

PENGATURAN PEMILHAN UMUM SEBAGAI SARANA PENINGKATAN PARTISIPASI POLITIK RAKYAT

Gunawan Arifin

Dosen Fakultas Hukum Universitas Tadulako

Email :

Abstract

The principles of popular sovereignty in this matter are translated in Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution which expressly regulates sovereignty in the hands of the people and is carried out in accordance with the Constitution. One manifestation of the will of the people) in the framework of implementing popular sovereignty in government administration is to give recognition to citizens to move and be active in determining the form of governmental government. The existence of a constitutional path related to the direct election system of the President and Vice President by the people, has been interpreted by many as a step forward in building democracy. By law, General Election is regulated in Law Number 7 of 2017 concerning General Elections (hereinafter referred to as Law Number 7 of 2017), with consideration that the Election will guarantee the distribution of votes. The phrase "shall ensure the distribution of the voice of the people", including those which shall be realized in the election of the President. Because of the widest possible celebration of the people, it reflects the quality of democracy.

Keywords : General Election, Political Participation.

A. PENDAHULUAN

Komitmen Negara Republik Indonesia untuk mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara, dapat ditemukan dalam pandangan *The Founding Father* yang dituangkan dalam alinea ke Empat Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD NRI 1945) yang mengamanatkan bahwa:

“...disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”

Prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana tersebut di atas, dalam implementasinya dipertegas kembali pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang dengan tegas mengatur bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan

dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar¹. Kedaulatan rakyat, memberikan pemaknaan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara haruslah bersumber dan bertumpu pada kepentingan dan kehendak rakyat. Artinya bahwa kehendak rakyat melalui partisipasi rakyat merupakan salah satu faktor yang sangat fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan yang di jamin dalam konstitusi.

Dalam UUD NRI 1945 terdapat beberapa ketentuan yang menjadi landasan yuridis pengakuan negara bagi pelaksanaan kehendak rakyat (partisipasi rakyat). Hal ini termuat pada Pasal 22E angka (1) bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, Pasal 28 yang mengatur kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, Pasal 28D angka (1) hak atas pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama bagi warga negara dalam hukum.

Salah satu perwujudan kehendak rakyat (partisipasi rakyat- partisipasi politik) dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu diberikan pengakuan kepada warga negara untuk berperan serta secara aktif dalam menentukan wujud penyelenggaraan pemerintahan.² Sarana yang diberikan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat tersebut, di antaranya dilakukan melalui pemilihan umum (selanjutnya ditulis Pemilu).

Hakikatnya Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 dalam rangka pengisian jabatan-jabatan politik pemerintahan.

Perubahan UUD NRI 1945 sebagai salah satu agenda reformasi, mengakibatkan pergeseran sistem ketatanegaraan, dengan mengedepankan prinsip kedaulatan rakyat, khususnya dalam pergantian kepemimpinan pemerintahan

¹Perubahan ketiga UUD NRI 1945. Sebelum perubahan tersebut, ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

²Jaminan pelaksanaan partisipasi politik seperti termuat dalam UU No.12 Tahun 2005 tentang jaminan dan perlindungan negara terhadap hak-hak sipil dan politik warga negara, seperti hak menyampaikan pendapat, hak berserikat, hak memilih dan dipilih, hak yang sama dihadapan hukum dan pemerintahan serta hak mendapatkan keadilan.

nasional³. Hal ini dapat dilihat pada sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan Presiden yang sebelumnya dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasar suara terbanyak, kini telah bergeser, di mana Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Ketentuan tersebut sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”⁴

Adanya pergeseran ketatanegaraan terkait sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, oleh banyak pihak telah dimaknai sebagai langkah maju dalam membangun demokrasi. Sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, diyakini memiliki aspek positif khususnya dalam mendorong perubahan demokrasi. *Pertama*, pemilihan secara langsung telah mendorong legitimasi yang kuat bagi Presiden terpilih. *Kedua*, dengan didukung oleh legitimasi yang kuat dari rakyat, maka Presiden tidak perlu terikat dengan fraksi-fraksi di DPR, konsekwensi ini membawa babak baru dalam sistem pemilihan Presiden, di mana Presiden tidak mudah dijatuhkan oleh DPR. *Ketiga*, pemilihan langsung memberikan kesempatan kepada rakyat (pemilih) untuk menyeleksi calon yang ada dan oleh karenanya menuntut kematangan politik pemilih untuk dapat berpartisipasi dalam pergantian kepemimpinan nasional. *Keempat*, sistem ini akan mengurangi distorsi suara rakyat sehingga terhindar dari praktek “membeli kucing dalam karung”. *Kelima*, sistem ini akan melemahkan intensif praktek-praktek politik uang⁵.

Akan tetapi, sejak pemilihan Presiden secara langsung dilaksanakan pada tahun 2004 hingga sekarang (terakhir Pemilihan Presiden tahun 2014), partisipasi politik rakyat menampakkan kelesuan yang diindikasikan pada penurunan kualitas

³ Perubahan UUDNRI 1945 dimulai sejak tahun 1999, yang hingga kini telah mengalami empat kali perubahan. Perubahan pertama tahun 1999, perubahan ke dua tahun 2000, perubahan ketiga tahun 2001, dan perubahan keempat tahun 2002.

⁴ Perubahan ketiga UUD NRI 1945

⁵ Perludem, 2004, *Pemilihan Presiden Secara Langsung 2004*, Dokumentasi, Analisis, dan Kritik. Hal 32-33, Diterbitkan atas Kerjasama Kementerian Riset dan Teknologi dengan Galang Press.

dan kuantitas. Hal ini tampak dari tingginya tingkat masyarakat yang tidak menyalurkan hak politiknya.⁶

Secara yuridis, Pemilihan Umum diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (selanjutnya ditulis UU No. 7 tahun 2017), dalam konsideran menyebutkan bahwa, Pemilu⁷ wajib menjamin tersalurkannya suara rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Frase “wajib menjamin tersalurkannya suara rakyat”, merupakan suatu hal yang harus diwujudkan dalam pelaksanaan pemilihan Presiden. Karena adanya partisipasi rakyat seluas-luasnya, menjadi cerminan kualitas demokrasi.

Namun demikian, agar kualitas demokrasi melalui partisipasi rakyat dapat bernilai secara optimal maka harus ditunjang literasi dan kecerdasan politik warga negara. Sehingga dapat memilah dan memilih Pemimpin yang memiliki integritas, menjunjung tinggi etika dan moral serta memiliki kapasitas dan kapabilitas yang baik.

Dengan mengacu pada uraian di atas, rumusan masalah yang menjadi acuan penulis adalah apa kendala hukum dalam pengaturan pemilihan umum sehingga menurunnya partisipasi politik warga negara pasca reformasi.

B. PEMBAHASAN

1. Konsep Pemilihan Umum dan Partisipasi Politik

Bagi negara demokrasi modern, Pemilu merupakan arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik di pemerintah yang didasarkan pada pemilihan formal dari warganegara yang memenuhi syarat. Secara universal Pemilu adalah instrument mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.

Dengan demikian, Pemilu merupakan sarana yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan politik negara demokrasi modern, sebagaimana

⁶ Berdasarkan hasil survei Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 60 persen responden dari 1.799 pada 31 Propinsi menyatakan kurang tertarik dan tidak tertari pada politik, hanya 37 persen tertarik atau sangat tertarik terhadap masalah politik, sedang lainnya tanpa keterangan. LIPI, November 2013.

⁷ Pemilu dimaksud adalah Pemilu Presiden, Anggota DPR, DPD dan DPRD yang dilaksanakan secara serentak.

menurut Khairul Fahmi, dalam sistem demokrasi modern pemilu merupakan sebuah keharusan.⁸ Hal ini sejalan dengan prinsip tujuan pemilu sebagaimana diuraikan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, bahwa pemilu memiliki tujuan:⁹

1. Melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat;
2. Keabsahan pemerintah baik secara prosedural maupun esensial;
3. Penggantian pemerintah baik secara berkala dan teratur.

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, konsep partisipasi warga negara merupakan salah satu konsep yang sangat penting karena berkaitan langsung dengan hakikat demokrasi sebagai bentuk pemerintahan yang berfokus pada rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Menurut Budiarto, pada hakikatnya partisipasi warganegara didasarkan pada pertimbangan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat.¹⁰

Secara etimologi, partisipasi berasal dari bahasa Inggris “*participation*” yang berarti mengambil bagian/keikutsertaan. Dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia dijelaskan “partisipasi” berarti hal turut serta. Menurut Lukman Sutrisno¹¹ partisipasi sebagai bentuk kerjasama rakyat dan Pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan.

Berdasarkan beberapa definisi partisipasi politik di atas, terdapat hal-hal substantif yang berkenaan dengan partisipasi tersebut, yaitu :

1. Kegiatan-kegiatan nyata, yakni kegiatan-kegiatan yang bisa diamati secara kasat mata, bukan sikap atau orientasi.
2. Bersifat sukarela, yakni kegiatan yang didorong oleh dirinya sendiri atau kesadaran sendiri (*self motion*), bukan digerakkan

⁸ Khairul Fahmi, 2012. *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 53.

⁹ Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1996. *Mendemokrasi Pemilu*, Elsam, Jakarta, hlm 137.

¹⁰ Miriam Budiarto, 1982. *Partisipasi dan Partai Politik*, Bunga Rampai, Gramedia, Jakarta, hlm 2

¹¹ Lukman Sutrisno, 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Yogyakarta: Kanisius, hlm 207.

oleh pihak lain di luar yang melakukan partisipasi, seperti bayang-bayang pihak pemerintah, desakan, dan manipulasi.

3. Dikukan oleh warganegara atau masyarakat biasa, baik individu-individu maupun kelompok masyarakat;
4. Memiliki tujuan ikut serta dalam kehidupan politik, memengaruhi kebijakan pemerintah dan/ atau mencari jabatan politik; dan
5. Memiliki tingkatan atau kadar partisipasi politik.

Berbagai bentuk partisipasi politik pada praktiknya tidak selalu berjalan lancar. Selain disebabkan kapasitas individu atau kelompok dalam masyarakat yang berbeda, misalnya kesadaran politik atau faktor-faktor lain yang berpengaruh kepada kesadaran politik tersebut, juga seringkali muncul kekhawatiran dari penguasa (elite politik) akan lahirnya partisipasi politik yang kurang atau tidak sehat. Adapun bentuk-bentuk partisipasi politik telah diuraikan oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson,¹² bahwa partisipasi politik dapat terwujud dalam bentuk-bentuk sebagai berikut:

1. Kegiatan pemilihan mencakup bukan hanya suara akan tetapi juga sumbangan-sumbangan untuk kampanye, bekerja dalam suatu pemilihan, mencari dukungan bagi seorang calon, atau setiap tindakannya bertujuan mempengaruhi hasil proses pemilihan.
2. *Lobbying* mencakup upaya-upaya perorangan atau kelompok untuk menghubungi pejabat-pejabat pemerintah dan pemimpin-pemimpin politik dengan maksud mempengaruhi keputusan mereka mengenai persoalan yang menyangkut sejumlah besar orang.
3. Kegiatan organisasi menyangkut partisipasi sebagai anggota atau pejabat dalam suatu organisasi yang tujuan utamanya adalah mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Organisasi yang demikian dapat memusatkan usaha-usahanya dalam kepentingan-kepentingan yang sangat khusus atau dapat

¹² *I b i d.*, hlm 16-17

mengarahkan perhatiannya kepada persoalan-persoalan umum yang beraneka ragam.

4. Mencari koneksi (*contacting*) merupakan tindakan perorangan yang ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah dan biasanya dengan maksud memperoleh manfaat bagi hanya satu orang atau segelintir orang.
5. Tindakan kekerasan (*violence*) juga dapat merupakan bentuk partisipasi politik, dan untuk keperluan analisis ada manfaatnya untuk mendefinisikannya sebagai satu kategori tersendiri, artinya sebagai upaya untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah dengan jalan menimbulkan kerugian fisik terhadap orang-orang atau harta benda.

Pada hakikatnya, partisipasi politik tidak hanya sebagai suatu hak, tetapi juga suatu tanggung jawab. Pentingnya tanggungjawab.warga negara dalam partisipasi politik dimaksudkan agar tindakan warga dalam partisipasi dimaksud tidak dilaksanakan secara serampangan. Sejak dua ribu ta hun lalu bangsa Yunani Kuno mengakui bahwa pada dasarnya manusia adalah mahluk sosial. Kehidupan politik adalah dasar *social order*. Kegagalan partisipasi menyebabkan seseorang kehilangan dimensi besar dari potensi kemanusiaanya..¹³

Konsep partisipasi politik didasari oleh pemikiran bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat. Oleh karena itu, pada dasarnya partisipasi politik dan hak politik berangkat dari keinginan untuk menciptakan suatu kehidupan bernegara yang demokratis secara langsung. Dengan kata lain hak berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat, sebagai perwujudan dalam partisipasi politik, menjadi bagian dari konsep demokrasi.

¹³ Marten Napang, 2008. *Pemilihan Presiden Amerika Serikat*, Yusticia Press Makassar, hlm 36.

2. Kendala Hukum dalam Pengaturan Pemilihan Umum Dalam Meningkatkan Partisipasi Politik Rakyat

Pemilu adalah instrumen demokrasi yang memindahkan kekuasaan dari rakyat bergeser menjadi kekuasaan negara, yang kemudian berubah bentuk untuk melaksanakan pemerintahan dan memimpin rakyat¹⁴. Dengan kata lain Pemilu adalah wadah bagi rakyat untuk menggunakan hak konstitusionalnya untuk memilih pemimpin yang dikehendaki. Makna hakiki dari pemilihan Presiden adalah sarana untuk menyeleksi dan melakukan evaluasi kepemimpinan pemerintahan berjalan untuk menentukan apakah layak untuk diteruskan atau menggantikan dengan yang lebih baik.

Pentingnya pengaturan pemilu sebagai sarana pendidikan politik-khususnya dalam meningkatkan kesadaran dan partisipasi politik rakyat-tidak terlepas dari pengaturan dan praktek pemilihan Presiden sebelumnya, khususnya di era Orde Baru yang sarat intervensi kekuasaan. Tidak bisa dipungkiri, dalam praktek pemilihan umum pada Orde Baru, intervensi dan dominasi pemerintah sangat kuat. Sehingga partisipasi politik rakyat sarat rekayasa dan tekanan.

Gelombang reformasi mengalami puncak dengan jatuhnya rezim Orde Baru, sebagai reaksi publik terhadap rezim otoriter, yang tidak memberi ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam proses demokrasi termasuk pergantian kepemimpinan nasional. Melalui Perubahan UUD NRI 1945 sebagai bagian dari tuntutan reformasi, telah menggeser kewenangan MPR dalam memilih Presiden ke tangan rakyat, melalui pemilihan secara langsung.

Partisipasi politik dalam sebuah negara demokrasi merupakan isu yang sangat penting dan sesuatu yang substansial. Sebab Salah satu indikator kualitas demokrasi ditentukan oleh tinggi rendahnya serta

¹⁴ Ratna Dewi, 2016. *Kedudukan dan Fungsi Badan Pengawas Pemilu dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemilu yang Baik*, (Disertasi) Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm.113

bagaimana partisipasi politik tersebut dilakukan.¹⁵ Partisipasi politik yang dimaksud adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara dan secara langsung atau tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah.¹⁶ Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilihan umum, menghadiri rapat umum, melakukan jajak pendapat, mengadakan hubungan dengan pejabat pemerintah atau anggota perlemen. Dengan demikian partisipasi politik rakyat dapat dibedakan menjadi dua yaitu partisipasi politik electoral dan partisipasi politik non electoral. Adapun partisipasi politik elektoral terdiri dari: *Pertama*, partisipasi dalam proses demokrasi (pemilu) yang meliputi pendidikan politik, jajak pendapat, menjadi pengurus partai politik, dan sebagainya. *Kedua*, partisipasi melalui pemberian suara dalam pemilihan. Sedangkan partisipasi politik non elektoral melalui kelompok kepentingan, dan sebagainya.

Sementara itu, penyelenggaraan Pemilu di masa Orde Baru dengan jargon “demi stabilitas pembangunan” menjadikan Pemilu sebagai sarana untuk melanggengkan kekuasaan. Di mana penyelenggaraan Pemilu saat itu sarat kepentingan dan intimidasi penguasa. Pemilu dilaksanakan sebagai upaya untuk menggugurkan kewajiban konstitusional. Hal ini turut mempengaruhi kualitas partisipasi politik rakyat, khususnya dalam pemberian suara pada pemilihan umum. Selanjutnya partisipasi politik rakyat dalam sejarah penyelenggaraan Pemilu dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

¹⁵ Kegiatan politik yang tercakup dalam konsep partisipasi politik mempunyai bermacam-macam bentuk dan intensitas. Dan biasanya perbedaan jenis partisipasi dibedakan berdasarkan intensitasnya. Partisipasi yang tidak intensif seperti memberikan suara dalam Pemilu biasanya diikuti banyak orang . sementara partisipasi yang mengharuskan pelibatan diri secara aktif seperti menjadi pengurus partai politik, hanya diikuti sedikit orang.

¹⁶ Senada dengan John Rawls bahwa partisipasi politik sebagai sebuah prinsip terutama dimaksudkan untuk memberi peluang agar semua warga secara aktif ikut serta dalam proses pengambilan keputusan. Lihat Andre Atmajaya, 2001 *Keadilan dan Demokrasi Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Kanisius, Jakarta, hlm 102.

Tabel
Partisipasi Politik pada Pelaksanaan Pemilihan Umum

Penyelenggaraan Pemilu	Partisipasi Politik
Tahun 1955	91,1 Persen
Tahun 1971	96,6 Persen
Tahun 1977	96,5 Persen
Tahun 1982	96,5 Persen
Tahun 1987	96,4 Persen
Tahun 1992	95,1 Persen
Tahun 1997	93,6 Persen
Tahun 1999	92,6 Persen

Sumber : Komisi Pemilihan Umum

Berdasar tabel di atas, tampak adanya partisipasi yang tinggi dari rakyat sejak Pemilu pertama dilaksanakan tahun 1955. Khusus pada pelaksanaan Pemilu masa Orde Baru, nampak partisipasi politik rakyat mengalami peningkatan, hal itu dilihat pada pelaksanaan Pemilu tahun 1971 sampai Pemilu tahun 1997. Namun tidak bisa dipungkiri bahwa peningkatan partisipasi politik rakyat pada Pemilu masa Orde Baru dipengaruhi kondisi politik penguasa yang otoriter. Di mana pengaturan Pemilu didesain sebagai kewajiban bagi rakyat untuk memberikan suara, di satu sisi pemerintah juga sebagai penyelenggara pemilihan, akibatnya pelaksanaan Pemilu sarat tekanan dan rekayasa. Keadaan tersebut tidak memungkinkan tersalurnya kehendak politik rakyat berdasarkan keyakinannya. Akibatnya partisipasi politik yang ada hanya partisipasi semu.

Pasca reformasi, desain pembangunan demokrasi mulai menemukan titik terang. Melalui perubahan UUD NRI 1945 dan pembentukan Undang-undang di bidang politik, seperti Undang-undang Pemilu, dan undang-undang Partai Politik sebagai pelaksanaan dari Undang-undang Dasar yang dimaksudkan untuk mendorong partisipasi warga negara dalam proses demokrasi. Adapun pengaturan terkait penyelenggaraan pendidikan politik dan peningkatan partisipasi politik rakyat, di serahkan pada partai politik.

Artinya partai politik memiliki tanggungjawab dalam meningkatkan pendidikan politik warga negara¹⁷. Hal ini sebagaimana semangat yang diusung UU Partai Politik. Berdasarkan UU Partai Politik, partai politik adalah organisasi yang dibentuk dengan tujuan untuk memperjuangkan cita-cita perjuangan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Secara normatif, rendahnya partisipasi politik rakyat, khususnya dalam pemberian hak suara pada pemilu pasca reformas, yaitu tahun 2004 dan 2009, 2014 disebabkan oleh tersendatnya saluran partisipasi politik rakyat sebagai akibat pengaturan Daftar Pemilih. Sekalipun pemilu berjalan lancar, tetapi pada beberapa tahapan pemilu ditemukan persoalan yang mengganggu kualitas penyelenggaraan Pemilu dan berpotensi mendistorsi pendidikan politik rakyat. Pada intinya persoalan tersebut menyangkut masalah prosedur pemilihan dalam penyelenggaraan Pemilu, diantaranya: *pertama*, prosedur itu sendiri yang kurang sesuai dengan substansi demokrasi yang hendak ditegakkan. Misalnya bahwa ketentuan warga negara yang dapat memilih atau menggunakan hak pilih adalah yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), tetapi faktanya banyak pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT. *Kedua*, persoalan pada tataran praktik pelaksanaan tahapan pemilu yang tidak dilakukan sesuai prosedur yang telah diatur, misalnya penghitungan suara dan rekapitulasi hasil yang tidak dihadiri oleh saksi.

Khusus terkait pada pengaturan hak pilih. Pada pelaksanaan Pemilu Presiden tahun 2004 diatur dalam Pasal 7 Undang-undang No. 23 tahun 2003 yang menyatakan “warga negara yang pada hari pemungutan suara

¹⁷ Fungsi utama partai politik adalah menyerap dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat, melakukan pendidikan politik kepada masyarakat tentang hak dan kewajiban warga negara dalam kehidupan bernegara, melakukan rekrutmen politik secara demokratis sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku untuk mengisi jabatan-jabatan publik di semua tingkat pemerintahan, mereformulasi dan menetapkan kebijakan melalui institusi legislatif dan eksekutif di semua tingkat pemerintahan, melakukan pengawasan atas pelaksanaan kebijakan publik melalui para kadernya yang ada di lembaga eksekutif maupun legislatif, menjadi penengah antara kepentingan dan aspirasi rakyat dengan pemerintah.

sudah berumur 17 tahun atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih. Selanjutnya dalam Pasal 8 menegaskan bahwa “untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara harus terdaftar sebagai pemilih.

Ketentuan Pasal 8 yang mewajibkan pemilih harus terdaftar, membawa konsekuensi hukum bahwa dalam rangka menggunakan hak pilih warga negara yang telah memiliki hak memilih harus melalui prosedur administrasi berupa pendaftaran. Dalam ketentuan Undang-undang ini, kewenangan pendaftaran pemilih tidak dilaksanakan oleh Panitia Pendaftaran Pemilih yang dibentuk oleh KPU seperti pada pemilu sebelumnya, tetapi dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Pendaftaran pemilih yang dilaksanakan oleh BPS ini atas dasar MoU antara Menteri Dalam Negeri, Komisi Pemilihan Umum dan BPS Nomor 119.404 Tahun 2002, Nomor 17/15-A/X/2002 dan Nomor 003/KS Tahun 2002 tanggal 2 Oktober 2002. Kegiatan tersebut dinamakan Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B).

Dalam perkembangannya, tahapan pendaftaran pemilih dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden tahun 2004 menuai permasalahan yang potensi mempengaruhi kualitas pemilihan. Masalah yang ditemui dalam tahap pendaftaran pemilih sebagaimana disebut di atas, antara lain a). banyak orang yang tidak didaftar, b). Adanya kenyataan di lapangan menunjukkan berbagai kesalahan, seperti kesalahan penulisan nama, alamat, jenis kelamin, tempat tanggal lahir dan status perkawinan, c). didaftar lebih dari satu kali, d). perubahan yang tidak tercatat (meninggal, pindah), e). adanya pemilih yang telah didata tetapi namanya tidak tercantum dalam DPS, adanya pemilih fiktif, banyak penduduk di bawah umur tercatat sebagai pemilih, dan sebagainya.¹⁸ Apabila ditelusuri lebih jauh, terjadinya berbagai masalah tersebut di atas terkait erat dengan kurang tertatanya administrasi kependudukan di Indonesia.

Demikian pula pada pelaksanaan pemilihan Presiden tahun 2009 dengan menggunakan UU No 42 tahun 2008 tentang Pemilu Presiden.

¹⁸ [Ppid.lan.go.id/wp-content/uploads/2014/10/Abstrak-Kajian-Pilpres](http://ppid.lan.go.id/wp-content/uploads/2014/10/Abstrak-Kajian-Pilpres).

Pengaturan tentang hak pilih, dan penyusunan daftar pemilih, dapat dilihat pada ketentuan Pasal 27 ayat (2) dan 28, yang kemudian diajukan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Ketentuan Pasal 27 ayat (2) mengatur, “warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di daftar oleh penyelenggara pemilu dalam daftar pemilih” dan Pasal 28 menyatakan, “untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 harus terdaftar sebagai pemilih”. Demikian pula Pasal 111 ayat (1) menyatakan, “pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS) meliputi: (a). pemilih yang terdaftar pada DPT pada TPS yang bersangkutan, dan (b). pemilih yang terdaftar pada DPT tambahan (DPTb)”.

Memperhatikan ketentuan tersebut di atas, tampak adanya kesamaan secara substansi antara UU No. 23 tahun 2003 dan UU No. 42 tahun 2008, bahwa adanya keharusan warga negara untuk terdaftar sebagai DPT untuk dapat menggunakan hak pilihnya. Dengan demikian bahwa warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dianggap tidak dapat menggunakan hak pilihnya.

Berdasarkan UU No. 42 tahun 2008 pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih menjadi kewenangan KPU. Tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu persoalan mendasar pada pemilihan Presiden tahun 2009 adalah semrawutnya data pemilih yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. berdasar UU No. 42 tahun 2004 kewenangan pendafrtran dan pemutakhiran data pemilih diberikan kepada KPU. Persoalan yang muncul adalah KPU memiliki keterbatasan akses ataupun kapasitas yang memadai untuk melakukan pendataan dan pemutakhiran yang merupakan wilayah kerja Kementrian Dalam Negeri. Akibatnya penyusunan Daftar Pemilih Tetap (DPT) oleh KPU banyak menimbulkan permasalahan. Kisruh DPT menjadi pemicu keberatan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden saat itu. Hal ini menurut pasangan calon Presiden dan wakil Presiden menganggap

dapat merugikan calon, masyarakat dan warga negara yang memiliki hak pilih.

Dalam pada itu, ketentuan Pasal 28 dianggap melanggar hak setiap warga negara untuk memilih. Karena menurut pasal tersebut hanya warga negara yang terdaftar dalam DPT yang dapat menggunakan hak pilihnya, sedangkan warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT sekalipun telah memiliki hak pilih akan kehilangan hak pilihnya. Kondisi tersebut berpotensi melanggar hak pilih warga negara yang dijamin UUD NRI tahun 1945

Melalui putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 Persoalan tersebut dapat dipecahkan oleh Mahkamah Konstitusi meskipun menjelang beberapa hari pelaksanaan pemilihan. Mahkamah Konstitusi telah memperluas maksud kedua pasal tersebut dengan menyatakan bahwa warga negara yang telah memiliki hak pilih dapat menggunakan hak pilihnya walapun belum ada atau tidak terdaftar dalam DPT, asalkan dapat menunjukkan KTP dan Kartu Keluarga serta paspor bagi WNI yang berada di luar negeri.

Berdasar putusan MK tersebut di atas, telah mempertegas hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*rights to vote and rihgts to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh Konstitusi, undang-undang dan Konvensi Internasional, sehingga pembatasan, penyimpangan, peniadaan, dan penghapusan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi warga negara.

Sementara itu, pelaksanaan pemilihan Presiden tahun 2014, secara normatif tidak mengalami perubahan karena tetap menggunakan Undang-undang yang sama pada pemilihan sebelumnya. Hanya saja yang membedakan adalah Peraturan KPU (PKPU) Nomor 19 tahun 2014. Ketentuan tersebut telah mengatur lebih rinci dalam menentukan warga negara Indonesia yang menggunakan hak pilihnya. Berdasar PKPU No 19 tahun 2014, yang berhak memberikan suara di TPS adalah: (a). pemilih yang terdaftar dalam DPT di TPS yang bersangkutan (Model A.3 PPWP),

(b). Pemilih yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap Tambahan (Model A.4 PPWP), (c). Pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT dan DPTb yang meliputi pemilih khusus yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Khusus (Model A PPWP) dan pemilih khusus tambahan yang terdaftar dalam DPKTb (Model A.K PPWP).

Menurunnya partisipasi pemilih pada pemilihan Presiden tahun 2014, atau dengan istilah lain meningkatnya golput pada pemilu Presiden tahun 2014, disebabkan beberapa faktor, yaitu; *Pertama*, hadirnya perilaku pemilih yang selalu bergolak (*volatile voting behavior*) ini adalah tren pemilu di Indonesia sejak pemilu pasca Orde Baru sejak tahun 1999 hingga 2014. Perilaku pemilih ini muncul karena ada faktor ketidakpercayaan yang sangat akut pada perilaku elit politik sejak pemilu 1999 yang tidak mampu mengembang amanah aspirasi publik terutama perilaku korupsi. *Kedua*, kian kuat adanya *swingging voter*. *Swing voter* bisa diartikan perilaku pemilih yang tidak terikat oleh sebuah partai politik dalam kurung waktu lama, di mana terbentuk karena ketidakpercayaan partai politik. Jenis pemilih ini baru akan melakukan pilihan politik menjelang ke bilik suara¹⁹. *Ketiga*, gagalnya calon Presiden membumikan program kerja dan/atau visi, misi yang diusung saat kampanye. Akibatnya muncul ketidakpercayaan pemilih akibat inkonsistensi pemerintah dalam mewujudkan visi, misi dan program kerja. *Keempat*, terputusnya saluran informasi kepada masyarakat, sebagai akibat tidak adanya ketentuan peraturan pelaksanaan dalam mendukung perwujudan undang-undang pemilu Presiden, seperti sosialisasi pemilu.

Secara normatif, menurunnya partisipasi pemilih pada Pemilu Presiden tahun 2004, 2009 dan 2014 disebabkan *pertama*, rumitnya pengaturan hak pilih yang cenderung membatasi penggunaan hak pilih. *kedua*, peraturan yang ada tidak memberi ruang partisipasi aktif bagi warga negara khususnya yang memiliki hak pilih untuk mengenal lebih jauh calon

¹⁹ Agus Riwanto, 2016. Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia, Pengaruh Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif, Thafa Media, Yogyakarta hlm 246.

Presiden yang diusung oleh Partai Politik peserta Pemilu. pengenalan calon kepada pemilih sangat penting sebagai literasi bagi pemilih untuk mengetahui rekam jejak calon Presiden. Hal ini untuk mengetahui kualitas calon dan latar belakang calon termasuk latar belakang keluarganya. *Ketiga*, tidak terlembaganya visi misi dan program pasangan calon Presiden sebagai suatu yang mengikat untuk diimplementasikan. Akibatnya muncul kekecewaan publik dikarenakan pemerintah sebagai hasil pemilu tidak mampu memenuhi janjinya. Akibatnya pemerintah tidak menjadikan visi misi dan program kerja sebagai prioritas utama dalam proses pembangunan yang dilaksanakan. Malah terkesen pemerintah inkonsistensi dengan visi misi dan program kerja sebagaimana dijanjikan kepada publik. Hal ini sebagai bentuk pendidikan politik yang kurang baik dalam membangun demokrasi.

C. KESIMPULAN

Prinsip utama kedaulatan rakyat adalah penghargaan dan penilaian terhadap hak rakyat untuk memilih dan menentukan arah kehidupan kenegaraan yang dapat menjamin terwujudnya cita-cita bangsa dan negara. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan pemilu selain untuk menjamin tersalurnya hak rakyat juga menjamin perlindungan bagi warga negara demi mewujudkan pemilihan umum yang berintegritas dan berkeadaban. Rendahnya partisipasi pemilih sebagaimana pada pemilihan Presiden tahun 2004, 2009, dan 2014, menuntut pemerintah untuk melakukan koreksi dan perbaikan peraturan pemilihan umum khususnya pada penetapan Daftar Pemilih.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1996. *Mendemokrasi Pemilu*, Elsam, Jakarta.
- Agus Riwanto, 2016. *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia, Pengaruh Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Perludem, 2004, *Pemilihan Presiden Secara Langsung 2004*, Dokumentasi, Analisis, dan Kritik Diterbitkan atas Kerjasama Kementrian Riset dan Teknologi dengan Galang Press.

Khairul Fahmi, 2012. *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta.

Miriam Budiarjo, 1982. *Partisipasi dan Partai Politik*, Bunga Rampai, Gramedia, Jakarta.

Lukman Sutrisno, 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Yogyakarta: Kanisius.

Marten Napang, 2008. *Pemilihan Presiden Amerika Serikat*, Yusticia Press Makassar.

Ratna Dewi, 2016. *Kedudukan dan Fungsi Badan Pengawas Pemilu dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemilu yang Baik*, (Disertasi) Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar.