalah peningkatan kualitas responsivitas dan akuntabilitas Presiden kepada warga negara, mendekatkan Presiden dengan masyarakat, dan akhirnya dapat lebih efektif meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat, maka Pilpres secara langsung dan dilaksanakan secara serentak bersama dengan Pileg, yang dilaksanakan pertama kali pada 2019 merupakan suatu upaya untuk mencapai itu semua. Sebelum Pemilu Serentak 2019, Pilpres dilakukan setelah Pileg, yang mana hal ini dinilai akan memperlemah Sistem Presidensial. Hal ini terjadi karena ketika menjelang Pilpres, yang jaraknya relatif tidak terlalu berjauhan setelah Pileg dilaksanakan (hanya dalam hitungan bulan), maka hal itu akan memicu koalisi antar partai politik di parlemen yang tidak kuat, karena hanya bersifat temporer, ketika diperlukan untuk mengusung Capres/Cawapres saja. Koalisi semacam ini tentunya secara logika akan menjadi lemah dan cenderung tidak akan bertahan lama. Mengapa tidak bertahan lama? Karena koalisi mereka adalah tidak berdasarkan kesamaan ideologi politik, tidak berfondasi pada jalur cita-cita perjuangan partai yang relatif sama. Koalisi lebih bersifat sementara, dimana setelah Presiden terpilih

dari hasil Pilpres, maka koalisi akan segera merombak diri mereka kembali berdasarkan pembagian kekuasaan yang berlandaskan lobi-lobi politik. Yang terbentuk adalah koalisi baru kembali. Ini merupakan koalisi partai yang bersifat oportunistik.

Apa akibat dari koalisi partai politik yang oportunistik itu? Presiden terpilih tidak memiliki fondasi dukungan yang kuat di parlemen, karena di parlemen dukungannya tidak berdiri di atas landasan kesamaan cita-cita, visi-misi, dan arah politik Presiden. Memang, dukungan yang terlalu kuat di parlemenpun mengakibatkan negara dalam kondisi bahaya menuju diktatorisme, namun dukungan di parlemen yang terlalu lemah pada Presiden pun sama berbahayanya, dimana roda pemerintahan tidak akan terlalu cepat berakselerasi. Akibatnya, program-program pembangunan cenderung akan lebih terhambat, dan yang merasakan akibatnya adalah rakyat, yang tentunya pemenuhan kesejahteraan mereka akan tidak sesuai dengan kecepatan yang diharapkan berdasarkan program-program yang telah dicanangkan Pemerintah.

Kita perlu mengingat kembali bahwa dasar ditetapkannya Pemilu Serentak 2019 adalah berdasarkan Keputusan MK yang pada intinya menyatakan bahwa praktek ketatanegaraan hingga ketika itu berjalan (menjelang 2019), dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pileg ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Selain itu, tidak juga memperkuat sistem Presidensial yang hendak dibangun berdasarkan Konstitusi. Hal yang selama ini terjadi adalah mekanisme *check and balances* antara DPR RI dengan Presiden berjalan kurang optimal. Dengan demikian, MK menyatakan bahwa Pilpres yang dilaksanakan setelah Pileg tidak sesuai dengan *spirit* yang terkandung dalam Konstitusi, dan tidak sesuai dengan makna pemilu yang dimaksud Konstitusi, yaitu yang tercantum pada Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas,*

rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”, dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “*Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”, serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.

Prasetyoningsih (2014) menguraikan alasan dilaksanakannya Pemilu Serentak dari perspektif *original intent* dan penafsiran sistematik. Salah satu Anggota Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI, Slamet Effendy Yusuf, menyatakan bahwa dalam proses pembahasan perubahan UUD 1945, telah mencapai kesepakatan bahwa yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Jadi semua itu diletakkan dalam satu rezim Pemilu. Teknisnya adalah ada 5 kotak dalam Pemilu, yaitu Kotak I adalah Kotak DPR, Kotak II adalah Kotak DPD, Kotak 3 adalah Kotak Presiden dan Wakil Presiden, dan Kotak 4 adalah Kotak DPRD Provinsi, serta Kotak 5 adalah Kotak DPRD Kabupaten/Kota. Penjelasan Slamet Effendy Yusuf tersebut tercantum dalam Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum (2010), yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001. Ini menunjukkan telah ada gambaran visioner terkait mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara berbarengan Pemilu Legislatif. Hal itu sesuai dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Pemilihan Umum berada dalam satu tarikan nafas, yaitu: “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih Anggota

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²⁴¹

Dengan demikian, dapat dilihat bahwa sesungguhnya esensi pelaksanaan Pemilu Serentak adalah sesuai dengan Konstitusi, yang mana konstitusi menghendaki pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil, atau secara umum, Pemilu yang berkualitas. Pemilu yang berkualitas itu bagaimana? Tentunya adalah Pemilu yang menghasilkan pemimpin dan wakil rakyat yang memiliki kualitas memadai dalam memimpin dan dalam menyuarakan aspirasi rakyat. Oleh sebab itu, pelaksanaan Pemilu Serentak dapat dikatakan sebuah kemajuan demokrasi di Indonesia, dimana yang terpenting adalah bahwa kemajuan itu sejalan dengan *spirit* Konstitusi.

Kemajuan demokrasi yang ditandai dengan dilaksanakannya Pemilu Serentak juga mengacu pada pandangan Jimly Asshiddiqie dalam Prasetyoningsih (2014) yang menyatakan bahwa manfaat Pemilu Serentak adalah banyak, diantaranya untuk memperkuat sistem pemerintahan. Pengertiannya adalah, bahwa melalui sistem Pemilu Serentak, sistem pemerintahan akan menjadi diperkuat melalui *political separation (decoupled)* antara fungsi eksekutif dan fungsi legislatif yang harus seimbang dan mengimbangi satu sama lain. Hal ini dimungkinkan karena para pejabat di Eksekutif dan Legislatif dibentuk secara sendiri-sendiri pada waktu bersamaan, sehingga tidak terjadi konflik kepentingan ataupun potensi sandera-menyandera yang akan memperkuat politik transaksional. Dari sisi politik, sistem *impeachment* terhadap Presiden hanya bisa diterapkan dengan persyaratan yang ketat, yaitu dengan alasan yang benar-benar berdasarkan Konstitusi, berupa adanya pelanggaran pidana, yang lepas dari kepentingan politik, atau kepentingan untuk menjatuhkan Presiden semata.²⁴²

²⁴¹ Nanik Prasetyoningsih. 2014. "Dampak Pemilihan Umum Serentak bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia" : Jurnal Media Hukum Vol.21 No.2, Desember 2014. Hal.251-252.

²⁴² Ibid. Hal.255.

Dari sisi partisipasi, baik pada Pilpres maupun Pileg tampaknya pemilu ke pemilu tingkat partisipasi masyarakat relatif stabil. Naik-turunnya tidak drastis. Apakah Pemilih kita termasuk kritis? Pada masa Orde Baru tentu saja kritisiasi masyarakat tidak dapat dimunculkan dengan leluasa. Hal itu berbalik ketika masa Reformasi lahir. Kemudian, tingkat kritisiasi masyarakat ini semakin meningkat sejak masa media sosial sebagai alat komunikasi populer muncul dan terkenal. Kritisiasi masyarakat bahkan semakin lama terlihat semakin berani dari waktu ke waktu, termasuk dalam mengkritik kebijakan-kebijakan pemerintah. Keberanian masyarakat dalam soal mengutarakan pandangan-pandangan dan keberpihakan politiknya pun semakin memuncak pada ajang Pilpres, karena sebagian (kalau tidak dapat dikatakan sebagian besar) masing-masing pendukung Capres-Cawapres sama-sama mengutarakannya di media sosial secara “membabi-buta”. Fenomena ini kemudian sayangnya menjadi apa yang dinamakan sebagai ‘demokrasi yang kebablasan’. Seterusnya yang berkembang adalah fenomena “perang media sosial” yang tampil dalam bentuk ujaran-ujaran kebencian, fitnah, hoaks, dan ucapan-ucapan yang tidak etis.

Sungguh mengherankan bahwa sebagian masyarakat itu begitu berani menyatakan ujaran-ujaran kebenciannya tanpa takut dengan adanya UU ITE. Apalagi kini dari pihak Kepolisian ada yang namanya *Cyber Patrol* yang berfungsi memantau ujaran-ujaran kebencian yang ada di media sosial, yang dapat merusak persatuan, kesatuan, dan kerukunan bangsa, untuk kemudian menangkap pelaku pelanggarnya.

Hal tersebut sebenarnya menjadi introspeksi bagi para pembuat kebijakan politik. Pertanyaan yang muncul adalah : ‘Mengapa masyarakat begitu berani mengutarakan pandangan-pandangannya yang bersifat menyampaikan ujaran kebencian?’ Jawabannya bisa saja karena mereka berpikir bahwa mereka melakukannya berbarengan dalam skala nasional, sehingga sulit

bagi penegak hukum untuk menangkap pelaku ujaran kebencian itu. Kemungkinan kedua, karena mereka tidak menyadari bahwa yang mereka lakukan itu sebenarnya adalah bersifat ujaran kebencian yang larangannya ada di dalam UU. Jawaban yang terakhir itulah yang seharusnya memunculkan pertanyaan kepada Pemerintah dan DPR RI : 'Apa yang perlu dilakukan untuk menyadarkan masyarakat untuk tidak melakukan ujaran kebencian, baik itu yang sengaja maupun yang tidak sengaja?'

Ke depan, Pemerintah dan DPR RI harus lebih gencar melaksanakan program-program yang sifatnya mensosialisasikan UU ITE. Masyarakat harus diberi tahu atau diberi peringatan untuk tidak melakukan ujaran kebencian, khususnya terkait SARA, terlebih lagi dalam masa-masa pemilu dan pilkada. Masyarakat harus disadarkan bahwa persatuan dan kesatuan bangsa adalah yang utama. Adapun pandangan-pandangan politik mereka yang tidak menyetujui kehadiran lawan politik dari tokoh politik yang mereka dukung hendaknya disampaikan dengan santun dan senantiasa berdasarkan data-data yang valid dan tidak terjebak dalam hoaks yang disebarkan oleh pihak-pihak yang hanya ingin memperkeruh suasana politik. Seminar-seminar yang mengusung tema-tema tersebut harus lebih intens digalakkan, terutama di daerah-daerah yang tingkat toleransi SARA nya rendah berdasarkan penelitian.

Kedewasaan berdemokrasi memang harus melalui jalan panjang yang tidak mudah, tetapi itu tidak berarti tidak mungkin. Kata kuncinya sebenarnya adalah 'pendidikan politik' dan 'sosialisasi politik'. Oleh sebab itu, lembaga pendidikan dari SD hingga perguruan tinggi hendaknya dirangkul oleh Pemerintah dan DPR RI untuk selalu menyelipkan nilai-nilai pentingnya persatuan dan kesatuan bangsa pada setiap murid dan mahasiswa. Kedewasaan berdemokrasi salah satunya ditandai dengan adanya kesadaran bahwa perbedaan pandangan dan keberpihakan politik adalah wajar dan bahkan harus terjadi untuk terciptanya *check and bal-*

ance. Ini tentunya harus diimbangi dengan sosialisasi pentingnya selalu mengkonfirmasi berita-berita politik yang ada di masyarakat. Hal itu bisa dicapai dengan pendidikan politik dan upaya peningkatan literasi masyarakat.

Semua itu harus diimbangi dengan penegakan hukum yang tegas terhadap pelanggaran UU ITE. Konsekwensinya, Pemerintah dan DPR RI harus memberikan sokongan bagi peningkatan kualitas POLRI agar dapat melakukan patroli siber dengan kemampuan yang terus berkembang seiring dengan kemajuan teknologi.

Pembelajaran dari Pilkada Serentak 2020

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa kebijakan politik untuk penyelenggaraan Pilkada, dengan melihat fakta-fakta empirik penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020, harus berdasarkan apa yang dikatakan David Easton sebagai *Political System Model*, dimana kebijakan politik berlandaskan *inputs*, *withininputs*, dan *feedback*, yang merespon sistem politik terkait kekuatan lingkungan sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya. Evaluasi terhadap penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020 menunjukkan bahwa input yang dapat ditampung untuk dikaji dan dijadikan bahan perbaikan bagi regulasi kepemiluan berikutnya, khususnya untuk merevisi UU Pemilu adalah antara lain dari masalah-masalah atau kekurangan-kekurangan yang masih ada. Kekurangan-kekurangan itu antara lain terkait kekuatan lingkungan sosial politik, dimana politik dinasti masih terjadi, lalu dalam area ekonomi, khususnya penganggaran Pilkada juga masih terbentur dengan masalah politis-birokratis antara Penyelenggara Pilkada dengan Pemerintah Daerah, terlebih lagi dalam hal penganggaran dana pengawasan Pilkada. Adapun masalah dalam konteks geografis tampaknya tidak terlalu menonjol pada Pilkada Serentak 2020.

Masalah terkait ekonomi lainnya adalah terkait *money politics* pada Pilkada Serentak 2020. Permasalahan ini adalah masalah “klasik” yang akan terus terjadi bila pertama, aturan regulasi yang ada tidak memberikan hukuman yang berat dan tegas terhadap pelaku *money politics*. Kedua, belum optimalnya sinergitas kegiatan masyarakat dengan Penyelenggara Pemilu dalam menyikapi pelanggaran yang bersifat *money politics* dalam Pilkada. Masyarakat ke depan harus semakin disadarkan bahwa mereka harus melaporkan setiap *money politics* dalam Pilkada, karena kalau tidak maka bisa jadi mereka nantinya akan dipimpin oleh kepala daerah yang tidak berkualitas dan hanya memiliki kekuatan uang belaka. Hal ini tentunya akan merugikan masyarakat dari sudut pandang demokrasi.

Terkait masalah budaya, dapat dilihat bahwa budaya menggerakkan Aparatur Sipil Negara (ASN) oleh Calon Kepala Daerah *incumbent* masih terjadi pada Pilkada Serentak 2020. Tampak bahwa pada Pilkada Serentak 2020, kekuatan ASN masih menjadi alternatif pilihan sebagian Calon Kepala/Wakil Daerah guna mendukung kemenangan dalam Pilkada.

Masalah budaya yang lain adalah masih adanya isu politik identitas dan SARA. Hal ini pun merupakan masalah “klasik” sebagaimana halnya masalah *money politics* dalam pilkada. Sebetulnya masalah SARA ini merupakan hak dari Pemilih dan masyarakat pada umumnya untuk menentukan pilihan berdasarkan preferensi kesamaan suku, agama, ras, dan antar golongan. Hal tersebut akan menjadi permasalahan serius manakala isu itu dijalankan dengan kemasan-kemasan yang bersifat ujaran kebencian SARA yang pada akhirnya akan berpotensi menimbulkan konflik atau memecah-belah persatuan dan kesatuan bangsa. Hal ini akan mengakibatkan proses demokrasi menjadi cacat dan tidak akan menjadi demokrasi yang esensial.

Ada satu lagi permasalahan yang berdasarkan teori kebijakan Model Sistem Politik dikatakan sebagai *withinput*, yaitu permasalahan regulasi birokratis. Adanya aturan terkait keharusan Anggota DPR RI untuk mengundurkan diri ketika mencalonkan diri sebagai calon kepala/wakil daerah memunculkan masalah baru yang berimbas pada kualitas demokrasi, yaitu munculnya fenomena “Kotak Kosong” dalam Pilkada Serentak 2020. Pengkajian terhadap masih perlu atau tidaknya aturan harus mengundurkan diri tersebut perlu dilakukan oleh DPR RI dan Pemerintah.

Materi-materi permasalahan itulah yang dapat dijadikan kajian untuk revisi UU Pemilu agar pelaksanaan Pilkada selanjutnya dapat lebih baik lagi. Tanpa adanya pembelajaran dari evaluasi Pilkada Serentak 2020, maka revisi UU Pemilu tidak akan berangkat dari pengalaman nyata yang pada akhirnya hanya akan melahirkan regulasi kepemiluan yang bersifat prosedural semata, sementara substansi demokrasi yang sesungguhnya menjadi terabaikan.

Kebijakan politik yang perlu diperbaiki terkait dengan *inputs* kelemahan-kelemahan yang masih ada pada Pilkada Serentak 2020 tersebut antara lain adalah *pertama*, mengatasi fenomena “Kotak Kosong”. Hal yang perlu dipertimbangkan untuk dilakukan oleh pengambil kebijakan politik adalah menghilangkan kewajiban mengundurkan diri bagi Anggota DPR RI ketika mencalonkan diri sebagai calon kepala/wakil kepala daerah. Esensi aturan keharusan mengundurkan diri adalah tidak terlalu krusial bagi demokrasi. Aturan itu justru bisa membahayakan demokrasi. Ketika ada Anggota DPR RI yang ternyata sudah bagus kinerjanya di parlemen, namun ternyata kalah dalam Pilkada, maka Anggota DPR RI itu sudah tidak akan mungkin kembali lagi di parlemen. Ini tentu merugikan demokrasi dari sudut pandang keterwakilan rakyat. Perlu dipertimbangkan pula untuk mengurangi prosentase ketentuan ambang batas dukungan dari

partai politik di DPRD bagi seseorang untuk dimajukan sebagai calon kepala daerah. 1

Kedua, masalah politik dinasti dapat diatasi dengan kebijakan politik yang berlandaskan pada sudut pandang aturan hukum. Sebetulnya kebijakan politik dinasti merupakan hak juga dari Calon Kepala/Wakil Daerah untuk menentukan pilihan-pilihan menempatkan jabatan-jabatan politik dengan mengedepankan preferensi kekeluargaan. Hal yang menjadi masalah adalah manakala hal itu dilakukan dengan menghalalkan segala cara untuk menyingkirkan pesaing yang bukan dari kalangan keluarganya secara melanggar hukum atau tidak dengan cara-cara yang demokratis. Politik Dinasti hanya akan menjadi "sah" manakala orang-orang yang memiliki hubungan keluarga antar calon pengisi jabatan-jabatan politik memang adalah orang-orang yang terbukti atau selama ini dikenal berkompetensi untuk menjadi seorang pemimpin, dan rakyat pun dalam metode-metode tertentu terbukti mengakuinya.

Oleh sebab itu, kebijakan politik yang dapat diterapkan untuk mengatasi permasalahan politik dinasti yang melanggar demokrasi adalah harus melalui aturan hukum yang sifatnya memberikan hukuman bagi pelanggar demokrasi, bukan dengan melarang Calon Kepala/Wakil Daerah untuk memberikan dukungan bagi calon-calon pejabat politik lain yang ada hubungan keluarga dengannya. Bila itu dilakukan, maka secara tidak sadar pengambil kebijakan politik akan terjebak pada pelanggaran hak asasi manusia pada para Calon Kepala/Wakil Daerah, sementara mereka juga adalah Warga Negara Indonesia yang harus diakui juga hak-hak nya.

Ketiga, terkait dengan masih maraknya isu politik identitas dan SARA, sebaiknya ke depan dalam UU Pemilu diperkuat muatan terkait larangan berkampanye dengan mangatasnamakan SARA, terutama apabila hal itu dilakukan dengan ujaran-ujaran kebencian terkait SARA. Di sisi lain, hal ini memberikan

konsekwensi pada perlunya penguatan kewenangan Bawaslu dalam menindak peserta pemilu/pilkada yang melakukan kampanye politik identitas yang memakai ujaran kebencian terkait SARA. Pemerintah dan DPR RI juga harus mengingatkan masyarakat untuk tidak melakukan dukungan kampanye dengan berdasarkan politik identitas yang memakai ujaran kebencian terkait SARA, dengan mensosialisasikan secara intensif tentang konsekwensi hukum yang akan diterima bila melakukannya.

Keempat, Terkait sebagian kasus keberpihakan ASN pada Pilkada Serentak 2020, setidaknya-tidaknya merupakan sinyal perlunya aturan yang lebih tegas bagi ASN yang melakukan pelanggaran netralitas dalam Pilkada. Namun, perlu diingat bahwa itu baru salah satu sisinya. Satu sisi lagi adalah perlunya diadakan perlindungan hukum yang kuat bagi ASN agar tidak diperlakukan dengan semena-mena oleh Calon Kepala Daerah terpilih manakala ASN tidak mendukungnya dalam Pilkada. Masalah mengetahui siapa yang mendukung atau siapa yang tidak mendukung tentunya adalah masalah internal Calon Kepala Daerah, tapi esensinya adalah bahwa ASN harus benar-benar terlindungi dari tindakan politis yang merugikan ASN dalam hal dukung-mendukung Calon Kepala Daerah oleh Kepala Daerah yang baru, yang tidak didukung oleh sebagian ASN tertentu. Dengan penguatan regulasi pada dua sisi itu, barulah kebijakan politik atas masalah netralitas birokrasi pada Pilkada akan lebih bijak.

Kelima, terkait kebijakan penganggaran pengawasan Pilkada, DPR RI dan Pemerintah perlu mempertimbangkan memberikan sebagian alokasi APBN untuk membantu daerah menyediakan anggaran pengawasan pilkada. Hal ini perlu mempertimbangkan pemberian anggaran yang proporsional pada tiap daerah, yang mana hal ini diajukan berdasarkan proposal masing-masing daerah yang tentunya memiliki karakteristik tantangan yang berbeda-beda dalam menyelenggarakan pilkada.

Keenam, terkait belum lengkapnya muatan UU Pemilu terkait penyelenggaraan pemilu dan pilkada pada masa pandemi atau *force majeure* pada umumnya, yang ini juga terkait dengan kualitas ketersediaan sarana dan prasarana pencegahan penyebaran virus *Covid 19* di TPS, maka ke depan UU Pemilu harus dilengkapi muatan-muatan yang lebih lengkap mengenai masalah tersebut.

Ketujuh, terkait Sirekap yang belum optimal berfungsi, ke depan perlu ada muatan dalam UU Pemilu yang mewajibkan KPU untuk melakukan penyeimbangan antara melakukan pemutakhiran teknologi e-rekap dengan peningkatan bimbingan teknis bagi penyelenggara pemilu/pilkada di lapangan agar kemajuan teknologi e-rekap dapat sejalan dengan kemajuan sumber daya manusia penyelenggara pemilu/pilkada. DPR RI dan Pemerintah perlu mempertimbangkan pemberian anggaran yang lebih besar bagi KPU untuk menyelenggarakan bimbingan teknis bagi penyelenggara pemilu/pilkada dengan sistem akuntabilitas yang jelas.

Kedelapan, terkait profesionalisme KPU dalam validasi data Calon Kepala/Wakil Daerah, ke depan tampaknya dalam UU Pemilu perlu ada muatan yang mewajibkan KPU memastikan status kewarganegaraan peserta pemilu/pilkada dengan bekerja sama dengan Bawaslu dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

Aspek-aspek Penting dalam Memperbaiki Sistem Pemilu dan Pilkada

Pada 2021, Komisi II DPR RI menyetujui penataan ulang desain keserentakan pemilu. Gelaran pemilu legislatif (pileg) dan pemilihan presiden (pilpres) yang bersamaan dengan pemilu kepala daerah (pilkada) serentak di seluruh daerah yang akan diselenggarakan pada tahun 2024 diyakini akan menyulitkan

penyelenggara pemilu, serta akan memberatkan partai politik dan kandidat yang berkontestasi, dan juga akan membingungkan masyarakat/pemilih. Pilkada serentak selanjutnya akan diselenggarakan pada November 2024 sesuai dengan amanat UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Dengan demikian, pada 2024 akan diselenggarakan pilkada di 524 daerah yang mana itu pada tahun yang sama pemilu legislatif dan pemilu presiden dilaksanakan.

Ketua Komisi II DPR RI Ahmad Doli Kurnia Tandjung menyatakan bahwa desain keserentakan pemilu legislatif dan presiden dengan pilkada akan membuat masyarakat pemilih berpotensi kesulitan mengamati program-program yang ditawarkan kandidat di setiap pemilihan, yang akan mengakibatkan kesulitan menentukan pilihannya pada pemungutan suara. Selain itu, dari sisi para kandidat pun akan kesulitan dalam menyampaikan visi-misinya. Kemungkinan yang paling diuntungkan adalah calon presiden karena paling menarik di mata publik, sedangkan calon legislatif dan calon kepala daerah akan lebih sulit. Dari sisi partai politik juga akan kesulitan menyiapkan calon dan strategi untuk 3 pemilu sekaligus karena setiap jenis pemilu memiliki karakteristik yang berbeda dan memerlukan pola strategi yang berbeda pula.

Melihat hal tersebut, Komisi II DPR RI mengajukan 2 pilihan desain keserentakan pemilu ini. Opsi pertama, pilkada serentak di seluruh daerah diselenggarakan pada 2027, yang mana berselang sekitar 3 tahun dari penyelenggaraan pileg dan pilpres 2024. Opsi pertama ini sudah dicantumkan dalam draf Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemilihan Umum. Opsi kedua, pilkada serentak tetap diselenggarakan dengan mengikuti siklus 5 tahunan, yang mana hal ini membuat penyelenggaraan pilkada

serentak tidak akan bersamaan dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden 2024. Opsi kedua ini baru muncul wacananya dalam pembahasan internal Komisi II DPR RI.

Dalam menyikapi wacana memisahkan pileg dan pilpres dengan pilkada, perlu melihat pengalaman penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, dimana pemilihan presiden, pemilihan Anggota DPR RI, pemilihan anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota dilaksanakan secara bersamaan. Memang ide pemisahan yang diwacanakan di Komisi II DPR RI adalah berdasarkan keserentakan yang berbeda, yaitu antara pemilu legislatif dan pemilihan presiden (pemilu nasional) dengan pilkada (pemilu lokal), namun teknis keserentakan penyelenggaraan pemilunya dapat disikapi sama. Inti permasalahannya adalah pada konsekwensi teknis penyelenggaraan pemilu yang serentak itu.

Pada Pemilu Serentak 2019, berbagai permasalahan yang muncul adalah *pertama*, dari aspek kualitas penyelenggara pemilu di lapangan, yaitu terutama Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Keterbatasan penyelenggaraan Bimbingan Teknis (Bimtek) dari KPU kepada anggota KPPS menyebabkan kualitas Anggota KPPS tidak semuanya optimal. Penyelenggaraan Pemilu Serentak tentunya membutuhkan jumlah Anggota KPPS yang sangat besar, dimana disisi lain, hal itu sulit diimbangi dengan kapasitas waktu dan tenaga pihak KPU dalam memberikan Bimtek bagi mereka.

Wacana pemisahan pemilu nasional dengan pemilu lokal harus diimbangi dengan variable-variabel lain yang mempengaruhi kesuksesan penyelenggaraan pemilu, antara lain *pertama*, perlunya penetapan RUU tentang Pemilu yang baru dalam jadwal waktu yang tidak terlalu dekat dengan pelaksanaan pemilu. Pada Pemilu 2019, dasar hukumnya adalah UU Pemilu yang direvisi pada tahun 2017 dan diundangkan pada 16 Agustus 2017. Sebagian masyarakat menilai waktu antara pengesahan UU tersebut

dengan tahapan awal Pemilu Serentak 2019 terlalu berdekatan. Padahal, persiapan pemilu tersebut sudah harus dilakukan 20 bulan sebelum hari pemungutan suara yang digelar pada 17 April 2019, sehingga ketika itu KPU langsung menyelenggarakan tahapan awal Pemilu Serentak 2019 pasca pengesahan UU Pemilu (Media Indonesia, 11 Januari 2021). Dengan demikian, Komisi II DPR RI perlu berkomitmen menyelesaikan penyusunan RUU tentang Pemilu dengan pengupayaan agar tidak terlalu berlarut-larut pembahasannya, yang akan mengakibatkan kasus pada Pemilu Serentak 2019 tersebut terjadi lagi. Idealnya, paling lambat Maret 2021 sudah ada pembahasan RUU antara Komisi II DPR RI dengan Pemerintah, dengan target penyelesaiannya pada pertengahan 2021 atau selambat-lambatnya Agustus 2021.

Kedua, perlunya penerapan sistem penghitungan suara yang lebih baik daripada yang dipakai pada Pemilu 2019 yang ketika itu Sistem Informasi Rekapitulasi Elektronik (Sirekap) yang dipakai dianggap sebagian kalangan belum efektif. Contoh kasusnya adalah hingga hari ke-13 perhitungan suara selesai dilakukan, masih ada 5 dari 9 daerah yang menyelenggarakan pemilihan gubernur belum memasukkan data 100% di laman www.pilkada2020.kpu.go.id, yaitu Provinsi Bengkulu, Kepulauan Riau, Kalimantan Selatan, Kalimantan Utara, dan Sulawesi Tengah (Media Indonesia, 11 Januari 2021). Dengan demikian, Komisi II DPR RI bersama dengan KPU perlu membuat suatu sistem penghitungan suara yang dapat menghasilkan rekapitulasi suara secara lebih cepat dan akurat. Disamping itu, pengaturan mengenai mekanisme atau teknis pemberian suara bagi Pemilih yang bersifat memudahkan Pemilih dalam memberikan suaranya adalah aspek lain yang harus segera ditangani.

Ketiga, perlu kecermatan dalam melihat ketentuan-ketentuan apa yang selama ini terjadi tumpang-tindih antara yang dimuat di UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan

yang dimuat di UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (beserta perubahannya, yaitu UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, diikuti dengan UU Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang). Komisi II DPR RI perlu teliti agar hal-hal yang tumpang-tindih substansinya tidak tertuang kembali dalam UU Pemilu yang sudah menggabungkan rezim pemilu nasional dengan pemilu lokal.

Keempat, perlu dikaji apakah pemilihan gubernur nantinya akan dipisahkan jadwal penyelenggaraannya dengan pemilihan bupati/walikota. Salah satu pandangan terkait hal tersebut adalah dari Direktur Eksekutif Saiful Mujani *Research and Consulting* (SMRC) Djayadi Hanan, yang menyampaikan bahwa sebaiknya antara penyelenggaraan pemilihan gubernur dan DPRD provinsi ada jeda dengan pemilihan bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota, misalnya pemilihan gubernur dan DPRD provinsi pada 2026, sedangkan pemilihan bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota pada 2027 (Kompas, 8 Januari 2021). Ide ini tampaknya dapat dilakukan untuk memusatkan perhatian masyarakat Pemilih di daerah pada satu rezim pemilihan saja dalam satu waktu, sehingga diharapkan potensi kesalahan dalam pemberian suara akan jauh dapat diminimalisasi. Namun demikian, Komisi II harus mempertimbangkan lebih jauh tentang keuntungan dan kerugian dari pemisahan jadwal ini.

Kelima, mengingat pada setiap penyelenggaraan pemilu selalu dilakukan perubahan-perubahan atas UU Pemilu, maka

sebaiknya Komisi II DPR RI bersama Pemerintah perlu mulai mengupayakan terbentuknya UU Pemilu yang dapat berlaku setidaknya 15 sampai dengan 20 tahun setelah UU itu diundangkan. Selama ini UU Pemilu selalu disikapi sebagai UU yang selalu mengalami *trial and error* setiap lima tahunnya. Hal ini menyebabkan kesan bahwa UU Pemilu hanya mengakomodasi kepentingan sesaat partai-partai politik, dan bukan untuk menciptakan desain Pemilu yang memang ideal bagi Indonesia.

Mengingat bahwa pemilu yang baik adalah unsur yang harus ada sebagai indikator negara yang demokratis (Nugroho, 2012:4), maka sudah saatnya pengaturan yang ada di UU Pemilu harus mencerminkan implementasi demokrasi itu sendiri. Para pengambil kebijakan terkait pemilu hendaknya semakin mengarahkan aturan-aturan pemilu kepada terciptanya pemilu yang benar-benar demokratis. Parameter yang harus dipenuhi bagi terciptanya pemilu yang demokratis adalah terbagi dalam 2 aspek, yaitu aspek prosedural dan aspek substansial. Unsur prosedural yang perlu disempurnakan adalah regulasi pemilu (UU Pemilu), Penyelenggara Pemilu (Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilihan Umum), Peserta Pemilu (Partai Politik dan/atau Calon Perseorangan), serta Pemilih (Daftar Pemilih Tetap). Sementara itu, dari aspek substantif, pemilu sejatinya menganut nilai dan prinsip bebas, terbuka, jujur, adil, kompetitif serta menganut azas langsung, umum, bebas dan rahasia.

Selanjutnya, terkait variasi keserentakan pemilu yang diterapkan, Komisi II DPR RI bersama Pemerintah sebetulnya dapat membuat beberapa opsi khusus pada pemilu lokal juga, misalnya pemilihan Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ditarik ke dalam pemilu nasional, berbarengan dengan pileg dan pilpres, atau tetap dilaksanakan dengan berbarengan dengan pemilihan gubernur dan bupati/walikota. Kedua pilihan itu harus dikaji dulu keuntungan dan kerugiannya bersama Pemerintah dan KPU. Hal ini tidak menyalahi

ketentuan peraturan perundang-undangan karena sebagaimana yang disampaikan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), yang wajib diselenggarakan berbarengan hanya pileg dan pilpres serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Penggabungan tiga pemilu tersebut dibutuhkan untuk memperkuat sistem presidensial dalam pemerintahan Indonesia.

Desain keserentakan pemilu dan pilkada dimungkinkan dalam berbagai opsi, dengan memperhatikan ketentuan yang ditetapkan oleh MK. Hal yang perlu diperhatikan adalah koridor-koridor dalam menentukan desain pemilu tersebut. Prinsip-prinsip utama yang harus diperhatikan Komisi II DPR RI, Pemerintah dan KPU dalam mendesain ulang pemilu dan pilkada adalah *pertama*, pemilihan model dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang terkait dengan kepemiluan. *Kedua*, perubahan UU harus dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk menyimulasikan berbagai alternatif sebelum perubahan dilaksanakan. *Ketiga*, memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia demi terciptanya pemilu berkualitas. *Keempat*, memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam menyalurkan hak politiknya, dan *kelima*, tidak selalu harus mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak dalam setiap periode pelaksanaan pemilu, sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilu.

Jadi pada dasarnya, memperbaiki sistem pemilu dan pilkada bagi kemajuan demokrasi merupakan proses yang tidak akan berhenti. Kesalahan dan kekurangan yang terjadi selama penyelenggaraan pemilu dan pilkada hendaknya menjadi bahan utama dalam memperbaiki UU kepemiluan. Jangan sampai kesalahan dan kekurangan yang bersifat "klasik" terus berulang dari pemilu ke pemilu atau dari pilkada ke pilkada.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Adam, Rainer dan Warsito Ellwein. 2007. *Kerja & Strategi Seorang Politisi; Rangkuman Hasil Kerja Forum Politisi 2006*. Jakarta. Forum Politisi.
- Alam, Wawan Tunggul. *Perlukah Mengubah Sistem Pemilu untuk Meningkatkan Bobot DPR?*, dalam Abdul Bari Azed, *Sistem-sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran*, FH UI, Jakarta, 2000.
- Amal, Ichlasul (Editor). 1988. *"Teori-teori Mutakhir Partai Politik"*. Yogyakarta. PT Tiara Wacana Yogya.
- Ambardi. 2009. *"Mengungkap Politik Kartel; Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi"*. Jakarta. Kepustakaan Populer Gramedia.
- Amini, Aisyah. 2004. *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*. Jakarta. Yayasan Pancur Siwah.
- Analisis CSIS. 2004: *Mencermati Hasil Pemilu 2004: Perkembangan Politik Triwulan Kedua (April-Juni) 2004: Dari Pemilu Legislatif menuju Pemilu Presiden*.
- Arifin, Anwar. 2014. *Politik Pencitraan, Pencitraan Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Cohen, Carl. *The Justification of Democracy*, in John Arthur (Ed). *Democracy, Theory and Practice*. 1992. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Dahl, Robert A. *On Democracy*, 1999, by Yale University, *Terjemahan: Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan*

- Praktek Demokrasi secara Singkat, Penterjemah: A. Rahman Zainuddin, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2001*
- Darmastuti, Ari dan Tabah Maryana, Sistem Kepartaian dan Pemilu di Indonesia, Lampung: Universitas Lampung, 2004.
- Diane Revitch, Diane dan Abigail Thernstrom (ed). 2005. *Demokrasi Klasik dan Modern*.
- Penerjemah: Hermoyo. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia.
- Fatah, Eep Saefulloh. 2000. *"Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru; Masalah dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional"*. Bandung. PT Remaja Rosdakarya.
- Feith, Herbert dan Lance Castles, ed. 1988. *"Marilah Kita Kubur Partai"* dalam *"Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965"*. Jakarta. LP3ES.
- Feith, Herbert dan Lance Castles. *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. 1995. Jakarta. LP3ES.
- Feith, Herbert. 2001. *Soekarno dan Militer dalam Demokrasi Terpimpin*. Jakarta. Fuady, Munir 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung. Refika Aditama.
- Fukuyama, Francis. 2018. Against Identity Politics. Foreign Affairs, September/Oktober, 1-25.
- Gaffar, Affan. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. 2000. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Gayatri, Irine H. dan Moch. Nurhasim. *"Reformasi atau Mati!"; Gerakan Mahasiswa Pasca Soeharto dalam Widjojo, Muridan S. Penakluk Rezim Orde Baru; Gerakan Mahasiswa '98*. 1999. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan.
- Habibie, Bacharuddin Jusuf. *Detik-detik yang Menentukan; Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*. 2006. Jakarta. TCH Mandiri Haris, Syamsuddin. 1995. *Demokrasi di Indonesia, Gagasan dan Pengalaman*. Jakarta. LP3ES.

- Hantoro, Novianto Murti. 2009: *"Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD"* dalam Taufiqurrohman Syahuri (penyunting): *Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta. P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Haris, Syamsuddin. 1998. "Menggugat Politik Orde Baru". Jakarta. Grafiti
- Hefner, Robert W. 2007. *Politik Multikulturalisme: Menggugat Realitas Kebangsaan*. Yogyakarta: Impulse.
- Indrayana, Denny. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002*. 2008. Jakarta. Kompas Book Publishing.
- Junaedi, F. 2013. *Komunikasi Politik: Teori, Aplikasi dan Strategi di Indonesia*. Yogyakarta: Buku Litera.
- Junaidi, Veri. 2013. *Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Keterbukaan dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*. Jakarta: Perludem.
- Keliat, Makmur, dkk (Eds). *Selamatkan Pemilu; agar Rakyat tak ditipu lagi*. 2001. The Ridep Institute. Jakarta.
- Kellas, James G. 1988. *The Politics of Nationalism and Ethnicity: Edisi II*. New York: ST Martin's Press.
- Komisi Pemilihan Umum. *Pemilu Legislatif 2004*. 2005. Komisi Pemilihan Umum (KPU). Jakarta.
- Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems; A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. 1994. New York. Oxford University Press.
- Malarangeng, Andi Alfian: *"Komisi Pemilihan Umum: Sebuah Dilema"* dalam KAJIAN PEMILU 1999. Tim Editor: Prof.DR. M. Ryaas Rasyid, MA., Drs. Muchlis Hamdi, MA.,

- Drs. Manimbang Kahariady, Drs. M. Sarief Arief. 1999. Jakarta, PUSKAP.
- Mann, Richard. *Fight for Democracy in Indonesia*. 1999. Bounemouth. Gateway Books.
- Masli, RTS. dan Budi Setiyono. 2008. *Iklan dan Politik: Menjaring Suara dalam Pemilihan Umum*. Jakarta. Adgoalcom.
- Ma'shum, Saifullah. "KPU dan Kontroversi Pemilu 1999". 2001. Jakarta. Pustaka Indonesia Satu.
- Melik, Sayuti. "Perkenalan Saya dengan Bung Karno" dalam "80 Tahun Bung Karno". Editor: Aristides Katoppo, 1981. Pustaka Sinar Harapan.
- Newman, Bruce I. 1999. *Handbook of Political Marketing*. California: Sage Publication.
- Nugroho, Yuniawan W. 2004. Wajar, Suara Hilang dalam Pemilu Sistem 'Campuran' dalam: "Politik Indonesia di Mata Wartawan Politik". Jakarta. Samitra Media Utama, didukung Friederich Naumann Stiftung
- Nursal, Adam. 2004. *Political Marketing: Strategi Memenangkan Pemilu, Sebuah Pendekatan Baru Kampanye Pemilihan DPR, DPRD, Presiden*. Jakarta. Gramedia.
- Pahlevi, Indra. *Sistem Pemilu 2009: Upaya Penguatan Demokrasi Substansial dalam Pemilu 2009 dan Konsolidasi Demokrasi*. Editor: DR. Lili Romli. 2008. Jakarta. Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Rae, Douglas W. 1967, *The Political Conquences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press.
- Rahardjo, Iman Toto K. dan Herdianto WK. *Bung Karno: Wacana Konstitusi dan Demokrasi; Kenangan 100 Tahun Bung Karno*. 2001. Jakarta. Grasindo.

- Sartori, Giovanni: *"The Party Effects of Electoral Systems"* dalam Diamond, Larry dan Richard Gunther (Ed): *"Political Parties and Democracy"*. 2001. Baltimore, Maryland. The Johns Hopkins University Press.
- Sjamsuddin, Nazaruddin (ed). 1988. *"Soekarno: Sebuah Tragedi?"* dalam *"Soekarno; Pemikiran Politik dan Kenyataan Praktek"*. Jakarta. Rajawali Pers.
- Stavrakakis, Yannis, Kioupkiolis, Alexandros, Katsambekis, Giorgos, Nikisianis, Nikos, dan Siomos, Thomas. (2016). *Contemporary Left-wing Populism in Latin America: Leadership, Horizontalism, and Postdemocracy in Chávez's Venezuela*. *Latin American Politics and Society*, 58 (3), 51–76.
- Subiakto, H. dan Ida R. 2012. *Komunikasi Politik, Media dan Demokrasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Sudibyo, A. 2001. *Politik Media dan Pertarungan Wacana*. Yogyakarta: LKiS Pelangi Aksara.
- Surbakti, Ramlan 1992, *Memahami Ilmu Politik*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Suyanto, Isbodroini dalam Nazaruddin Sjamsuddin (ed). 1988. *"Soekarno dan Nasionalisme"* dalam *"Soekarno; Pemikiran Politik dan Kenyataan Praktek"*. Jakarta. Rajawali Pers.
- Ubeidillah, A. dan Abdul Razak. 2008. *Demokrasi, Hak-hak Azasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta. Kencana.
- Urbaningrum, Anas. *"Ranjau-ranjau Reformasi; Potret Konflik Politik Pasca Kejatuhan Soeharto"*. 1999. Jakarta. PT RajaGrafindo Persada.
- Urbinati, Nadia. 2019. *Political Theory of Populism*. *Annual Review of Political Science*, vol. 22, forthcoming.
- Widjojo, Muridan S. *Wacana Politik Aktivis Gerakan Mahasiswa 1998*. dalam Widjojo, Muridan S. *Penakluk Rezim Orde Baru; Gerakan Mahasiswa '98*. 1999. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan.

Jurnal :

- Natalia, Catherine. 2016. "Komisi Pemilihan Umum sebagai Penyelenggara Pemilihan Umum" dalam "Kodifikasi Undang-Undang Pemilu Pembaruan Hukum Pemilu Menuju Pemilu Serentak Nasional dan Pemilu Serentak Daerah". Jurnal Pemilu dan Demokrasi, Jurnal 9, Perludem, 2016
- Prasetyoningsih, Nanik. 2014. "Dampak Pemilihan Umum Serentak bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia" : Jurnal Media Hukum Vol.21 No.2, Desember 2014.
- Sari, Intan Permata. 2018. *Keberpihakan Media dalam Pemilihan Presiden 2014*. Jurnal Penelitian Komunikasi Vol.21 No.1, Juli 2018: 73-86. Bengkulu: Institut Agama Islam Negeri Bengkulu.

Data-data lain:

- AAGN Ari Dwipayana (makalah: Mengenal beberapa sistem pemilu. Tp thn)
- AAGN Ari Dwipayana. *Tidak Ada "Matahari Kembar" dalam Multipartai*. Kompas, 27 Mei 2009 hal.8
- Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilihan Umum, RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD tanggal 26 November 1998. Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Tiga RUU Bidang Politik tanggal 3 Desember 1998 Tahun Sidang 1998-1999 Masa Persidangan I.

Website:

Makalah oleh Admin, *Relasi Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian, dalam Meningkatkan Kualitas Kinerja Lembaga Legislatif*, diakses dari: <http://ppsdms.org/relasi-sistem-pemilu->, diakses tanggal 16 Maret 2009

http://www.watchindonesia.org/Kompas_14.11.03.htm diakses tanggal 31 Maret 2010

<http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2009/03/09/LU/mbm.20090309.LU129722.id.html> TEMPO; Majalah Berita Mingguan: 03/XXXVIII, 09 Maret 2009. Tulisan Rushdy Hoesein, sejarawan Universitas Indonesia. Diakses tanggal 12 November 2009

<http://aipi.wordpress.com/2009/09/28/menyempurnakan-sistem-proporsional/> Diakses tanggal 28 Oktober 2009

http://politik.vivanews.com/news/read/60536lemhannas_kritik_sistem_suara_terbanyak diakses tanggal 29 Oktober 2009

<http://pemilu.antara.co.id/view/?tl=kanal-pemilu-pemilu-2009-ujian-bagi-proses-rekrutmen-caleg-parpol&id=1235288074> diakses tanggal 19 Agustus 2009

<http://www.beritaindonesia.co.id/politik/adil-bagi-semua.html> diakses tanggal 24 Juli 2009

<http://www.inilah.com/berita/politik/2008/12/24/70997/kado-pahit-mk-untuk-elit-gaek/> diakses tanggal 24 Juli 2009

Muh Kholid AS: *"Euforia Sistem Suara Terbanyak"*: <http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=>, diakses tanggal 2 November 2009

Moch. Nurhasim. *"Menyempurnakan Sistem Proporsional"*. <http://aipi.wordpress.com/2009/09/28/menyempurnakan-sistem-proporsional/> Diakses tanggal 28 Oktober 2009

- <http://zaymuttaqin.wordpress.com/2009/08/20/> diakses tanggal 2 November 2009 <http://www.journalist-adventure.com/?p=204> diakses tanggal 7 April 2010
- <http://subhanagung.blogspot.com/2009/05/partai-politik-dan-pemilihan-umum> diakses tanggal 7 April 2010
- <http://smart.stkip-persis.ac.id/2009/04/mengapa-ada-yang-golput/> diakses 25 Februari 2010
- <http://www.partaigerindra.or.id/index.php?> diakses 25 Februari 2010
- <http://blogberitaalternatif.blogspot.com/2009/06/kaidah-barat-dalam-menilai-pemilu-di.html> diakses tanggal 7 April 2010
- https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Indonesia: diakses 26 Maret 2020.
- “Identitas jadi Komoditas pada Pilpres 2014”, <https://republika.co.id/berita/n66vcv/identitas-jadi-komoditas-pada-pilpres-2014>, diakses 6 April 2020.
- “Survei *Politicawave* Sebut Hoax Meningkat dari Pilpres 2014 hingga Pilpres 2019”: <https://tangerangcorner.com/survei-politicawave-sebut-hoax-meningkat-dari-pilpres-2014-hingga-pilpres-2019/>, diakses 13 April 2020.
- B.P. Jatmiko. 2014. “*Belanja Iklan TV Selama Kampanye Pilpres Capai Rp 186 Miliar*”: <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2014/07/10/172838026/>, diakses 18 April 2020.
- Andi Mallarangeng, “Pemilu 2014, Hati Rakyat Terbelah”: https://www.freedom-institute.org/index.php?option=com_content&view: diakses 27 Mei 2020.
- <https://tirto.id/hanya-16-persen-caleg-artis-yang-lolos-pemilu-2014-cPVe>, diakses 5 Juni 2020.
- “Pilpres Lebih Baik Dibanding Pileg”: <http://www.pemilu.com/berita/2014/08/pilpres-lebih-baik-dibanding-pileg>”, diakses 22 April 2020.

- “DKPP: Pilpres 2014 Lebih Baik daripada Pemilu”: <http://pemilu.metrotvnews.com/read/2014>: diakses 22 April 2020.
- “Pelaksanaan Pilpres 2014 Lebih Baik dibanding Pileg 2014”: <http://www.satuharapan.com/read-detail/read/>: diakses 22 April 2020.
- “KPU Klaim Pilpres 2014 Lebih Berkualitas; Namun Partisipasi Masyarakat Lebih Rendah dari Pilpres 2009”: <http://politik.news.viva.co.id/news/read/524282>: diakses 22 April 2020.
- “Pelaksanaan Pilpres Jauh Lebih Baik Dibandingkan Pemilu Lainnya”: <http://www.rri.co.id/post/berita/95049/> : diakses 27 April 2020.
- “Bawaslu Nilai Rekapitulasi Suara Presiden Lebih Baik dibanding Pileg”: <http://www.globalindo.co/2014/07/22/> : diakses 27 April 2020.
- “ Situasi Keamanan di Jakarta Aman Terkendali”: <http://m.poskotanews.com/2014/07/23/>: diakses 28 April 2020.
- “KSAD dapat Laporan ada Potensi Gangguan Separatis di Papua saat Pilpres”: <http://news.detik.com/read/2014/07/06/133859>: diakses 28 April 2020.
- “Polisi Sebut Bentrok Massa PDIP dan PPP di DIY dipicu Provokator”: <http://palingaktual.com/696718/polisi-sebut-bentrok-massa>: diakses 28 April 2020.
- “Kiprah Rob Allyn, Si Master Rekayasa”: <https://pemilu.metrotvnews.com/read/2014/07/15>: diakses 28 April 2020.
- Jokowi-JK Lebih Banyak diserang Kampanye Hitam di Media Sosial”: <http://nasional.kompas.com/read/2014/07/07/13170811/>: diakses 28 April 2020.

- “Jejak Obor Rakyat: ‘Hajar’ Jokowi di 2014, divonis 2016”: <https://news.detik.com/berita/d-4340163/jejak-obor-rakyat-hajar-jokowi-di-2014-divonis-2016>, diakses 14 Mei 2020.
- “KPI Peringatkan Lembaga Penyiaran untuk Menjaga Netralitas di Pilpres 2014”: <https://www.goriatu.com/berita/baca/kpi-peringatkan-lembaga-penyiaran-untuk-menjaga-netralitas-di-pilpres-2014.html>, diakses 14 Mei 2020.
- “Siaran Mengandung Unsur Kampanye, 6 Stasiun TV ditegur KPI”: <https://news.detik.com/berita/d-2433756/siaran-mengandung-unsur-kampanye-6-stasiun-tv-ditegur-kpi>, diakses 14 Mei 2020.
- Pengamat Pasca Pemilu: Pendidikan Demokrasi Penting untuk Membangun Persatuan; Wawancara dengan Pengamat Politik, Direktur Eksekutif *Indonesian Public Institute* (IPI) oleh Jurnalis *Deutsche Welle*, Rizki Akbar Putra: <https://www.dw.com/id/pengamat-pasca-pemilu-pendidikan-demokrasi-penting-untuk-membangun-persatuan> : diakses pada 27 Juli 2019.
- Populisme, Politik Identitas dan Pemilu 2019, <https://news.detik.com/kolom/d-4545249/populisme-politik-identitas-dan-pemilu-2019>, diakses 2 Juli 2019.
- Aghnia Adzkia. Mendulang suara lewat sentimen agama: <https://lokadata.id/artikel/mendulang-suara-lewat-sentimen-agama>. 13 Juni 2019. Diakses 9 Juni 2021.
- “Diskusi tentang Pilkada 2020, Gubernur Lemhanas RI: Memang Perlu ada Perbaikan, tapi Demokrasi tetap Harus Dirawat”: www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/985-diskusi-tentang-pilkada-2020-gubernur-lemhannas-ri-memang-perlu-ada-perbaikan-tapi-demokrasi-tetap-harus-dirawat, diakses 13 Maret 2021.

“Bawaslu Catat 205 Kasus Politik Uang di Pilkada 2020”: <https://kabar24.bisnis.com/read/20201209/15/1328701/bawaslu-catat-205>, diakses 13 Maret 2021.

“Dinasti Politik Ramaikan Pilkada 2020, Ini Daftarnya”: <https://nasional.tempo.co/read/1413795/dinasti-politik-ramaikan-pilkada-2020->, diakses 13 Maret 2021.

“Simak, Ini 16 Kategori Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pilkada dan Sanksinya”: <https://www.kompas.com/tren/read/2020/11/19/092200165/simak-ini-16-kategori-pelanggaran->, diakses 16 Maret 2021.

“Abhan: Pelanggaran Netralitas ASN Masih Mendominasi Pilkada 2020”: <https://bawaslu.go.id/id/berita/abhan-pelanggaran-netralitas-asn-masih-mendominasi-pilkada>, diakses 16 Maret 2021.

“Menilik Isu Netralitas ASN dalam Pilkada Serentak 2020”: <https://www.ugm.ac.id/id/berita/20377-menilik-isu-netralitas-asn->, diakses 16 Maret 2021.

“Evaluasi Pilkada Serentak 2020, Perludem Lihat UU Pilkada Belum Adaptif”: <https://www.suara.com/news/2020/12/17/152425/evaluasi-pilkada-serentak-2020-perludem-lihat-uu-pilkada->, diakses 17 Maret 2021.

“E-Rekap Punya 4 Kelemahan, Perludem Usul Tetap Hitung Manual”: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200826150124-32-539549/e-rekap-punya-4-kelemahan-perludem-usul-tetap-hitung-manual>, diakses 6 April 2021.

https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Indonesia: diakses 26 Maret 2020.

“Identitas jadi Komoditas pada Pilpres 2014”, <https://republika.co.id/berita/n66vcv/identitas-jadi-komoditas-pada-pilpres-2014>, diakses 6 April 2020.

- "Survei *Politica*wave Sebut Hoax Meningkatkan dari Pilpres 2014 hingga Pilpres 2019": <https://tangerangcorner.com/survei-politica-wave-sebut-hoax-meningkat-dari-pilpres-2014-hingga-pilpres-2019/>, diakses 13 April 2020.
- B.P. Jatmiko. 2014. "*Belanja Iklan TV Selama Kampanye Pilpres Capai Rp 186 Miliar*": <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2014/07/10/172838026/>, diakses 18 April 2020.
- Andi Mallarangeng, "Pemilu 2014, Hati Rakyat Terbelah": https://www.freedom-institute.org/index.php?option=com_content&view: diakses 27 Mei 2020.
- <https://tirto.id/hanya-16-persen-caleg-artis-yang-lolos-pemilu-2014-cPVe>, diakses 5 Juni 2020.
- "Pilpres Lebih Baik Dibanding Pileg": <http://www.pemilu.com/berita/2014/08/pilpres-lebih-baik-dibanding-pileg>", diakses 22 April 2020.
- "DKPP: Pilpres 2014 Lebih Baik daripada Pemilu": <http://pemilu.metrotvnews.com/read/2014>: diakses 22 April 2020.
- "Pelaksanaan Pilpres 2014 Lebih Baik dibanding Pileg 2014": <http://www.satuharapan.com/read-detail/read/>: diakses 22 April 2020.
- "KPU Klaim Pilpres 2014 Lebih Berkualitas; Namun Partisipasi Masyarakat Lebih Rendah dari Pilpres 2009": <http://politik.news.viva.co.id/news/read/524282>: diakses 22 April 2020.
- "Pelaksanaan Pilpres Jauh Lebih Baik Dibandingkan Pemilu Lainnya": <http://www.rri.co.id/post/berita/95049/> : diakses 27 April 2020.
- "Bawaslu Nilai Rekapitulasi Suara Presiden Lebih Baik dibanding Pileg": <http://www.globalindo.co/2014/07/22/> : diakses 27 April 2020.

- “Situasi Keamanan di Jakarta Aman Terkendali”: <http://m.poskotanews.com/2014/07/23/>: diakses 28 April 2020.
- “KSAD dapat Laporan ada Potensi Gangguan Separatis di Papua saat Pilpres”: <http://news.detik.com/read/2014/07/06/133859>: diakses 28 April 2020.
- “Polisi Sebut Bentrok Massa PDIP dan PPP di DIY dipicu Provokator”: <http://palingaktual.com/696718/polisi-sebut-bentrok-massa>: diakses 28 April 2020.
- “Kiprah Rob Allyn, Si Master Rekayasa”: <https://pemilu.metrotvnews.com/read/2014/07/15>: diakses 28 April 2020.
- Jokowi-JK Lebih Banyak diserang Kampanye Hitam di Media Sosial”: <http://nasional.kompas.com/read/2014/07/07/13170811/>: diakses 28 April 2020.
- “Jejak Obor Rakyat: ‘Hajar’ Jokowi di 2014, divonis 2016”: <https://news.detik.com/berita/d-4340163/jejak-obor-rakyat-hajar-jokowi-di-2014-divonis-2016>, diakses 14 Mei 2020.
- “KPI Peringatkan Lembaga Penyiaran untuk Menjaga Netralitas di Pilpres 2014”: <https://www.gorau.com/berita/baca/kpi-peringatkan-lembaga-penyiaran-untuk-menjaga-netralitas-di-pilpres-2014.html>, diakses 14 Mei 2020.
- “Siaran Mengandung Unsur Kampanye, 6 Stasiun TV ditegur KPI”: <https://news.detik.com/berita/d-2433756/siaran-mengandung-unsur-kampanye-6-stasiun-tv-ditegur-kpi>, diakses 14 Mei 2020.
- Pengamat Pasca Pemilu: Pendidikan Demokrasi Penting untuk Membangun Persatuan; Wawancara dengan Pengamat Politik, Direktur Eksekutif *Indonesian Public Institute* (IPI) oleh Jurnalis *Deutsche Welle*, Rizki Akbar Putra: <https://www.dw.com/id/pengamat-pasca-pemilu-pendidikan->

- demokrasi-penting-untuk-membangun-persatuan : diakses pada 27 Juli 2019.
- Populisme, Politik Identitas dan Pemilu 2019, <https://news.detik.com/kolom/d-4545249/populisme-politik-identitas-dan-pemilu-2019>, diakses 2 Juli 2019.
- Aghnia Adzkia. Mendulang suara lewat sentimen agama: <https://lokadata.id/artikel/mendulang-suara-lewat-sentimen-agama>. 13 Juni 2019. Diakses 9 Juni 2021.
- "Diskusi tentang Pilkada 2020, Gubernur Lemhanas RI: Memang Perlu ada Perbaikan, tapi Demokrasi tetap Harus Dirawat": www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/985-diskusi-tentang-pilkada-2020-gubernur-lemhannas-ri-memang-perlu-ada-perbaikan-tapi-demokrasi-tetap-harus-dirawat, diakses 13 Maret 2021.
- "Bawaslu Catat 205 Kasus Politik Uang di Pilkada 2020": <https://kabar24.bisnis.com/read/20201209/15/1328701/bawaslu-catat-205>, diakses 13 Maret 2021.
- "Dinasti Politik Ramaikan Pilkada 2020, Ini Daftarnya": <https://nasional.tempo.co/read/1413795/dinasti-politik-ramaikan-pilkada-2020->, diakses 13 Maret 2021.
- "Simak, Ini 16 Kategori Pelanggaran Netralitas ASN dalam Pilkada dan Sanksinya": <https://www.kompas.com/tren/read/2020/11/19/092200165/simak-ini-16-kategori-pelanggaran->, diakses 16 Maret 2021.
- "Abhan: Pelanggaran Netralitas ASN Masih Mendominasi Pilkada 2020": <https://bawaslu.go.id/id/berita/abhan-pelanggaran-netralitas-asn-masih-mendominasi-pilkada>, diakses 16 Maret 2021.
- "Menilik Isu Netralitas ASN dalam Pilkada Serentak 2020": <https://www.ugm.ac.id/id/berita/20377-menilik-isu-netralitas-asn->, diakses 16 Maret 2021.

“Evaluasi Pilkada Serentak 2020, Perludem Lihat UU Pilkada Belum Adaptif”: <https://www.suara.com/news/2020/12/17/152425/evaluasi-pilkada-serentak-2020-perludem-lihat-uu-pilkada->, diakses 17 Maret 2021.

“E-Rekap Punya 4 Kelemahan, Perludem Usul Tetap Hitung Manual”: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200826150124-32-539549/e-rekap-punya-4-kelemahan-perludem-usul-tetap-hitung-manual>, diakses 6 April 2021.

