

Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif

Umbu Rauta

Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana - Salatiga
Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP - Semarang
Email: umburauta@yahoo.com

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

Abstrak

Sejak tahun 2004, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Secara normatif, Indonesia telah berupaya mewujudkan pemilihan presiden dan wakil presiden secara lebih demokratis, sebagaimana tercermin melalui kebebasan dan keterlibatan partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Namun, dalam praktik pilpres 2004 dan 2009, ditemukan beberapa permasalahan. Tulisan ini bermaksud mengidentifikasi sejumlah permasalahan pilpres, sekaligus menggagas formula untuk terwujudnya penyelenggaraan pilpres yang lebih demokratis dan aspiratif.

Kata Kunci: Pemilihan Presiden, Demokratis, Aspiratif

Abstract

Since the 2004, election of the president and vice president made directly by the people. Normatively, Indonesia has been striving for election of the president and vice president are more democratic, as reflected through the freedom and the involvement of a political party or coalition of political parties contesting the election to carry the presidential and vice presidential candidates meet all the requirements specified in the legislation. However, in practice the presidential election in 2004 and 2009, found several problems. This paper is intended to identify a number of election issues, once initiated the implementation of a formula for the realization of a more democratic election and aspirative.

Keywords: *President Election, democratic, aspirative*

PENDAHULUAN

Salah satu hasil amandemen UUD NRI 1945 yaitu pergeseran model pengisian jabatan presiden dan wakil presiden, yang sebelumnya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat (pilpres), sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (1) “ *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat* ”.

Satya Arinanto sebagaimana dikutip Abdul Latif¹ mengemukakan sejumlah alasan diselenggarakannya pilpres (secara langsung) yaitu:

- a. *Presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung;*
- b. *Presiden terpilih tidak terkait pada konsesi partai-partai atau faksi-faksi politik yang telah memilihnya. Artinya presiden terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut;*
- c. *Sistem ini menjadi lebih “accountable” dibandingkan dengan sistem yang sekarang digunakan (pada masa orde baru), karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya melalui MPR yang para anggotanya tidak seluruhnya terpilih melalui pemilihan umum;*
- d. *Kriteria calon presiden juga dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya.*

Selanjutnya, dalam Pasal 6A ayat (5) UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. UU *a quo* yaitu UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres)² yang menjadi landasan penyelenggaraan pilpres 2004. Saat pilpres 2009, UU No. 23 Tahun 2003 dicabut dan diganti dengan UU No. 42 Tahun 2008.³ Selain UU No. 42 Tahun 2008, penyelenggaraan pilpres 2009 juga didasarkan pada UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.⁴ Pada pilpres 2014 ini, masih menggunakan UU No. 42 Tahun 2008, meski pada awal 2013 DPR mengagendakan perubahan, namun sebagian besar fraksi menolak untuk dilakukan perubahan.⁵

¹ Abdul Latif, *Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multi Partai*, Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 3, April 2009, h. 38

² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun (LNRI) 2003 Nomor 93, Tambahan LNRI Nomor 4311.

³ LNRI Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan LNRI Nomor 4924.

⁴ LNRI Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan LNRI Nomor 4721.

⁵ Beberapa ketentuan dalam UU No. 42 Tahun 2008 telah diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, melalui Putusan MK No. 14/PUU/XI/2013, tanggal 23 Januari 2014.

Secara normatif, adanya perundang-undangan tentang pilpres memberi gambaran bahwa Indonesia telah berupaya mewujudkan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden secara lebih demokratis melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat (pemilih). Nilai demokrasi tercermin melalui kebebasan dan keterlibatan partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Namun, dalam praktik pilpres 2004 dan 2009, ditemukan beberapa permasalahan, diantaranya masih ada warga negara yang tidak terdaftar dan tidak dapat mengikuti pilpres, proses penjarangan dan penyaringan bakal calon presiden dan wakil presiden masih bersifat elitis dan belum partisipatif dan terbuka,⁶ masih adanya warga negara yang belum menjalankan hak pilihnya,⁷ pilihan rakyat (pemilih) belum aspiratif, dan penyelenggara pemilu yang belum sepenuhnya mandiri dalam menjalankan tugasnya.

Tulisan ini bermaksud menguraikan dan membahas formula untuk terwujudnya penyelenggaraan pilpres yang lebih demokratis dan aspiratif. Oleh karenanya, uraian pada bagian pembahasan dibagi dalam tiga bagian, yaitu (i) demokrasi dalam kaitannya dengan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden; (ii) problematika penyelenggaraan pilpres 2004 dan 2009; dan (iii) formula menuju pilpres yang lebih demokratis dan aspiratif.

PEMBAHASAN

1. Demokrasi dalam Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

Secara etimologis, demokrasi berasal dari kata Yunani *demos* berarti rakyat, dan *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Demokrasi berarti rakyat berkuasa atau *government by the people*.⁸ Bagi Jimly Asshiddiqie, demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan

⁶ Selain Partai Golkar yang menjalankan Konvensi penjarangan bakal calon Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004, partai politik peserta pemilu lainnya yang memenuhi syarat untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden, melakukan penjarangan dan penyaringan bakal calon secara tertutup dan terbatas.

⁷ Sejak pileg 1999 maupun pilpres 2004, terjadi peningkatan jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya dengan sejumlah alasan. Namun saat pileg 2014, ada penurunan jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilih atau dengan kata lain ada peningkatan partisipasi pemilih dalam pileg.

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, h. 105.

bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.⁹

Dalam kaitannya dengan negara, Amirmachmud sebagaimana dikutip Moh. Mahfud MD¹⁰ mengemukakan bahwa negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Bagi Robert A. Dahl¹¹ ada beberapa kriteria berlangsungnya proses demokrasi dalam suatu negara, yaitu partisipasi yang efektif, persamaan dalam memberikan suara, mendapatkan pemahaman yang jernih, melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda, dan pencakupan orang dewasa.

Selanjutnya, Arend Lijphart¹² dengan mengutip pendapat Robert A. Dahl mengemukakan bahwa secara umum dalam sebuah negara demokrasi ada delapan jaminan kelembagaan, yaitu:

- a. *Freedom to form and join organizations (kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi);*
- b. *Freedom of expression (kebebasan untuk berpendapat);*
- c. *The right to vote (hak untuk memilih);*
- d. *Eligibility for public office (hak untuk dipilih dalam jabatan-jabatan publik);*
- e. *The right of political leaders to compete for support and votes (hak dari pemimpin politik untuk bersaing dalam mendapatkan dukungan dan suara);*
- f. *Alternative sources of information (tersedianya sumber-sumber informasi alternatif);*
- g. *Free and fair elections (pemilihan yang bebas dan jujur);*
- h. *Institutions for making government policies depend on votes and other expressions of preference (tersedianya lembaga-lembaga untuk menjadikan kebijakan-kebijakan pemerintah tergantung pada suara dan lain-lain pendapat yang disukai seseorang).*

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, h. 335.

¹⁰ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia – Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Kelatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000, h. 19.

¹¹ Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, h. 52 – 53.

¹² Arend Lijphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, London: Yale University Press, 1991, h. 2. Terjemahan oleh penulis.

Kemudian Lyman Tower Sargent¹³ mengemukakan bahwa suatu negara demokrasi mesti memenuhi beberapa unsur :

- a. *Citizen involvement in political decision making (warga negara terlibat dalam pembuatan keputusan publik).*
- b. *Some degree of equality among citizen (adanya persamaan sampai tingkat tertentu di antara warga negara).*
- c. *Some degree of liberty or freedom granted by citizen (adanya jaminan kebebasan dan kemerdekaan bagi warga negara).*
- d. *A system of representation (adanya sistem perwakilan).*
- e. *Rule of law (supremasi hukum).*
- f. *An electoral system-majority rule (adanya aturan sistem perwakilan mayoritas).*
- g. *Education (pendidikan)*

Beranjak dari beberapa uraian tentang hakekat dan kriteria negara demokrasi sebagaimana diuraikan sebelumnya, tampak bahwa penyelenggaraan pemilihan umum untuk memilih para wakil rakyat yang duduk di parlemen maupun memilih pejabat tertentu yang duduk di lingkungan pemerintahan merupakan salah satu syarat berlangsungnya demokratisasi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pemilihan umum sejatinya merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam kehidupan kenegaraan. Negara Indonesia sejak awal pendiriannya oleh *the founding fathers* dikehendaki sebagai sebuah negara demokrasi, tercermin dari pemaknaan terhadap sila ke 4 Pancasila, rumusan alinea keempat Pembukaan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkenaan dengan pemilihan umum (legislatif dan eksekutif), adanya lembaga perwakilan, partisipasi publik dan keterbukaan publik.

Terkait fokus tulisan ini, demokratisasi lebih diteropong pada tataran pilpres, yang berkenaan dengan pengisian jabatan, sebagai salah satu anasir dalam hukum tata negara. Menurut Harun Alrasid¹⁴ dalam suatu negara demokrasi, pada umumnya pengisian jabatan presiden dilakukan melalui pemilihan oleh rakyat (korps pemilih), yang diatur dengan perundang-undangan. Calon presiden pada negara demokrasi pada umumnya ditentukan melalui seleksi yang dilakukan oleh partai politik.

¹³ Lyman Tower Sargent, *Contemporary Political Ideologies*, Illinois: The Dorsey Press, 1981, h. 31. Terjemahan oleh Penulis.

¹⁴ Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999, h. 23-24.

Bagi Maurice Duverger dalam bukunya *l'Es Regimes des Politiques*, cara pengisian jabatan demokratis dibagi menjadi dua, yakni demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat secara langsung memilih seseorang untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu dalam pemerintahan, sedangkan demokrasi perwakilan merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat memilih seseorang atau partai politik untuk memilih seseorang menduduki jabatan tertentu guna menyelenggarakan tugas-tugas (kelembagaan) negara seperti kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.¹⁵

Terkait dengan demokratisasi dalam pengisian jabatan presiden dan wakil presiden, instrumen lain yang cukup asasi dan relevan dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia yaitu pilihan bentuk pemerintahan republik dan bukan monarki. Dalam pandangan Bagir Manan, secara asasi paham republik (*republicanism*) mengandung makna pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan untuk kepentingan umum (rakyat banyak). Karena itu, institusi kenegaraan (*state institutions*) dalam republik harus senantiasa mencerminkan penyelenggaraan oleh dan untuk kepentingan umum. Kepala negara sebagai salah satu pemangku jabatan dalam pemerintahan republik harus mencerminkan kehendak umum dan ditentukan berdasarkan kehendak umum (publik).¹⁶

Sebagaimana diungkapkan oleh Dahl dan Sargent, salah satu anasir atau unsur demokrasi yaitu adanya kebebasan untuk berkumpul atau berserikat. Salah satu perwujudannya di Indonesia yaitu adanya hak untuk mendirikan partai politik. Pentingnya eksistensi dan peranan partai politik dalam sebuah negara demokrasi (termasuk Indonesia) juga diungkapkan oleh Amin sebagaimana dikutip Harun Alrasid bahwa :

“ mengadakan pemilihan di suatu negara yang berpemerintahan *democratie* yang memiliki penduduk berpuluh juta jiwa bukanlah suatu pekerjaan yang mudah. Ini cukup jelas. Kepartaian yang terdapat di setiap negara yang berpemerintahan *democratish* dan menyerupai salah satu sendi-sendi dari *democratie* adalah suatu unsur yang sangat mempengaruhi lancar tidaknya penyelenggaraan suatu pemilihan”.¹⁷

¹⁵ Marzuki, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum Terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat Pada DPRD-DPRD di Propinsi Sumatera Utara*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, 2007, h. 7.

¹⁶ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII dengan Gama Media, 1999, h. 3.

¹⁷ Harun Alrasid, *Op.Cit.*, h. 24

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, urgensi partai politik tampak sebagai salah satu sarana bagi warga negara untuk menentukan wakil rakyat di lembaga perwakilan dan pimpinan pemerintahan di lingkungan eksekutif. Secara lebih khusus, partai politik (khususnya yang memenuhi persyaratan yang ada) merupakan “kendaraan” untuk menghantarkan seseorang untuk mengikuti perhelatan pilpres.

2. Problematika Pilpres 2004 dan 2009

Penyelenggaraan pilpres 2004 dan 2009 harus diakui menjadi tonggak dan lembaran baru kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Meskipun penyelenggaraan bernegara saat itu masih dalam masa transisi menuju reformasi, namun telah ada komitmen dan konsensus politik melalui perundang-undangan dan praktik yang memungkinkan rakyat (pemilih) terlibat secara langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan ikut serta menentukan penyelenggara negara yang duduk di lembaga perwakilan (MPR, DPR, DPD dan DPRD) dan lembaga eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah). Hal semacam ini tidak kita jumpai dalam regulasi dan praktik pengisian jabatan presiden dan wakil presiden sejak kemerdekaan sampai 2004.

Meskipun telah ada pergeseran dalam regulasi dan praktik pengisian jabatan presiden dan wakil presiden 2004 dan 2009, namun masih ditemukan sejumlah problematika yang bersifat substantif dan teknis, yang terjadi pada tahap persiapan, pelaksanaan dan pasca pemungutan suara. Sudi Prayitno¹⁸ mengemukakan tiga masalah mendasar dari sisi yuridis terkait dengan penyelenggaraan Pilpres 2009 yaitu: kelemahan peraturan perundang-undangan tentang Pilpres, kelemahan penyelenggara, dan partisipasi masyarakat yang rendah. Kelemahan peraturan perundang-undangan (baik UUD 1945, UU No. 22 Tahun 2007 dan UU No. 42 Tahun 2008) berkenaan dengan tidak adanya peluang calon perseorangan, tugas kewenangan dan kewajiban KPU serta Pengawas Pemilu, pengaturan tentang hak memilih, penyusunan daftar pemilih, pemungutan suara dan pelanggaran pilpres. Kelemahan penyelenggara berkenaan dengan sosialisasi pilpres yang minim, pemahaman yang lemah terhadap peraturan perundang-undangan tentang Pilpres serta sikap yang tidak independen. Kemudian, perihal partisipasi

¹⁸ Sudi Prayitno, *Refleksi Yuridis Pilpres 2009*, Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 3, April 2009, h. 59 – 73.

masyarakat yang rendah tampak dari adanya pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya sebesar 27,77 % atau sebesar 49. 212.158 pemilih.

a. Problem Demokratis

Kata kunci pemilu yang demokratis yaitu tersedianya ruang dan kebebasan bagi rakyat (pemilih) untuk ikut mempersiapkan dan menentukan penyelenggara negara melalui kegiatan pemilihan umum. Secara normatif, baik pada tataran konstitusi (UUD 1945) maupun perundang-undangan lainnya, telah diakui adanya hak rakyat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemilihan umum, sepanjang memenuhi sejumlah persyaratan yang ada.

Namun dalam praktik, keterlibatan pemilih belum lengkap karena masih adanya sejumlah warga negara yang berhak namun tidak didaftarkan sebagai pemilih, sehingga pada akhirnya tidak terlibat dalam pemilihan umum. Hal ini terjadi karena minimnya dukungan administrasi dari pemerintah untuk menyiapkan *data base* yang digunakan oleh penyelenggara (KPU). Data berikut menunjukkan jumlah pemilih terdaftar di DPT, pemilih yang gunakan hak pilih dan tidak gunakan hak pilih, serta pemilih yang tidak terdaftar melalui DPT.

Daftar Pemilih Tetap (DPT)	Pemilih DPT yang gunakan hak pilih	Pemilih DPT yang tidak gunakan hak pilih	Pemilih Tambahan di luar DPT (A7 & KTP)
176.411.434	127.179.375	49.212.161	804.250

Sumber : Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009, www.kpu.go.id

Selain problematika administrasi, keterlibatan pemilih masih bersifat semu karena penentuan calon presiden dan wakil presiden dilakukan oleh partai politik secara elitis, walaupun dalam Pasal 26 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2003 jo Pasal 10 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 dinyatakan bahwa “Penentuan calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal Partai Politik bersangkutan”. Meski diperintahkan agar dilakukan secara demokratis dan terbuka, namun dengan adanya frase “sesuai dengan mekanisme internal Partai Politik bersangkutan” menjadi alasan atau pintu masuk

bagi partai politik untuk merumuskan aturan internal yang mengurangi hakekat dan makna frase “secara demokratis dan terbuka”.¹⁹

Dalam pilpres 2004 dan 2009, terlihat bahwa partai politik dan atau gabungan partai politik melakukan penjaringan dan penyaringan calon secara terbatas dan elitis. Tidak saja menutup ruang bagi keterlibatan rakyat secara umum dan konstituen partai secara khusus, namun juga menutup ruang bagi anggota kepengurusan partai pada level atau tingkatan tertentu. Biasanya hanya dilakukan oleh pimpinan teras partai politik melalui forum rapat pimpinan nasional, kongres atau muktamar atau nama lainnya yang bersifat elitis. Kalaupun dilakukan jajak pendapat baik terhadap konstituen maupun rakyat pada umumnya, namun belum atau bahkan tidak menjamin untuk dijadikan pijakan dan panduan dalam seleksi calon presiden dan waki presiden.

Patut dicatat bahwa ada pengecualian bagi Partai Golkar dibawah kepemimpinan Akbar Tanjung, dimana pada masa penjaringan dan penyaringan calon presiden dan wakil presiden periode 2004 – 2009, telah memperkenalkan instrumen “konvensi” pada lingkup internal partai. Hal ini setidaknya menjadi terobosan dan praktik baru untuk lebih membuka peluang yang lebar bagi bakal calon untuk bersaing secara jujur dan terbuka. Hasil konvensi tersebut telah menjadi lembaran baru karena pasangan yang diusung Partai Golkar tidak identik dengan pimpinan partai.²⁰ Namun terobosan ini tidak dilanjutkan menjelang pilpres 2009 dan 2014.²¹

Problematika lain yaitu ketentuan ambang batas bagi partai politik peserta pemilu untuk dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) yang diatur dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008: “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25%

¹⁹ Beberapa waktu lalu, perbedaan pendapat di kalangan DPP PPP terkait kebijakan Ketua Umum Surya Dharma Ali yang berkomitmen untuk mendukung Prabowo Subiyanto memperoleh penolakan dari sejumlah pengurus teras DPP maupun sebagian besar pimpinan wilayah PPP. Hal sama juga dialami Partai Golkar yang telah menetapkan Aburizal Bakrie sebagai calon presiden – yang oleh beberapa kalangan – menganggap belum sepenuhnya melibatkan DPD tingkat II se Indonesia.

²⁰ Hal ini terjadi karena pada pemilihan presiden dan wakil presiden 2004, wadah penentuan calon presiden dan wakil presiden Partai Golkar dilakukan melalui Rapimnas dan Ketua Umum Partai Golkar Jusuf Kalla menjadi calon presiden. Pada akhir Juni 2012, Partai Golkar juga telah mendeklarasikan calon presiden untuk Pilpres 2014, yaitu Aburizal Bakrie selaku Ketua Umum Partai Golkar, dan juga diputuskan dalam forum Rapimnas.

²¹ Jelang pilpres 2014, Partai Demokrat juga menyelenggarakan Konvensi untuk menjaring dan menyaring calon presiden dan wakil presiden.

(dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.” Norma ini bernuansa politis karena lebih merupakan konsensus politik dari partai-partai besar untuk mengurangi atau bahkan menutup peluang bagi partai politik peserta pemilu lainnya. Bagi Abdul Latif²² ketentuan tersebut memang mengurangi makna demokrasi ketika dikaitkan dengan kesempatan bagi setiap warga negara untuk terlibat dalam proses politik, termasuk terlibat dalam kompetisi yang *fair* di dalam pemilihan umum presiden. Desain itu juga mengurangi kesempatan partai-partai kecil menempatkan wakilnya di DPR.

Problematika terakhir yaitu tidak adanya kesempatan atau peluang bagi kelompok masyarakat di luar partai politik untuk mengusung bakal calon presiden dan wakil presiden. Ketentuan konstitutif ini dipandang mengurangi hakekat dan nilai demokrasi, oleh karena warga negara yang bukan merupakan anggota partai politik atau konstituen, tidak memiliki peluang terlibat secara lebih awal dalam mempersiapkan calon pemimpin pemerintahan. Belum lagi diperparah dengan kenyataan perpolitikan Indonesia, dimana kinerja partai politik mendapat sorotan negatif karena kurang mampu dalam mengagregasi dan mengartikulasikan kehendak rakyat.

b. Problem Pemilu Aspiratif

Penyelenggaraan pilpres yang demokratis tidak otomatis menjamin pemberian hak pilih dari setiap pemilih dilakukan secara aspiratif atau sesuai dengan keinginan atau kehendak otonom dari masing-masing pemilih. Dalam banyak hal, aspirasi pemilih tidak lagi otonom atau steril dari berbagai pengaruh, baik pengaruh politik, ekonomi, ideologi, kekerabatan, dan religiusitas. Pengaruh politik terjadi melalui ketaatan pemilih terhadap partai politik, sementara pengaruh ekonomi tampak melalui politik uang (*money politic* atau *vote buying*). Pengaruh ideologi dan religiusitas tampak melalui peranan tokoh agama atau ideologi yang berkembang, sedangkan pengaruh kekerabatan terlihat melalui pengaruh tokoh adat atau figur keluarga dalam suatu lingkungan.

²² Abdul Latif, Op.Cit. h. 35.

Pada tataran teoretik, minim atau hilangnya otonomi pemilih dalam menentukan hak pilih, dapat ditelaah dari aspek perilaku pemilih. Perilaku memilih warga negara dalam pemilihan umum merupakan serangkaian kegiatan membuat keputusan, yakni apakah memilih atau tidak memilih dalam pemilihan umum.²³ Ada lima pendekatan berkenaan dengan perilaku memilih warga negara yaitu²⁴ :

1. *Struktural*, melihat kegiatan memilih sebagai produk dari konteks struktur yang lebih luas, seperti struktur sosial, sistem partai, sistem pemilihan umum, permasalahan dan program yang ditonjolkan oleh setiap partai.
2. *Sosiologis*, cenderung menempatkan kegiatan memilih dalam kaitan dengan konteks sosial. Konkritnya, pilihan seorang dalam pemilihan umum dipengaruhi latar belakang demografi dan sosial ekonomi, seperti jenis kelamin, tempat tinggal (kota – desa), pekerjaan, pendidikan, kelas, pendapatan dan agama.
3. *Ekologis*, hanya relevan apabila dalam suatu daerah pemilihan terdapat perbedaan karakteristik pemilih berdasarkan unit teritorial, seperti desa, kelurahan, kecamatan dan kabupaten.
4. *Psikologi sosial*, berkenaan dengan identifikasi partai, dimana persepsi pemilih atas partai-partai yang ada atau keterikatan emosional pemilih atas partai-partai yang ada. Konkritnya, partai yang secara emosional dirasakan sangat dekat dengannya merupakan partai yang selalu dipilih tanpa terpengaruh oleh faktor-faktor lain.
5. *Pilihan rasional*, melihat kegiatan memilih sebagai produk kalkulasi untung dan rugi.

Senada dengan pendapat Ramlan Surbakti, Joko J. Prihatmoko mengungkapkan bahwa untuk memahami kecenderungan perilaku memilih mayoritas masyarakat secara akurat, dapat digunakan dua pendekatan yang relevan. *Pertama*, pendekatan psikologi sosial. Konsep ini merujuk pada persepsi pemilih atas partai-partai yang ada atau keterikatan emosional pemilih terhadap partai. Konkritnya, partai yang secara emosional dirasakan sangat dekat dengannya merupakan partai yang selalu dipilih tanpa terpengaruh faktor-faktor lain. *Kedua*, pendekatan

²³ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992, h. 145.

²⁴ Ramlan Surbakti, *Ibid.* H. 145 – 147.

rasional. Dalam pendekatan ini, kegiatan memilih dipandang sebagai produk kalkulasi untung dan rugi terutama digunakan untuk membuat keputusan apakah ikut memilih atau tidak.²⁵

Dalam kenyataan di negara berkembang, perilaku memilih tidak sekedar ditentukan oleh beberapa pendekatan di atas, tetapi dalam banyak hal justru ditentukan oleh tekanan kelompok, intimidasi dan paksaan dari kelompok atau pemimpin tertentu. Kepemimpinan yang dimaksud berupa kepemimpinan tradisional (kepala adat dan kepala suku), religius (pemimpin agama), patron-klien (tuan tanah – buruh penggarap) dan birokratik-otoriter (para pejabat pemerintah, polisi dan militer). Pengaruh para pemimpin ini tidak hanya persuasi, tetapi acap kali berupa manipulasi, intimidasi dan ancaman paksaan.²⁶

Dari pengalaman penyelenggaraan pilpres 2004 dan 2009 tampak bahwa pengaruh atau tekanan yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi pemilih dalam menentukan hak pilihnya terdiri dari: *money politics*, hubungan psikologis (hubungan pekerjaan), hubungan birokratik, kewibawaan (tokoh adat – warga adat), kekerabatan (kekeluargaan/*clan*), religius (tokoh agama), feodalisme/kedaerahan dan ideologi (nasionalisme, agama dan sosialis). Kenyataan ini menggambarkan bahwa perilaku memilih dari pemilih masih belum sepenuhnya didasarkan pada pilihan rasional atau pendekatan rasional sebagaimana diuraikan sebelumnya.

3. Formula Pilpres Yang Demokratis dan Aspiratif

Problematika pilpres 2004 dan 2009 menjadi bahan perenungan untuk mewujudkan pilpres yang berkualitas, bersih, bertanggung jawab, demokratis dan aspiratif. Malik Haramain dan Nurhuda mengemukakan beberapa standar yang harus menjadi acuan untuk mewujudkan pemilihan umum yang benar-benar demokratis (termasuk pilpres sebagai bagian pemilu), yaitu²⁷ :

- a. Pelaksanaan pemilihan umum harus memberi peluang sepenuhnya kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur dan adil.

²⁵ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem sampai Elemen Teknis*, Yogyakarta: LP3M Universitas Wahid Hasyim Semarang & Pustaka Pelajar, 2008, h. 46 – 47.

²⁶ Ramlan Surbakti, *Op.Cit.*

²⁷ A. Malik Haramain dan M.F. Nurhuda Y., *Mengawal Transisi, Refleksi Atas Pemantauan Pemilu 99*, Jakarta: JAMPPPI-PB PMII dan UNDP, 2000, h. 109 – 111.

- b. Pelaksanaan pemilu betul-betul dimaksudkan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral dan yang paling penting wakil-wakil tersebut betul-betul mencerminkan kehendak rakyat.
- c. Pelaksanaan pemilu harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikitpun, sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat.
- d. Pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung atas kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang ke arah pemilu yang demokratis dapat tercapai.
- e. Pelaksanaan pemilu hendaknya mempertimbangkan instrumen dan penyelenggaranya, karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelenggara (lembaga) akan mengganggu kemurnian pemilu.
- f. Pada persoalan yang lebih filosofis, pemilu hendaknya lebih ditekankan pada manifestasi hak masyarakat, guna menciptakan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan.

Sementara itu secara internasional terdapat 10 kriteria untuk penilaian keberlangsungan sebuah pemilu²⁸ yaitu:

- a. Kebebasan berekspresi partai politik;
- b. Peliputan media yang berimbang mengenai peserta pemilu (partai politik dan calon anggota legislatif);
- c. Pemilih yang terdidik;
- d. KPU yang permanen dengan staf ad hoc yang memiliki kompetensi;
- e. Pelaksanaan pemungutan suara dengan damai;
- f. Masyarakat sipil terlibat dalam semua aspek proses pemilu;
- g. Proses penghitungan suara yang transparan;
- h. Hasil pemilu yang dapat diaudit;
- i. DPT yang akurat;
- j. Proses penyelesaian konflik berjalan dengan baik.

Beranjak dari beberapa syarat dan standar seperti diuraikan di atas, berikut dirumuskan beberapa formula mewujudkan pilpres yang demokratis dan aspiratif yaitu:

²⁸ Hadar Gumay dkk., *Laporan Kajian Undang - undang Pemilu Sebuah Rekomendasi Terhadap Revisi UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Propinsi dan Kabupaten/Kota)*, Jakarta: Pusat Reformasi Pemilu - CETRO, 2011, h. 2 - 3.

- a. Pembentukan norma yang berkualitas dan responsif, baik pada tataran UUD 1945, Undang - Undang dan Peraturan KPU. Norma berkualitas yaitu norma yang secara substantif mampu mengendalikan berbagai aktivitas kepiluan menuju pemilu yang berkualitas, jujur, adil dan bertanggungjawab. Sementara norma responsif yaitu substansi norma yang merupakan cerminan dari kehendak rakyat pada umumnya, tidak sekedar memenuhi visi politik peserta pemilu, dalam hal ini partai politik.²⁹ Pada titik ini, menjadi penting simpulan Moh. Mahfud MD³⁰ bahwa “jika kita ingin membangun hukum yang responsif maka syarat pertama dan utama yang harus dipenuhi lebih dulu adalah demokratisasi dalam kehidupan politik”. Salah satu indikator demokratisasi kehidupan politik yaitu ketersediaan para legislator untuk membuka ruang partisipasi yang lebar saat pembentukan undang-undang, khususnya undang - undang yang berkenaan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden (*electoral laws*).
- b. Penyelenggara yang berkualitas, khususnya KPU dan perangkat sampai tataran KPPS agar lebih jujur, mandiri dan berintegritas. Terwujudnya kapasitas seperti ini dapat dimulai dari proses perekrutan (melibatkan lembaga independen) serta saat uji kelayakan dan kepantasan (*fit and proper test*) oleh DPR benar-benar steril dari kepentingan politik sesaat. Kriteria *fit and proper test* adalah kompetensi, pengalaman, integritas dan moralitas. Ketika penyelenggara menjalankan tugas dan fungsi serta kewajibannya sungguh-sungguh mandiri dan imparsial serta menjunjung tinggi etika dan moralitas. Berkenaan dengan kemandirian penyelenggara, perlu ada komitmen atau konsensus bagi calon anggota KPU untuk tidak terlibat menjadi anggota partai politik minimal 5 tahun sejak berakhirnya masa kerja di KPU.³¹
- c. Pemilih yang rasional, cerdas dan bermoral. Kriteria pemilih semacam ini hanya bisa terwujud manakala pendidikan politik (baik formal dan nonformal) dilakukan secara intens dan sungguh-sungguh, baik oleh

²⁹ Pro kontra perihal besaran dan keberlakuan *parliamentary threshold* dalam pembahasan UU Pemilu Legislatif (UU No. 8 Tahun 2012) maupun besaran *presidential threshold* dalam UU Pilpres merupakan sedikit gambaran pengutamakan kepentingan partai politik ketimbang kepentingan rakyat yang lebih luas.

³⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2009, h. 380.

³¹ Usulan semacam ini dilandasi oleh kenyataan dimana setelah penyelenggaraan pemilihan umum (baik pemilu legislatif dan pilpres) ada beberapa oknum mantan anggota KPU yang “hijrah” menjadi pengurus partai politik besar, bahkan menduduki jabatan elit dalam kepengurusan partai tersebut. Hal ini tidak dapat ditutup kemungkinan adanya anggapan bahwa hal tersebut merupakan “konsesi” atas “bantuan” mantan anggota KPU dengan partai politik dimaksud saat pemilu.

pemerintah, partai politik, lembaga pendidikan, organisasi non pemerintah, serta organisasi keagamaan. Pendidikan politik dimaksud mesti diarahkan agar pemilih sungguh-sungguh memahami haknya dan kewajibannya dalam kehidupan bernegara. Pemahaman semacam ini akan memberi modal bagi mereka saat menjalankan hak pilihnya secara bertanggung jawab dan sesuai kehendak/keinginannya, meski ada pengaruh atau tekanan apapun (materil dan non materil).

- d. Peranan pemerintah lebih diintensifkan terutama dalam menyiapkan *data base* daftar pemilih yang lengkap dan akurat. Peranan pemerintah juga menjadi urgent dan vital ketika membantu penyelenggara mempersiapkan pemilih yang cerdas dan bertanggung jawab.
- e. Proses penjarangan bakal calon menjadi calon di lingkungan partai politik yang membuka ruang cukup besar dan luas bagi setiap pihak yang berkepentingan. Partai politik benar-benar wajib menjalankan ketentuan dalam UU Pilpres yaitu ... *dilakukan secara demokratis dan terbuka*. Aspek demokratis harus tercermin dengan melibatkan seluruh komponen partai mulai level terendah sampai level tertinggi, bahkan alangkah lebih berharga manakala melibatkan komponen non partai.³²
- f. Mempertimbangkan peluang calon perseorangan, sehingga mengurangi monopoli partai politik sebagai pengusung. Gagasan ini sudah sering diutarakan dengan pertimbangan bahwa selama ini (pilpres 2004 dan 2009), partai politik atau gabungan partai politik belum sepenuhnya mampu menjaring dan menyaring calon presiden dan wakil presiden yang berkualitas. Faktor konsensus politik lebih dominan ketimbang rekam jejak (*track record*), kompetensi dan integritas. Hanya saja disadari bahwa jalan keluarnya untuk terwujudnya gagasan tersebut diawali dari tingkat konstitusi, yaitu melalui amandemen UUD 1945.
- g. Pengawasan publik, terutama dari institusi atau lembaga non pemerintah terhadap penyelenggara pemilu, pemerintah dan pemilih, agar semua pihak terkait tersebut dapat menjalankan tugas, fungsi dan kewajibannya secara konsisten. Pengawasan publik juga dilakukan oleh media massa.
- h. Penegakan hukum yang konsisten, terutama dari aparat penegak hukum manakala memeriksa, mengadili dan memutuskan sengketa kepemiluan.

³² Meski masih mengandung sedikit kelemahan, apa yang telah diinisiasi dan dipraktikkan Partai Golkar menjelang Pilpres 2004 menjadi "pelajaran berharga" bagi partai politik di Indonesia untuk melakukan hal serupa, meski dengan nama lain.

Penegakan hukum yang konsisten akan menjadi “shock terapi” bagi khalayak untuk tidak melakukan pelanggaran hukum di waktu yang akan datang.

PENUTUP

Setelah menguraikan problematika pilpres serta merumuskan formula untuk terwujudnya pilpres yang demokratis dan aspiratif, berikut diungkapkan catatan akhir sebagai simpulan, sebagai berikut :

1. Pilpres yang telah menjadi komitmen konstitusional bangsa dan negara Indonesia merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat, yang tampak melalui keikutsertaan rakyat (pemilih) dalam menentukan pemimpin nasional (presiden dan wakil presiden).
2. Praktik penyelenggaraan pilpres 2004 dan 2009 masih menyisakan problematika, berkenaan dengan: (a) masih banyaknya warga negara yang memenuhi syarat namun tidak terdaftar sebagai pemilih; (b) penjarangan dan penyaringan di tingkat partai politik yang masih elitis; (c) besaran *presidential threshold* yang terkesan mengutamakan partai politik besar; (d) tiadanya peluang bagi calon perseorangan untuk menjadi kontestan dalam pilpres; dan (e) masih ada pemilih yang menjalankan hak pilihnya dibawah tekanan atau paksaan.
3. Dalam rangka mewujudkan pilpres yang lebih demokratis dan aspiratif, beberapa hal berikut patut menjadi perhatian bersama: pembentukan norma pemilu yang berkualitas dan responsif, penyelenggara yang berkualitas, mandiri, tidak memihak dan berintegritas, pemilih yang rasional, cerdas dan bermoral, peran pemerintah yang lebih diintensifkan, penjarangan dan penyaringan calon di tingkat partai yang benar-benar terbuka dan demokratis, mempertimbangkan peluang calon perseorangan, pengawasan publik yang intensif dan penegakan hukum yang konsisten.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Malik Haramain dan M.F. Nurhuda Y, 2000, *Mengawal Transisi, Refleksi Atas Pemantauan Pemilu 99*, Jakarta: JAMPPI-PB PMII dan UNDP.

- Abdul Latif, 2009, *Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multi Partai*, Jakarta: Jurnal Konstitusi Volume 6 Nomor 3.
- Lijphart, Arend, 1991, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, London: Yale University Press.
- Bagir Manan, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII dengan Gama Media.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Harun Alrasid, 1999, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Hadar Gumay dkk, 2011, *Laporan Kajian Undang - undang Pemilu Sebuah Rekomendasi Terhadap Revisi UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Propinsi dan Kabupaten/Kota)*, Jakarta: Pusat Reformasi Pemilu – CETRO.
- Joko J. Prihatmoko, 2008, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem sampai Elemen Teknis*, Yogyakarta: LP3M Universitas Wahid Hasyim Semarang & Pustaka Pelajar.
- Sargent, Lyman Tower, 1981, *Contemporary Political Ideologies*, Illinois: The Dorsey Press.
- Marzuki, 2007, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum Terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat Pada DPRD-DPRD di Propinsi Sumatera Utara*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara.
- Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia – Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.
- Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Dahl, Robert A., 2001, *Perihal Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sudi Prayitno, 2009, *Refleksi Yuridis Pilpres 2009*, Jurnal Konstitusi Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Volume 6, Nomor 3.