

PEMILIHAN UMUM: ARENA LEGITIMASI KEKUASAAN?

Oleh: Alimin Siregar*

ABSTRAK

Tulisan ini dimaksudkan untuk memperlihatkan kaitan antara penyelenggaraan pemilihan umum sebagai salah satu sumber legitimasi kekuasaan di dalam negara yang demokratis. Dalam tulisan ini akan ditunjukkan bahwa pemilihan umum di Indonesia memiliki karakteristik yang berbeda dengan pemilihan umum di negara-negara yang demokratis. Pemilihan umum di Indonesia relatif tidak berfungsi sebagai sumber kekuasaan yang legitimate karena berbagai faktor seperti undang-undang dan/atau prosedur yang mengatur mengenai pemilihan umum itu sendiri, sistem kepartaian dan persoalan di sekitar partisipasi politik warga negara.

Pendahuluan

Gagasan liberalisme dalam dunia empirik dapat berwujud pada dua hal. Pertama, dalam dunia ekonomi ia menjadi pasar bebas (*free market*) dimana terjadi per-
sentuhan antara permintaan dan penawaran (*supply and demand*). Kedua di dalam dunia politik, liberalisme mengarah pada apa yang disebut sebagai "peme-

rintahan demokratis," yang wujud kongkritnya ditunjukkan melalui pemilihan umum. Baik antara pasar dan pemilihan umum pada hakekatnya memiliki tujuan yang sama yakni terjadinya pertukaran (*interchanges*) antara penawar dan pembeli. Hanya saja dalam dunia ekonomi pertukaran tersebut biasanya berbentuk barang dan jasa, sementara di dalam dunia

politik ia menjadi "pengadilan." Karena di satu sisi rakyat telah menyerahkan kedaulatannya kepada negara dan di sisi lain ia harus mendapatkan perlindungan dan akses pada berbagai hal dalam kehidupan sehari-hari.

Istilah pemilihan umum mengandung berbagai macam makna. Di dalam *International Encyclopedia of the Social Science*, dikemukakan bahwa pemilihan umum (*election*) dapat didefinisikan sebagai "*as a form of procedure, recognized by the rules of an organization, whereby all or some of the members of the organization choose a smaller number of persons or one person to hold office of authority in the organization.*"¹

Dengan pengertian tersebut, dapat dilihat bahwa pemilihan umum menghendaki suatu prosedur dan manfaat sosial yang harus ada dalam setiap penyelenggaraannya atau dengan kata lain, aturan-aturan yang mengacu pada prosedur yang

disepakati dan "pilihan" adalah sesuatu yang idealnya ada dalam pemilihan umum. Penyebabnya karena kertas suara yang kita berikan dan dimasukkan kedalam kotak suara saat pemilihan umum, bukan sekedar "pemilihan," melainkan juga memilih atau menempatkan seseorang yang akan menjadi wakil-wakil para pemilih (rakyat), baik dalam organisasi formal seperti halnya negara maupun dalam organisasi biasa.

Pemilihan umum sendiri telah dikenal manusia sejak masa Yunani kuno sekitar abad ke-5 dan ke-6 SM. Pada masa ini, pemimpin di negara kota dipilih melalui cara yang sangat sederhana seperti penunjukan tangan untuk memilih pemimpin atau secara tertulis. Di masa pemerintahan Romawi, meski asas *one man one vote* tidak pernah dikenal, tetapi keputusan mengenai perundang-undangan dan pemilihan pimpinan lembaga dilakukan secara bersama oleh se-

¹ David L. Sills (ed), *International Encyclopedia of the Social Science*, vol. V. New York: The Macmillan

jumlah wilayah atau oleh berbagai suku-suku. Pada abad pertengahan, para pemimpin gereja seperti Paus dipilih oleh orang-orang terbatas yakni para petinggi gereja (pastor) dari berbagai wilayah.

Di zaman feodal, posisi tuan tanah, raja atau para patani dibatasi melalui undang-undang dan kebiasaan dan dalam beberapa hal juga oleh para bangsawan. Pada abad ke-17 dan ke-18, di sebagian besar wilayah Eropah, dewan negara digantikan oleh kekuasaan otokrasi. Beberapa negara seperti Inggeris dan Swedia masih ditemukan pemilihan tetapi hampir tidak memiliki pengaruh apapun di luar negara tersebut.²

Fungsi Pemilu

Pada dasarnya fungsi utama dari pemilihan umum adalah memilih orang-orang tertentu yang dipercayai untuk menduduki suatu jabatan, kemudian mencari tahu seberapa besar tingkat kepuasan dari warga negara (pemilih) me-

ngenai penyelenggaraan roda organisasi dan/atau pemerintahan. Di samping itu sebagai basis legitimasi dan dukungan dari para pemilih terhadap kebijakan-kebijakan yang akan dijalankan oleh suatu organisasi atau pemerintahan. Dengan demikian, memilih, mencari tahu tingkat kepuasan dan sebagai dasar legitimasi bagi sebuah kebijakan bukan sekedar mengikuti prosedur semata. Di sini terkandung makna relasi sosial yang mendalam karena harus mengandung komitmen sosial terutama dari mereka yang terpilih untuk menduduki jabatan di pemerintahan.

Dalam demokrasi modern, sebagaimana dikemukakan oleh Huntington, ada tiga hal yang seringkali menjadi sumber permasalahan hubungan antara elit dengan penguasa. Pertama sumber kekuasaan (*sources of authority*), kedua, tujuan kekuasaan (*purpose of authority*) dan ketiga prosedur penggunaan kekuasaan (*procedure of authority*). Pada masyarakat yang tradisional sumber kekuasaan

biasanya terdiri dari: kekayaan (*wealth*), kelahiran (*birth*), keturunan/nasib (*lot*), pengangkatan dan penunjukan (*appointed*). Sementara pada masyarakat dan negara moderen, meski hal-hal tersebut tidak hilang sama sekali tetapi sumber kekuasaan lebih ditekankan kepada kedaulatan di tangan rakyat (melalui pemilihan umum) yang sah, jujur, bebas, rahasia, adil dan demokratis.

Di dalam negara modern, tujuan utama kekuasaan adalah memberikan perlindungan kepada rakyat, termasuk melindungi hak milik, menjamin keselamatan dan yang paling utama tentu mewujudkan kesejahteraan. Tujuan tersebut hanya mungkin dicapai bilamana dalam penyelenggaraan pemerintahan menampakkan ciri-ciri seperti *state accountability* atau negara (pemerintahan) yang bertanggung gugat, kebijakan yang transparan (*transparency of*

policy), kepercayaan (*trust*), pemerintahan berdasarkan hukum (*rule of law*), responsif atau memiliki daya tanggap yang tinggi, serta membuka ruang bagi tumbuhnya partisipasi rakyat.³

Demokrasi modern menghendaki suatu prosedur yang disepakati oleh rakyat termasuk prosedur dalam mendapatkan kekuasaan. Pemilihan umum seringkali dianggap sebagai satu sarana yang prosedural untuk mendapatkan kekuasaan yang sah (*legitimate*). Meskipun di dalam prakteknya, tidak semua pemilihan umum menghasilkan hal yang demikian karena persoalan keterwakilan (*representativeness*) dan stabilitas pemerintah. Jadi mengandalkan prosedur yang disepakati saja tidak cukup dalam menghasilkan penguasa yang sah, melainkan harus ada nilai-nilai yang egalitarian, persamaan, ke-

³ Studi mengenai partisipasi belakangan lebih menekankan pada tiga hal penting, yakni partisipasi politik berupa representasi dalam sistem perwakilan (*delgative deliberative*), partisipasi sosial yang menekankan pada keterlibatan beneficiary dalam proyek pembangunan dan partisipasi warga yang wujud dalam keikutsertaan masyarakat secara luas dalam pengambilan keputusan langsung dalam kebijakan publik. Uraian lebih lanjut lihat dalam John Caventa dan Camilo Valderama., Partrispasi, Kewargaan dan Pemerintah Daerah untuk pengantar buku Mewujudkan Partisipasi: Teknik partisipasi Masyarakat Untuk Abad 21, 27. Diambil dari

bebasan, keadilan, kejujuran, transparansi dan sebagainya.

Bagaimana dengan pemilihan umum di Indonesia? Sejak kemerdekaan, kita telah menyelenggarakan tidak kurang dari 8 (delapan) kali pemilihan umum dilaksanakan. Pemilihan umum pertama diselenggarakan tahun 1955, kemudian mengalami kevakuman hingga munculnya pemerintahan Orde Baru yang melakukan pemilihan umum pada tahun 1971, dan secara teratur dilakukan setiap lima tahun sekali hingga pemilihan umum tahun 1997. Pemilihan umum 1955 bagi banyak orang dan pengamat dikatakan paling demokratis. Tetapi sebagaimana pernah disinyalir oleh William Liddle, pemilihan tersebut hanya menghasilkan keterwakilan politik tetapi mengalami kegagalan dalam konteks stabilitas pemerintahan karena seringnya berganti pemerintahan pada masa itu.

Pemilihan umum yang dilakukan selama orde baru lebih merupakan ritual politik karena

berbagai hal, termasuk jumlah partai politik dan kuatnya cengkeringan birokrasi baik sipil maupun militer dalam kehidupan politik termasuk penyelenggaraan pemilihan umum. Konsekwensinya, pemilihan umum masa orde baru hanya berhasil melahirkan pemerintahan yang stabil tetapi mengalami kegagalan total dalam hal keterwakilan politik.

Bagaimana dengan pemilihan umum 1999? Banyak orang mengemukakan pemilihan umum 1999 mirip dengan apa yang terjadi dengan masa keemasan demokrasi (liberal) pada tahun 1955. Tetapi kita menyaksikan bahwa pemilihan umum 1999 ternyata gagal menghasilkan keterwakilan politik dan sekaligus stabilitas pemerintah. Kegagalan dalam aspek keterwakilan politik akan dikemukakan dalam bagian berikut, sementara kegagalan dalam stabilitas pemerintah kita menyaksikan bagaimana Presiden Abdurrachman Wahid diturunkan di tengah jalan, suatu peristiwa politik yang belum pernah terjadi sebelumnya

Pertanyaannya kemudian bagaimana menjelaskan kegagalan keterwakilan politik dalam pemilihan umum sebelumnya, terutama pada tahun 1999 dan kemungkinan juga pada pemilihan umum 2004? Satu hal yang penting untuk diketahui bahwa keterwakilan politik sebagai unsur yang amat penting dalam memperoleh kekuasaan yang sah berhubungan dengan sistem penyelenggaraan pemilihan umum.⁴ Pada umumnya sistem pemilihan dapat dibagi secara garis besar dalam dua sistem yakni: *Pertama*, sistem distrik dan kedua sistem proporsional. Dalam sistem distrik, satu wilayah hanya diwakili oleh satu orang dari partai pemenang pemilihan umum (*single-member constituency*). Negara dibagi kedalam beberapa distrik pemilihan. Pola ini banyak digunakan di negara-negara dengan

sistem dua partai seperti Amerika, Inggris, India, dan Malaysia.⁵

Sistem distrik memiliki beberapa dampak. Misalnya dalam perhitungan suara seringkali terjadi suara yang hilang (*wasted*). Sistem ini juga dapat mematikan partai-partai kecil, namun bisa mendorong partai-partai kecil untuk berkoalisi atau sekurang-kurangnya dengan *stembus accord*. Kemudian dapat mencegah munculnya partai-partai baru, mendorong terjadinya penyederhanaan partai secara alamiah, dan mencegah terjadinya fragmentasi partai.⁶

Wakil yang dipilih memiliki hubungan emosional dengan konstituen. Mereka dapat lebih berorientasi pada kepentingan distrik dan/atau warga yang diwakili ketimbang pada kepentingan partai atau kepentingan nasional. Di samping itu, wakil yang terpilih

⁴ Penelitian yang dilakukan oleh CSIS terhadap pemilihan umum 1997 memperlihatkan bahwa terdapat beberapa kategori mengenai makna dari pemilihan umum. Pertama, sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya di DPR. Kedua sarana untuk melegitimasi kelanggengan kekuasaan pemerintah yang dilakukan dalam satu periode tertentu. Ketiga, sebagai rutinitas yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali dan rakyat hanya melihatnya sebagai kewajiban ketimbang hak politik. Uraian lebih lanjut dapat dilihat dalam J. Kristiadi et al., *Pemilihan Umum 1997: Perkiraan, Harapan dan Evaluasi* (Jakarta: CSIS, 1997), hal. 13-14.

⁵ Miriam Budiardjo, "Sistem Pemilu dan pembangunan Politik," *Jurnal Ilmu Politik* 11, hal. 3-4.

akan lebih independen terhadap partainya. Kemudian partai yang menang dapat memerintah tanpa harus melakukan koalisi dengan partai lain. Namun terdapat beberapa kelemahan dari sistem distrik. Misalnya, dalam sistem ini akan lebih mungkin terjadi kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh secara nasional dan jumlah kursi yang diperoleh dalam parlemen (*distorsion effect*). Kesenjangan ini selalu menguntungkan partai besar dan sebaliknya merugikan partai kecil.

Di dalam sistem proporsional, dalam satu wilayah pemilihan umum dipilih beberapa wakil (*multi-member constituency*), yang jumlahnya ditentukan berdasarkan rasio perolehan suara. Dalam sistem ini satu wilayah administrasi, seperti provinsi, dipakai sebagai daerah pemilihan. Partai menentukan jumlah kursinya di parlemen berdasarkan suara yang didapat. Banyak digunakan dalam negara dengan banyak partai seperti Swedia, Italia, Netherland dan Indonesia.

Sistem proporsional memiliki sejumlah konsekuensi.

Misalnya sistem ini dianggap lebih demokratis dan representatif karena jumlah kursi yang diperoleh dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara yang didapat melalui pemilihan umum. Di samping itu, sistem ini dianggap lebih adil karena semua golongan dalam masyarakat, termasuk yang kecil memiliki peluang untuk menampilkan wakil dalam parlemen dan tidak terjadi distorsi. Akan tetapi sistem ini juga memiliki beberapa kelemahan atau kerugian. Misalnya, bisa mempermudah terjadinya fragmentasi partai. Kemudian jika timbul konflik dalam satu partai maka anggota tersebut cenderung memisahkan diri dan mendirikan partai baru. Kurang mendorong partai untuk berintegrasi atau bekerjasama tetapi membuka peluang mempertajam perbedaan yang ada.

Kedudukan yang kuat pada pimpinan partai melalui sistem daftar (*list system*), wakil yang terpilih kurang memiliki hubungan dengan konstituen. Wilayah yang lebih besar (provinsi) sukar untuk dikenal oleh masyarakat pemilih.

Wakil lebih terdorong untuk memperhatikan kepentingan partai ketimbang kepentingan distrik. Jumlah partai yang banyak akan mempersulit mendapatkan mayoritas, karena itu harus berkoalisi dengan partai lain untuk memperoleh mayoritas di parlemen. Pola ini sering tidak bertahan lama dan melahirkan instabilitas politik.

Pemilihan umum 1999 dan 2004, diatur sesuai dengan UU No. 3/1999 dan UU No. 12/2003. Kedua UU ini pada dasarnya memiliki banyak kesamaan atau tidak terjadi perubahan yang mendasar. Sebagai contoh, persamaan hak antara partai politik dan nonpartai politik. Di dalam pasal 40 dan 41 UU No. 3/1999 dinyatakan bahwa anggota partai politik memiliki hak istimewa untuk dicalonkan dan dipilih di dalam pemilu. Hak untuk dipilih menjadi presiden menjadi monopoli partai. Sementara dalam UU No. 12/2003

anggota partai politik tetap memiliki hak istimewa meski sedikit dibatasi. Peluang anggota partai politik untuk dipilih menjadi anggota DPR, DPRD sangat besar (pasal 7,8,9 dan 10).⁷ Selain itu, sistem pemilihan umum pun pada dasarnya tidak jauh berubah. Di dalam pasal 1 ayat 7 UU No. 3/1999 dinyatakan bahwa sistem pemilihan umum menggunakan proporsional dengan stelsel terdaftar, sementara pada UU No. 12/2003 dinyatakan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum memakai sistem proporsional dengan calon terbuka dan distrik berwakil banyak (pasal 6).

Meski UU yang mengatur mengenai pemilihan umum 2004 mengemukakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dan distrik berwakil banyak, akan tetapi

⁷ Analisis perbandingan partisipasi politik dalam UU No. 3/1999 dan UU No. 12/2004 dilakukan dengan baik oleh Gregorius Sahdan dan Sahrul Aksa. "Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat Dalam pemilu 2004: Studi Perbandingan UU Pemilu 1999 dan UU pemilu 2004." Makalah disampaikan pada

Dominasi Partai dalam Penyelenggaraan Pemilu

Klasifikasi dari sistem kepartaian dapat dilakukan melalui berbagai cara. Secara umum dibagi dalam dua jenis yaitu partai kader dan partai massa. Partai massa mengutamakan kekuatan berdasarkan jumlah anggota yang terdiri dari berbagai aliran politik dan kelompok. Sementara partai kader lebih menekankan pada keketatan organisasi dan disiplin kerja dari anggota-anggotanya.⁸

Basis sosiologis dari suatu partai adalah ideologi dan kepentingan. Oleh sebab itu untuk mengetahui bagaimana proses pengisian struktur suatu partai termasuk dalam hal keanggotaannya maka penting untuk dikemukakan jenis-jenis partai berdasarkan tingkat komitmen partai terhadap ideologi dan kepentingan, yakni: (1) partai proto; (2) partai kader; (3) partai massa; (4) partai diktatorial; (5) partai *catch-all*.⁹

Menurut Amal, partai proto merupakan bentuk awal dari

munculnya partai politik, terutama di Eropa Barat sejak abad pertengahan sampai dengan akhir abad ke-19. Ciri utama dari partai ini adalah perbedaan antara anggota (*ins*) dengan yang bukan anggota (*outs*). Jika diperhatikan lebih jauh, partai dengan tipe ini sebenarnya lebih sebagai faksi yang dibentuk berdasarkan pengelompokan masyarakat.

Tipe partai berikutnya adalah partai kader yang merupakan pengembangan dari partai proto. Jenis partai kader sangat ditentukan oleh masyarakat kelas menengah yang memiliki hak pilih. Karakteristik dari partai kader antara lain keanggotaan yang terbatas, kepemimpinan serta para pemberi dana, organisasi dan ideologi yang masih rendah, aktivitas jarang didasarkan pada program dan organisasi yang kuat. Keanggotaan berasal dari kelas menengah ke atas, ideologi *konserwatisme* aktrim atau maksimal *reformisme* moderat, organisasi kecil, cenderung berbentuk kelompok informal.

Kemudian partai massa yang muncul ketika terjadi perluasan hak pilih rakyat, berada di luar lingkungan parlemen (ekstra parlemen). Ciri khas dari partai massa berorientasi pada basis pendukung yang luas seperti buruh, petani, kelompok agama dan sebagainya. Ideologi yang cukup jelas dan organisasi yang rapi. Tujuan utama bukan sekedar memperoleh suara dalam pemilihan umum tetapi memberikan pendidikan politik bagi para anggotanya dalam rangka membentuk elit yang direkrut dari massa.

Partai diktatorial merupakan sub tipe dari partai massa, dengan ideologi yang lebih kaku dan radikal, pemimpin tertinggi dari partai memiliki kontrol yang sangat ketat terhadap pengurus bawahan maupun anggota partai. Rekrutmen anggota dilakukan secara lebih selektif dari partai massa, calon anggota harus teruji kesetiaannya terhadap ideologi partai, menuntut pengabdian secara total dari setiap anggotanya. Umumnya terdapat dinegara-negara komunis. Partai

partai kader dan partai massa, tujuan utama adalah memenangkan pemilihan umum dengan cara menawarkan program dan keuntungan bagi anggotanya sebagai ganti ideologi yang kaku. Aktivitas partai lebih berhubungan dengan kelompok kepentingan dan kelompok penekan.

Munculnya berbagai tipe kepartaian sebagaimana dike-mukakan di atas, tidak terlepas dari sistem politik yang dibangun. Kebanyakan sistem politik yang muncul di negara-negara ber-kembang pada dasarnya dapat dikelompokkan kedalam beberapa bentuk. *Pertama*, sistem politik yang berbentuk demokrasi politik. Model sistem politik ini dicirikan oleh adanya lembaga-lembaga politik berupa eksekutif, legislatif dan yudikatif yang relatif otonom dan independen. Anggota legislatif dipilih melalui pemilihan umum yang bebas dan berlangsung secara periodik yang memungkinkan di-lakukannya suksesi politik secara damai dan teratur, serta terbentuknya partai-partai politik yang ber-

sipasi, sosialisasi, komunikasi dan rekrutmen politik.¹⁰

Kedua, sistem politik dengan model demokrasi terpimpin. Salah satu ciri yang menonjol dari sistem ini adalah terjadinya konsentrasi kekuasaan dalam eksekutif yang memungkinkan mereka lebih berkuasa dibandingkan dengan legislatif. Eksekutif memiliki relasi kekuasaan yang spesifik dengan partai yang dibentuknya sendiri, dan ruang gerak bagi oposisi dibatasi dan terjadinya pembentukan opini publik oleh pemerintah yang berkuasa.

Ketiga, oligarki pembangunan. Sistem ini semula ditujukan untuk mempercepat demokratisasi dan modernisasi. Untuk mencapai maksud tersebut, kekuasaan dipusatkan pada pemerintah, militer ikut melakukan pengawasan atau melalui pemerintahan sipil yang dikendalikan oleh militer, parlemen dilemahkan, oposisi tidak dimungkinkan, kekuasaan yudikatif tidak bebas,

partisipasi lebih bersifat mobilisasi.

Keempat, sistem politik yang berbentuk oligarki totaliter. Ciri yang menonjol adalah tidak adanya pusat kekuasaan di luar rezim yang berkuasa. Pusat sangat menentukan, pemerintahan dijalankan hanya oleh segelintir orang, ideologi dibangun sedemikian rupa oleh elit yang berkuasa. Partai menjadi lembaga yang paling menentukan. Tidak ada pemilihan yang bebas dan wakil-wakil yang dipilih relatif tidak bisa berbuat banyak di tengah masyarakat.

Bagaimana pola rekrutmen politik dilakukan? Ada dua cara khusus yang digunakan untuk melakukan perekrutan politik. Pertama seleksi pemilihan melalui jalur ujian serta latihan. Cara lain adalah dengan metode penyortiran, penarikan undian yang digunakan di Yunani kuno. Kemudian metode giliran atau rotasi, perebutan ke-

¹⁰ Ibid, hal. 111 - 115. Uraian lebih lanjut dapat juga dilihat dalam Gabriel Almond & Sidney Verba. *The*

kuasaan dengan jalan menggunakan atau mengancam kekerasan.¹¹

Di negara-negara berkembang, seperti halnya Indonesia, dimana tradisi kepartaian belum berjalan kuat, rekrutmen politik seringkali terjadi hanya dalam satu atau beberapa kelompok tertentu dan biasanya berlangsung dengan pola-pola patronase. Pola ini merupakan bagian dari sistem penyuapan dan korupsi yang rumit yang merasuki banyak bidang kehidupan masyarakat. Namun dianggap sebagai pola yang paling mapan tetapi dapat melahirkan perekrutan politik yang tidak cocok baik secara politik maupun diukur dari kemampuannya.¹²

Cara lain dari proses rekrutmen cenderung bersifat konservatif dimana kandidat diambil dari kalangan bangsawan (ningrat) yang secara alamiah dianggap memiliki dasar kemampuan untuk menduduki jabatan-jabatan politis, dan

administratif. Ada juga cara yang disebut dengan jalan koopsi (pemilihan anggota baru) kedalam suatu badan oleh anggota-anggota yang ada.

Sementara untuk tipe kelompok yang direkrut biasanya berasal dari kaum ningrat atau keluarga politik dengan status sosial yang tinggi, kemudian dari kaum amatir yang berasal dari status sosial yang agak bawahan, sering kali para hartawan. Ada juga dari kelompok atau kaum agitator yang berasal dari status sosial yang rendah dan mendapatkan jabatan politik dari usaha sendiri.¹³

Baik dalam sistem politik yang moderen maupun sistem politik tradisional yang dianut oleh negara-negara berkembang, perekrutan dimulai dengan penyediaan sumber anggota. Hanya saja pada sistem politik yang demokratis, sumber tersebut lebih variatif dan akses dari masing-masing kelompok untuk masuk kedalam

¹¹ Michael Rush & Philip Althoff, Pengantar Sosiologi Politik (Jakarta: Radja Grafindo Persada, 1993), hal. 187.

¹² *Ibid*, hal. 188.

¹³ *Ibid*, hal. 246-247. Uraian lebih lanjut dapat dilihat dalam Donald R. Matthews, *U.S. Senators and their*

struktur politik menjadi lebih luas dibandingkan dengan di negara berkembang. Kandidat yang akan direkrut, masuk melalui badan-badan (*agencies*) baik formal seperti komisi perekrutan administratif dan secara informal melalui keluarga, atau kelompok kepentingan tertentu.¹⁴ Kemudian dimunculkan sejumlah kriteria dan melalui proses kontrol yang pada akhirnya keluar sebagai tuntutan rekrutmen.

Baik pada pemilihan umum 1999 maupun 2004, partai memegang kekuasaan dominan dalam proses rekrutmen kandidat terutama untuk menduduki kursi legislative baik di pusat maupun daerah. UU yang mengatur mengenai pemilihan umum 1999, misalnya, seara tegas memuat kewenangan partai untuk mendudukkan seorang kandidat dalam proses pencalonan anggota DPR dan DPRD. Hal yang sama ke-

mudian terulang kembali pada pemilihan umum 2004, dimana partai memegang otoritas tertinggi dalam menempatkan seseorang pada urutan keberapa dalam Daftar Calon (sementara dan tetap). Kewenangan tersebut biasanya ada pada ketua, sekretaris partai dan tim seleksi yang dibentuk untuk itu.¹⁵ UU yang mengatur mengenai pemilihan umum 2004 juga memberi ruang kekuasaan yang besar kepada partai politik. Sebagai misal, seorang pemilih yang memilih tanda gambar partai yang berbeda dengan kandidat, maka yang dianggap sah adalah pilihan pada partai, bukan pada kandidat. Jadi sebenarnya terjadi proses “pemaksaan” kepada pemilih untuk memilih kandidat dalam partai yang sama.

Persoalan Partisipasi Politik Rakyat.

Partisipasi politik, merupakan bagian yang amat penting untuk

¹⁴ Amal, *locit*, hal, 247.

¹⁵ Penelitian yang dilakukan pada pemilihan umum 1999 memperlihatkan, selain otoritas yang dominan pada elit partai, mekanisme pencalonan juga sangat dipengaruhi oleh ketersediaan sumber-sumber materiil (uang) yang harus disediakan oleh kandidat, kedekatan dengan pengurus atau elit partai, faksi dimana seorang kandidat berada dan sebagainya. Selanjutnya baca Alimin Siregar, *Rekrutmen Anggota Legislatif Dalam Pemilihan Umum: Studi Tiga OPP di Riau Pada Pemilihan Umum 1999*. Disertasi

mengukur seberapa besar legitimasi kekuasaan yang diperoleh para elit politik melalui pemilihan umum. Definisi partisipasi politik secara umum dapat dijawab dengan merinci pertanyaan-pertanyaan tentang siapa yang berpartisipasi, dengan cara atau melalui apa ia berpartisipasi, apa tujuan partisipasi, dan bagaimana hasilnya. Sejauh ini karena cakupannya yang demikian luas memang masih didapati banyak perbedaan dari para pakar dalam memberikan penafsiran akan makna partisipasi politik itu sendiri. Bahkan dalam kenyataannya sudut pandang berkaitan dengan partisipasi politik antara negara demokratis (Barat) dan negara sedang berkembang atau komunis sering juga dibedakan. Untuk negara demokratis, partisipasi yang tinggi berarti pertanda baik, sebaliknya partisipasi yang rendah dinilai kurang baik dalam artian banyak warga negara yang tidak menaruh perhatian kepada masalah

kenegaraan; terdapat kecenderungan bahwa yang dinamakan partisipasi politik itu terbatas pada kegiatan yang sukarela tanpa paksaan dan tekanan dari siapapun. Sedang untuk negara sedang berkembang atau komunis, ada kecenderungan pendapat kegiatan yang tidak bersifat sukarela pun tercakup sebagai bentuk partisipasi. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa partisipasi dibagi kedalam dua bagian, otonom (*autonomous participation*) dan mobilisasi (*mobilized participation*).¹⁶

Setiap tindakan seseorang, tidak terkecuali dalam politik, selalu memiliki alasan mengapa tindakan itu dipilih atau dilakukan. Seseorang menjadi anggota dalam suatu perkumpulan, lembaga atau asosiasi misalnya, setidaknya karena ia merasa bahwa ia akan mendapatkan keuntungan tertentu. Demikian pula seseorang dalam memberikan suaranya dalam sebuah pemilihan. Ia melakukan

¹⁶ Miriam Budiardjo (ed.), *partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta 1982

karena merasa bahwa suaranya, baik langsung maupun tidak langsung, dapat tersalurkan untuk dapat ikut mempengaruhi pembuatan keputusan. Inilah yang dalam literatur ilmu politik disebut *political efficacy*. Ketika seseorang (warga negara) merasa suara yang akan diberikannya akan sia-sia karena diyakini tidak akan memiliki pengaruh atau dampak apapun terhadap proses pembuatan keputusan, maka ia akan cenderung untuk tidak memberikan suaranya (golput).

Istilah yang sering digunakan untuk menunjuk sikap warga negara yang sama sekali tidak ingin melibatkan dirinya dalam kegiatan politik dikenal sebagai sikap apatis (*apathy*). Ketika seseorang memilih untuk bersikap apatis atau tidak ikut berpartisipasi, ada beberapa alasan yang mendasari mengapa hal tersebut bisa terjadi, antara lain; (1) Sikap acuh tak acuh, (2) Tidak paham terhadap masalah politik sehingga ia tidak mampu atau mau terlibat dalam kegiatan

politik, (3) Ia tidak yakin akan hasilnya. Keikutsertannya tidak akan membawa pengaruh positif bagi keadaan yang ada, (4) Ia merasa puas terhadap keadaan yang ada dan menganggap keadaan tidak terlalu buruk, apapun hasil pemilihan tidak akan mengubah keadaan. Ini banyak terjadi di negara dengan sistem politik yang sudah mapan, dan (5) Ia berada dalam lingkungan yang memandang tinggi orang yang tidak ikut berpartisipasi (kaum minoritas).¹⁷

Dalam konteks pembanguan secara keseluruhan, maka sesungguhnya perluasan partisipasi politik dapat dipahami sebagai berikut: (a) sebagai satu tujuan utama kaum elit politik, kekuatan sosial, dan perorangan yang terlibat di dalam proses itu; (b) sebagai sarana kaum elit, kelompok, dan perorangan untuk mencapai tujuan lain yang mereka nilai tinggi; atau (c) sebagai hasil sampingan atau konsekuensi tercapainya tujuan lain, baik oleh masyarakat secara keseluruhan,

oleh kaum elit, kelompok, dan perseorangan dalam masyarakat. Atau dapat juga dipahami, (d) tidak termasuk hal-hal diatas.

Kondisi Partisipasi Dewasa Ini

Sebuah survey yang baru-baru ini diselenggarakan oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI) memperlihatkan bahwa keikutsertaan masyarakat dalam pemilihan umum di Indonesia merupakan angka tertinggi dibandingkan dengan negara-negara demokratis lainnya. Pada pemilihan umum 1999, misalnya, sekitar 90 persen masyarakat pemilih menggunakan hak pilihnya. Angka ini tampaknya tidak akan jauh bergeser dalam pemilihan umum 2004. Sepintas angka ini menunjukkan tingginya tingkat partisipasi masyarakat dalam kehidupan politik. Tingginya angka tersebut biasanya juga dijadikan indikator yang menggambarkan perkembangan demokrasi di Indonesia. Akan tetapi, ternyata dalam praktiknya tingkat partisipasi yang tinggi ini tidak disertai oleh meningkatnya kualitas

Terdapat ketimpangan antara angka pemilih yang menggunakan hak pilihnya dan perluasan partisipasi yang didasarkan prinsip kesukarelaan (*autonomus participation*), sebagaimana disyaratkan oleh sebuah sistem demokrasi. Melalui berbagai cara, rezim yang berkuasa memobilisasi masyarakat untuk memberikan suara demi kesuksesan pemilu. Bahkan rezim yang berkuasa tidak segan-segan melakukan ancaman bagi pihak-pihak yang menolak atau mengkritik kebijakan ini. Hal tersebut dapat dilihat pada kasus kampanye golput yang dintrodusir oleh kalangan intelektual yang bergulir sejak tahun 1970-an.

Dalam sistem politik dengan karakteristik *mobilized participation* yang begitu dominan, seperti dalam kasus Orde Baru, partisipasi politik tidak ditempatkan sebagai hak, tetapi lebih merupakan kewajiban bagi warga negara. Ini adalah sebuah kesalahan mendasar yang melatarbelakangi terjadinya pelanggaran terhadap hak warga negara. Adalah benar bahwa

salah satunya, ditunjukkan oleh tingkat partisipasi warga negaranya. Akan tetapi, partisipasi politik yang dimaksud adalah partisipasi politik efektif dan didasarkan kesukarelaan. Kedua hal ini, efektivitas partisipasi dan kesukarelaan tidak berkembang dalam politik Orde Baru. Dalam proses pembuatan, penerapan, dan kebijakan rezim yang berkuasa relatif otonom dari aspirasi publik. Ritual politik semacam ini sama sekali tidak memperhatikan prinsip efektivitas dan kesukarelaan partisipasi politik warga negara dalam demokrasi. Suara pemilih dalam pemilu tidak lebih hanya menjadi alat legitimasi bagi kekuasaan.

Salah satu fenomena menarik yang senantiasa mewarnai dalam proses pemilu sebagai salah satu bentuk dari partisipasi politik adalah wacana golput. Menurut Meriam Budiardjo golput adalah orang yang secara sadar tidak memakai hak pilihnya karena berpendapat bahwa pemilu seperti yang kita laksanakan dewasa ini,

tidak relevan.¹⁸ Dari data yang ada dapat diidentifikasi bahwa kecenderungan masyarakat kita untuk golput semakin tinggi. Bahkan dengan adanya reformasi semakin membuka peluang bagi masyarakat untuk memperoleh “kebebasanya” kembali terutama dalam menggunakan hak pilih.

Secara sederhana mengenai kategori “tidak menggunakan hak pilih” perlu disadari bahwa kategori ini tidak hanya menyangkut golput. Bisa saja orang tidak datang ke TPS karena sakit, atau malas, dan mungkin juga karena tidak menerima formulir. Namun terutama dalam masalah golput ini akan berkait erat dengan tingkat kepercayaan masyarakat kepada efektifitas pemilihan umum. Hasil *polling* berbagai surat kabar, misalnya menunjukkan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat kepada partai politik yang ada dalam mewakili kepentingan mereka. Berkembangnya sistem multipartai tidak sebangun dengan meningkatnya keterwakilan aspirasi masyarakat

dalam politik. Partai politik kini dinilai lebih sibuk dengan kepentingan pribadi atau kelompok.¹⁹

Penutup Kesimpulan

Dalam bagian terdahulu tulisan ini telah diperlihatkan bahwa pemilihan umum yang diselenggarakan di Indonesia tampaknya tidak akan sepenuhnya menjadi alat legitimasi yang bersifat substantif bagi kekuasaan politik yang akan terbentuk nanti. Beberapa factor penyebabnya adalah system pemilihan umum yang tidak akan menghasilkan keterwakilan politik karena keterbatasan hubungan antara pemilih (konstituen) dengan mereka yang dipilih. Sebab walaupun rakyat memilih tokoh yang dianggapnya layak, tetapi hal itu tidak menjamin seseorang bisa mewakili kepentingan mereka di

dalam parlemen. Selain itu, partai-partai yang terbentuk pada tumbangnya rezim otoriter di Indonesia belum sepenuhnya berhasil merepresentasikan diri sebagai partai politik yang berorientasi pada penyaluran aspirasi rakyat. Yang terjadi justru semakin menonjolnya pola oligarki dimana kekuasaan partai hanya dikendalikan oleh segelintir orang, terutama ketua, sekretaris dan tim seleksi. Situasi tersebut sejalan dengan masih terbatasnya akses masyarakat dalam memperluas partisipasi mereka, meski dalam pemilihan umum sekalipun. Partisipasi dalam pemilihan umum dianggap tinggi manakala rakyat ikut memberikan suara dan memilih seorang kandidat atau partai yang mewakili mereka. Padahal, dalam dunia politik, tidak ikut memberikan suara juga adalah bagian dari partisipasi politik.

¹⁹ Penelitian yang dilakukan di daerah perkotaan, pedesaan dan pesisir di sejumlah daerah di Indonesia memperlihatkan rendahnya keikutsertaan masyarakat secara sukarela untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik. Salah satu alasan yang ditemukan adalah mudahnya tingkat kepercayaan terhadap proses politik yang terjadi di tengah masyarakat. Situasi ini seiring dengan bergesernya peran tokoh-tokoh masyarakat, media massa yang terkooptasi oleh kepentingan bisnis dan ketidakpercayaan yang meluas akan peran-peran yang dimainkan oleh pemerintah (negara) dalam memberikan distribusi social yang lebih baik. Uraian lebih lanjut dapat dilihat dalam Hasanuddin dan Alimin Siregar., Partisipasi Politik Masyarakat: Studi Pendahuluan di Daerah Perkotaan, Pedesaan dan Pesisir. Laporan Penelitian

Rekomendasi

Ada beberapa pilihan yang mungkin dilakukan untuk menjadikan pemilihan umum lebih menghasilkan keterwakilan politik sekaligus sebagai sarana kestabilan pemerintah kedepan.

Pertama, melakukan revisi terhadap ketentuan yang memuat aturan mengenai penyelenggaraan pemilihan umum, terutama agar tingkat keterwakilan rakyat menjadi maksimal sehingga pemilihan umum dapat menjadi arena legitimasi kekuasaan yang lebih abash. Dua pemilu yang dilakukan (1999 dan 2004) cenderung tidak dapat menghasilkan keterwakilan politik karena system yang digunakan tidak memungkinkan terciptanya hubungan yang erat antara penguasa dan rakyat pemilih.

Kedua, memberikan ruang yang lebih besar bagi munculnya partai-partai di tingkat lokal agar kemampuan partai mengangkat issue-issue lokal menjadi lebih maksimal. Ini juga berarti partai harus

lebih terdesentralisasi, bukan sebaliknya sebagaimana terjadi sekarang dimana partai sangat sentralistik. Konsekwensinya, partai kehilangan maknanya karena, antara lain, lebih berorientasi pada issue-isue nasional ketimbang lokal.

Ketiga, perluasan partisipasi baik berupa partisipasi politik, partisipasi warga dan partisipasi social merupakan suatu keharusan bilamana pemilihan umum ingin dianggap sebagai arena terpenting dalam mendapatkan legitimasi kekuasaan di Indonesia. Dengan demikian, keikutsertaan yang besar dalam memberikan suara pada saat pemilihan umum tidak lagi dilihat sebagai satu-satunya indicator dari luasnya partisipasi politik rakyat. Akan tetapi yang lebih penting adalah adanya kesadaran yang muncul sebagai akibat pengetahuan yang mendalam terhadap segala konsekwensi tindakan para individu dalam proses politik termasuk pemberian suara dalam pemilihan umum.

KEPUSTAKAAN

Amal, Ikhlasus., *Teori-teori Mutakhir Partai Politik* (Yogyakarta: Tiarawacana, 1988)

Budiardjo., *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai* (Jakarta: Gramedia, 1982).

_____. "Sistem Pemilu dan Pembangunan Politik." *Jurnal Ilmu Politik* No. 11.

Caventa, John dan Camilo Valderama., *Partisipasi, Kewargaan dan Pemerintah Daerah untuk pengantar buku Mewujudkan Partisipasi: Teknik partisipasi Masyarakat Untuk Abad 21* (The British Council & New Economic Foundations, 2001).

Kristiadi, J et all., "Pemilihan Umum 1997: Perkiraan, Harapan dan Evaluasi" (Jakarta: CSIS, 1997).

Maswadi. "Ciri-ciri Teori Pembangunan Politik: Kasus Partisipasi Politik." *Jurnal Ilmu Politik* 9.

Rauf, Hasanuddin & Alimin Siregar., *Partisipasi Politik Rakyat: Studi Pendahuluan di Perkotaan, Pedesaan dan Pesisir* (Yogyakarta: Yayasan Semai, 2004).

Rush, Michael & Philip Althoff, *Pengantar Sosiologi Politik* (Jakarta: Radja Grafindo Persada, 1993)

Sahdan, Gregorius & Sahrul Aksa., *Pembangunan partisipasi Politik Rakyat Dalam Pemilu 2004: Studi Perbandingan UU Pemilu 1999 dan UU Pemilu 2004*. Makalah disampaikan pada Seminar Internasional IV: *Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Partisipasi dan Demokrasi*. Salatiga, 14-18 Juli 2003.

Siregar, Alimin., *Rekrutmen Anggota Legislatif Dalam Pemilihan Umum: Studi Tiga OPP pada Pemilihan Umum 1999 di Riau*. Disertasi Doktor Ilmu Politik (Jakarta: Universitas Indonesia, 2003).

Sills, David L (ed),. *International Encyclopedia of the Social Science*, vol. V (New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968).