

Mengawal Regularitas dan Memperkuat Penyelenggaraan Pemilihan Umum 2024

Disusun Oleh:

Dr. Gun Gun Heryanto, M.Si

*Direktur Eksekutif The Political Literacy Institute
dan Dosen Komunikasi Politik di UIN Jakarta*

Email: gun.heryanto@uinjkt.ac.id

Abstrak

Ada tiga argumen yang melatarbelakangi pentingnya tema ini untuk didiskusikan. Pertama, pemilihan umum (pemilu) merupakan mekanisme demokrasi yang dinamis, seiring dengan konteks waktu, aktor dan situasi kondisi yang melatarbelakanginya. Dinamika politik yang menggambarkan relasi kuasa ragam kekuatan menyebabkan proses pemilu memerlukan telaah, catatan dan rekomendasi-rekomendasi penguatan. Kedua, pemilu merupakan momentum yang harus melibatkan seluruh *stakeholders* demokrasi dalam kapasitasnya masing-masing. Peran serta masyarakat yang menguat baik secara konvensional maupun non konvensional dalam berpartisipasi di pemilu, menjadi katalisator penting proses konsolidasi demokrasi. Ketiga, salah satu hal penting dan senantiasa membutuhkan pemahaman, kesepakatan, serta penguatan dalam penyelenggaraan pemilu adalah regulasi. Dalam banyak kasus, regulasi pemilu masih sangat rentan menjadi permainan politik, yang dikendalikan oleh para pihak yang memiliki akses dan kewenangan memasukkan kepentingan parsial mereka ke dalam UU maupun produk peraturan di bawahnya. Dalam konteks inilah, regulasi dapat menjadi arena pertarungan (*battle ground*) sebelum pemilunya sendiri digelar.

Kata kunci: Demokrasi, regulasi Pemilu, kewenangan

A. Pendahuluan

Perjalanan pemilu sejak era reformasi menunjukkan perubahan regulasi yang bisa menguatkan, tetapi juga banyak aturan yang berpotensi melemahkan proses demokratisasi di Indonesia. Menurut Andrew Reynolds (2011: 6-7), institusi politik membuat aturan main pelaksanaan demokrasi, dan sistem pemilu seringkali dianggap sebagai hal yang paling mudah dimanipulasi, baik untuk hal-hal baik ataupun buruk. Penulis melihat perlunya membahas topik ini dengan dua tujuan.

Pertama, menelusuri dan mendeskripsikan sejumlah catatan prioritas dalam konteks regulasi pemilu 2024 dengan sejumlah dinamika isu dan substansi

persoalan yang mengemuka. Hal ini penting dalam literasi politik, sebab warga negara harus tahu bagaimana kebijakan dibuat dan diimplementasikan. Warga memiliki hak untuk terlibat, dan berdaya.

Kedua, tulisan ini bertujuan memberi rekomendasi-rekomendasi penting untuk penguatan regulasi pemilu di Indonesia. Dari perspektif literasi politik, rekomendasi diposisikan sebagai bagian penting dari partisipasi. Relevan dengan tulisan klasik dari Herbert McClosky (1972: 252), partisipasi politik sebagai kegiatan sukarela dari warga masyarakat dalam proses memilih penguasa secara langsung maupun tidak langsung, juga dalam proses pembentukan kebijakan umum.

Partisipasi politik sendiri secara konseptual banyak dibagi ke dalam dua tipologi besar yakni partisipasi politik elektoral dan non elektoral. Partisipasi elektoral konvensional terdiri dari kehadiran di tempat pemungutan suara (TPS) atau dikenal dengan istilah *voter turnout*. Selain itu, ada partisipasi elektoral non konvensional seperti terlibat dalam proses-proses pemilu, misalnya sebagai relawan, tim kampanye dan lain-lain. Dalam konteks inilah diskusi warga yang secara fokus menimang regulasi pemilu dan problematikanya sebagai wujud partisipasi elektoral non konvensional. Partisipasi lain sifatnya non elektoral, misalnya berpartisipasi dalam gerakan sosial, protes warga, boikot dan lain-lain (Brady 1999; van Deth 2001, Joakim Ekman, Erik Amna 2012).

Pemilu 2024 merupakan pemilu ke-6 yang diselenggarakan di Era Reformasi. Secara faktual, sejumlah persoalan terkait dengan pemilu masih belum teratasi dengan baik antaralain: pragmatism politik elite seperti oligarki, fenomena politik ijon, politik dinasti dll. Residu keberlimpahan informasi seperti hoaks, *hatespeech*, dan propaganda hitam. Selain itu, masyarakat juga masih permisif dengan politik uang (*money politic*) dan media massa yang kerap terdistorsi oleh kepentingan politik partisan. Dari sisi penyelenggaraan pemilu, problem umum yang kerap terjadi adalah:

Tabel 1.
Problem Penyelenggaraan Pemilu

Data Pemilih	Logistik	Politik Uang	Penghitungan dan Rekapitulasi
Data pemilih ganda	Kekurangan surat suara	Modus pemberian uang	Penggelembungan suara
Pemilih sudah meninggal	Surat suara tertukar	Modus pemberian barang	Birokrasi penghitungan suara yang panjang
Pemilih yang sudah pindah	Masih adanya TPS yang tidak menyediakan alat	Asuransi	Kapasitas penyelenggara

	bantu untuk tunanetra		
DPT yang tidak terpasang di papan pengumuman	Alat bantu coblos tidak tersedia	Bantuan langsung/sedekah, dll.	Tekanan, represi dll

Oleh karena luas dan dalam serta kompleksnya persoalan pemilu, maka pembahasan akan dibatasi pada sejumlah persoalan yang mengemuka jelang Pemilu 2024 dan terhubung langsung dengan regulasi antarlain: pro kontra kepastian penyelenggaraan pemilu secara regular dan polemik *presidential threshold*,

B. Basis Teori dan Konseptual

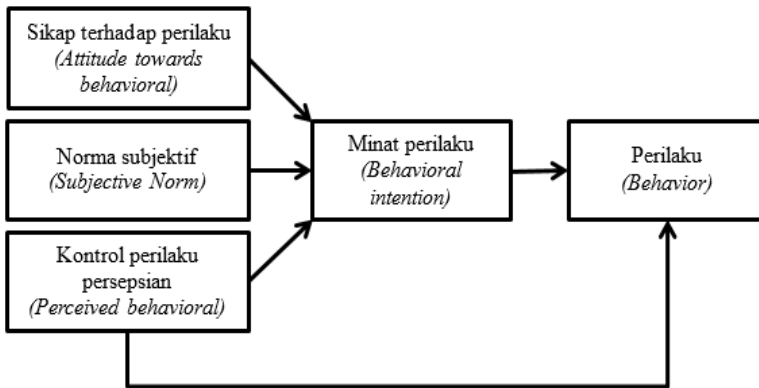
B.1. Memahami Kompleksitas Regulasi dari *Theory of Planned Behaviour*

Pembicaraan regulasi sebagai cara mengontrol sesuatu yang dilakukan akan terhubung dengan cara orang berperilaku sehingga diperlukan basis teoritis yang bisa menjelaskan mengapa seseorang atau sekelompok orang dalam kekuatan politik memilih melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Salah satu teori yang relevan mengulas ini adalah Teori Perilaku yang Direncanakan (*Theory of Planned Behavior*/PTB) dari Icek Azjen (1985).¹

Individu memiliki kemungkinan besar untuk mengadopsi suatu perilaku apabila individu tersebut memiliki sikap yang positif terhadap perilaku tersebut, mendapatkan persetujuan dari individu lain yang dekat dan terkait dengan perilaku tersebut, serta percaya bahwa perilaku tersebut dapat dilakukan dengan baik. Dengan menambahkan sebuah variabel pada konstruk ini, yaitu persepsi terhadap kendali perilaku (*Perceived behavioral control*), maka bentuk dari Teori Perilaku Direncanakan (*Theory of planned behaviour* atau TPB) tampak di gambar berikut ini :

¹ Icek Ajzen adalah seorang psikolog sosial dan profesor emeritus di University of Massachusetts Amherst. Secara akademik, dia lulus jenjang program doktor dari University of Illinois di Urbana-Champaign, dan terkenal karena karyanya, dengan Martin Fishbein, pada teori perilaku yang direncanakan. Sebagai ilmuwan, dia menerima penghargaan ilmuwan terhormat dari Society of Experimental Social Psychology. Silakan baca karyanya tentang teori ini di Azjen.I. (1985). *From Intentions to Actions: Theory of Planned Behaviour*. In J. Kuhl & J. Beckmann (Eds.), *Action-control: From cognition to behavior* (pp. 1 1-39). Heidelberg: Springer.

Skema Theory of Planned Behavior



Menurut *Theory of Planned Behavior* (TPB), intensi (*intention*) untuk berperilaku dapat diprediksi dari sikap (*attitude*) terhadap tindakan tersebut, norma subjective (*subjective norms*), dan persepsi atas kendali perilaku (*perceived behavior control*) (Ajzen 1985, 1991). Penjelasan ketiga konsep penting dalam TPB tersebut adalah:

- a. **Sikap terhadap perilaku (*attitude toward behavior*)** merupakan tanggapan atau penilaian seseorang terhadap suatu pertanyaan perilaku (setuju – tidak setuju, atau suka – tidak suka). Menurut Ajzen dan Fishbein (1985), ketika seseorang memiliki minat tertentu, meyakini, dan berpegang teguh pada sikapnya, maka orang tersebut akan berperilaku sesuai dengan sikapnya. Sikap terhadap perilaku dipengaruhi oleh keyakinan perilaku (*behavioral belief*) yakni keyakinan akan hasil dari suatu perilaku dan penilaian terhadap hasil perilaku tersebut.
- b. **Norma subyektif (*subjective norms*)** adalah tekanan sosial yang diterima oleh individu (*normative belief*), dan dipengaruhi juga adalah motivasi untuk memenuhi norma tersebut (*motivation to comply*) . Norma subyektif membentuk perilaku individu . Apabila orang lain setuju pada perilaku yang ditunjukkan individu, maka perilaku ini akan dilakukan terus menerus karena individu merasa bahwa perilaku yang dilakukan dapat diterima oleh masyarakat. Namun apabila perilaku yang ditunjukkan tidak diterima oleh orang lain, maka hal tersebut tidak akan diulangi (Agustiantono 2012).
- c. **Persepsi terhadap kendali perilaku (*perceived behavioral control*)**. Persepsi seseorang tentang kemudahan atau kesulitan melaksanakan suatu perilaku (Ajzen 1991). Hal ini dipengaruhi oleh keyakinan kendali (*control belief*) yaitu keyakinan individu tentang keberadaan hal-hal yang mendukung atau menghambat perilakunya dan persepsi individu tersebut tentang seberapa kuat hal-hal tersebut mempengaruhi perilakunya (Hidayat dan Nugroho 2010). Seseorang akan merasa mudah untuk melakukan sesuatu apabila memiliki dukungan yang kuat atas perilakunya.

Relevansi teori dalam bahasan tentang dinamika regulasi pemilu untuk menjelaskan sejumlah faktor yang menyebabkan perilaku para politisi di level suprastruktur (eksekutif, legislatif) dan infrastruktur politik seperti para politisi partai politik dan aktor non politisi (akademisi, kolomnis, aktivis dll). Misalnya pertarungan di UU Pemilu, kerap kali menjadi kompleks karena perbedaan sikap terhadap perilaku, norma subyektifnya berlainan juga persepsi terhadap kendali perilaku yang juga berbeda.

B.2. Konseptualisasi tentang Regulasi

Dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) regulasi diartikan sebagai sebuah peraturan, regulasi merupakan cara untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan suatu aturan atau pembatasan tertentu. Hal senada juga ada di Collins Dictionary, bahwa regulasi adalah aturan yang dibuat oleh pemerintah atau otoritas lain untuk mengontrol cara sesuatu yang dilakukan atau cara orang berperilaku.

Secara umum, regulasi adalah konsep abstrak pengelolaan sistem yang kompleks sesuai dengan seperangkat aturan dan tren. Regulasi ada di berbagai bidang kehidupan masyarakat. Dengan begitu, fungsi utama regulasi adalah sebagai pengendali atau kontrol bagi setiap tindakan yang dilakukan manusia. Oleh sebab itu, adanya regulasi sangat penting dalam menentukan langkah apa yang hendak diambil.

John Stewart dan Keiron Walsh (1992) mendefinisikan Pengertian regulasi adalah suatu proses untuk memastikan adanya standar sebagai suatu persyaratan hukum yang dipenuhi untuk layanan tertentu atau kegiatan publik sehingga kebijakan dipenuhi.

Secara operasional regulasi memiliki sejumlah fungsi yang penting untuk mengatur perilaku warga, sebagai berikut:

1. Sebagai kontrol dan memberikan batasan tertentu.
2. Menciptakan rasa aman dan damai.
3. Memberikan perlindungan hak dan kewajiban.
4. Membuat anggota yang terlibat dalam lingkup regulasi menjadi patuh dan disiplin.
5. Sebagai pedoman dalam bertingkah laku.
6. Membentuk sistem regulasi yang dapat dijadikan sebagai pengendalian sosial
7. Menertibkan seseorang agar tidak melakukan perbuatan yang merugikan orang lain.
8. Untuk mencapai tujuan bersama.

Menurut Stephen Bounds, jenis-jenis regulasi adalah sebagai berikut (<http://bounds.net.au/node/65>):

1. *Arbitrary Regulations/ Regulasi Arbiter*

Regulasi arbiter adalah standar atau aturan yang mewajibkan penggunaan memilih satu dari beberapa opsi regulasi yang sama-sama valid. Contoh klasik adalah pilihan mengemudi di sisi kiri atau kanan jalan. Meskipun tidak ada

bedanya praktis sisi mana yang dipilih, itu menjadi penting ketika semua orang mematuhi pilihan yang lebih banyak dan umum. Seiring waktu, biasanya opsi yang paling banyak digunakan akan menang.

2. *Good Faith Regulations/ Regulasi Iktikad Baik*

Regulasi itikad baik adalah peraturan yang menetapkan dasar perilaku di area tertentu. Misalnya, peraturan kesehatan untuk restoran ada untuk melindungi konsumen dan meminimalkan risiko hal-hal seperti keracunan makanan. Dalam skenario ini, tidak ada pihak yang bertanggung jawab yang akan keberatan dengan tujuan peraturan yang telah ditetapkan, tetapi argumen mungkin muncul atas kompleksitas peraturan dan sulitnya kepatuhan.

3. *Goal Conflict Regulations/ Regulasi Konflik Tujuan*

Peraturan yang mengakui konflik intrinsik antara dua tujuan, biasanya tujuan individu versus tujuan masyarakat dan mengatur untuk kebaikan masyarakat yang lebih besar. Contoh dari regulasi konflik tujuan adalah mengamankan pemakaian sabuk pengaman dan batasan konsumsi alkohol saat mengendarai mobil.

4. *Process Regulations/ Regulasi Proses*

Regulasi proses mengatur bagaimana tugas harus diselesaikan, bukan hanya hasil yang ditentukan atau dilarang. Ini adalah jenis regulasi yang paling berisiko karena mengorbankan inovasi dan kelincahan untuk memastikan lebih sedikit variabilitas dalam pengiriman proses. Contoh umum dari regulasi proses adalah skrip call center.

Membahas tentang regulasi pemilu, jelas kita sedang membicarakan soal regulasi arbitrer. Kita memilih begitu banyak opsi yang tersedia yang bisa mengatur penyelenggaraan pemilu. Misalnya soal pembatasan kekuasaan, mekanisme keterwakilan kursi di DPR, soal aturan ambang batas pencapresan, soal pemilu yang mengharuskan warga memilih di lima kotak (DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, DPD dan pemilihan presiden). Tentu saja, memiliki plus minusnya, tetapi saat sudah dipilih dan tertera menjadi UU, maka tentu saja akan mengatur semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu baik kontestan maupun warga memilih.

C. Norma Dasar Penguatan Regulasi Pemilu

Dalam konteks negara demokrasi, regulasi pemilu tentu harus diperuntukkan guna menjaga marwah kuasa rakyat (*demos*) terlindungi. Prinsip paling mendasar penyelenggaraan pemilu adalah kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat secara teratur dan memberi optimalisasi peran penyelenggaraan pemilu secara regular, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Robert Dahl (1982) memberi catatan khusus tentang tujuh unsur yang harus ada dalam demokrasi:

1. Kontrol atas kekuasaan ada pada pemimpin yang dipilih rakyat secara teliti dan jujur
2. Pemimpin pilihan rakyat ini tidak boleh melakukan pemaksaan;
3. Semua orang dewasa berhak memilih pejabat;
4. Semua orang dewasa berhak dipilih;
5. Rakyat mempunyai hak bebas untuk menyampaikan pandangan kritis tanpa ancaman dan hukuman;
6. Rakyat mempunyai hak memperoleh informasi yang dilindungi hukum;
7. Rakyat bebas membentuk lembaga dan partai politik.

Dari perspektif ini, maka demokrasi sering dikaitkan dengan HAM, *good governance*, pluralisme, dan sekularisme. Selain itu, jelas pemilu dengan regulasi yang ada di dalamnya juga secara ideal diperuntukkan melindungi hak-hak rakyat sebagai pemilik mandat kekuasaan.

Rancangan sistem pemilu, menurut Ben Reilly dan Andrew Reynolds harus menciptakan sebuah sistem yang mencakup prinsip-prinsip berikut ini (Reilly, Ben dan Andrew Reynolds, 2011: 5):

1. Memastikan terbentuknya sebuah parlemen yang representatif.
2. Membuat Pemilu terjangkau dan berarti bagi para pemilih pada umumnya.
3. Menyediakan sarana bagi rekonsiliasi partai yang semula bermusuhan.
4. Menjaga citra legitimasi parlemen dan pemerintah.
5. Membantu terbentuknya pemerintah yang stabil dan efisien.
6. Mendorong terbentuknya suatu sistem yang memungkinkan pemerintah yang stabil dan efisien.
7. Mendukung hidupnya partai-partai politik yang “terbuka”.
8. Mendorong munculnya oposisi di parlemen.
9. Apakah realistis berdasarkan kemampuan dan keuangan negara.

Dalam konteks sistem, tentu saja sifatnya saling ketergantungan satu sama lain. Oleh karenanya jika regulasi pemilu sekadar menjadi “barang mainan” elite, maka sudah pasti akan merusak peruntukannya bagi publik secara umum. Hal ini bisa kita cermati, dari bolong-bolong dalam regulasi pemilu, yang seolah memberi “ruang” atau menjadi “arena” manur kekuatan politik terutama yang memiliki suara dominan di DPR RI dan pemerintah.

Pemilu yang demokratis, dalam catatan AA GN Dwipayana, bukan sekedar prosedur atau metode memilih pemimpin, melainkan memuat beberapa norma dasar. *Pertama*, pemilu adalah wadah aktualisasi kewarganegaraan (*citizenship*), terutama penyelenggaraan hak-hak politik warga negara. Kualitas pemilu diukur dari penghormatan dan perlindungan terhadap kebebasan warga negara dalam menggunakan hak-hak politik, termasuk tidak adanya intimidasi, diskriminasi, serta untuk memperoleh informasi alternatif. *Kedua*, seberapa tinggi tingkat kompetisi (*competitiveness*) kontestasi dimungkinkan. Kualitas pemilu sangat ditentukan sejauhmana persaingan berjalan secara kompetitif, kontestan dapat bersaing secara fair untuk mendapatkan dukungan dari warga pemilih sekaligus mereka memperoleh informasi setara tentang kontestan. *Ketiga*, derajat keterwakilan (*representativeness*) yang dihasilkan oleh proses pemilu. Esensi pemilu adalah metode untuk memilih perwakilan warga yang representatif. Kualitas pemilu diukur oleh tingkat keterwakilan yang dihasilkan oleh sebuah pemilu. Semakin tinggi

tingkat keterwakilan politik warga, maka pemilu semakin berkualitas. Sebaliknya, derajat keterwakilan yang rendah, menunjukkan kegagalan sistem ini (Dwipayana, 2010: 1)

Pemilu yang berkualitas dan demokratis, menurut Dwipayana, dipengaruhi tiga faktor, yaitu *electoral law*, *electoral process*, dan *electoral management*. Perpaduan tiga pilar tersebut secara resultante menghasilkan *electoral outcome*. *Electoral law* menyangkut pilihan sistem pemilu yang digunakan warga negara dalam memilih para wakilnya. Sistem pemilu memiliki konsekuensi terhadap derajat keterwakilan atas hasil-hasil pemilu, sistem kepartaian (khususnya jumlah partai politik), akuntabilitas pemerintahan, dan kohesi partai-partai politik.

Dinamika perseteruan antara representasi politik dan efektivitas pemerintahan tersebut, dapat dilihat dalam undang-undang politik yang digunakan dalam setiap pemilu. Landasan hukum sebagai penataan untuk *electoral law*, *electoral process*, dan *electoral management*, sekaligus kesatuan rangkaian penataan sistem pemerintahan, sistem perwakilan, sistem pemilu, dan sistem kepartaian, terus mengalami perubahan seakan tiada ujung. Untuk menghadapi 2024, keputusan politik yang dibuat oleh Pemerintah, DPR, dan DPD pada 9 Maret 2021 lalu mencabut Rancangan Undang- Undang Pemilihan Umum dari daftar prioritas Program Legislasi Tahun 2021. Padahal, harusnya ada perbaikan dan evaluasi pada substansi regulasi pemilu yang ada saat ini (UU No.7/2017). Kebetulan atau tidak, tidak direvisinya UU Pemilu juga dibarengi dengan guliran isu kontroversial tentang penundaan pemilu dan penambahan periode kekuasaan.

D. Regularitas Pemilu: Catatan Kritis Menolak Penambahan Periode Kekuasaan dan Penundaan Pemilu.

Perbincangan tentang penundaan pemilu atau penambahan periode kekuasaan mencuat kembali menjadi polemik di berbagai kanal komunikasi warga, mulai dari media massa hingga sosial media. Isu ini, kerap kali muncul bahkan bukan kali ini saja ramai menjadi polemik publik. Presiden Jokowi merespons. *"Bolak-balik sikap saya enggak berubah. Saya tegaskan, saya tidak ada niat dan tidak berminat menjadi presiden tiga periode."* Pernyataan tersebut, disampaikan Jokowi Senin, 15 Maret 2021. Meski demikian, pernyataan tersebut tak meredakan dugaan beberapa kalangan tentang adanya skenario sebagian elite politik yang menghendaki adanya pembahasan tentang amandemen UUD 1945 yang salah satunya terkait dengan ketentuan masa jabatan presiden dan wakil presiden. Perkembangan terkini, Jokowi juga meminta para menteri tidak lagi membicarakan tentang penundaan maupun perpanjangan masa jabatan, tetapi di saat bersamaan Jokowi terkesan memainkan strategi *equivocal communication*.² Komentar Jokowi *"kita harus taat konstitusi"* (Kompas, 30/3/22) dan juga pernyataan Jokowi *"Jangan sampai ada yang menyuarakan lagi mengenai urusan penundaan, urusan perpanjangan, nggak,"* kata Jokowi di Sidang Kabinet

² Menurut Janet Beavin Bavelas (1990), *Equivocal Communication* adalah istilah yang memiliki makna pengemasan pesan yang sengaja dibuat tidak jelas, tidak langsung dan tidak lugas.

Paripurna di Istana Negara (5/4/2022) yang kemudian tayangannya bisa diakses di *YouTube* Sekretariat Presiden, Rabu (6/4/2022). Pernyataan tersebut masih meragukan dari sisi koherensi dan *fidelity*. Wacana ini kembali mengemuka, saat Ketua MPR Bambang Soesatyo, mengangkat kembali wacana perpanjangan masa jabatan presiden.

Pada Pasal 7 UUD 1945, jelas dan tegas dinyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Ada pihak yang menghendaki kejelasan periodisasi jabatan presiden dan wakil presiden sebagai hal pasti (*fix term*) menjadi fleksibel. Tentu saja, wacana ini berpotensi membahayakan proses konsolidasi demokrasi kita, karena jika direalisasikan akan menghadirkan ketidakpastian periodisasi kekuasaan, sekaligus akan memberi dampak psikologis bagi ketidakpastian yang sama pada periode kekuasaan di level pemerintahan daerah.

Di era Presiden Joko Widodo (Jokowi), wacana ini bukan yang pertama kalinya muncul. Sempat ramai menjadi polemik sejak Oktober hingga Desember 2019. Saat itu, Jokowi mengatakan dengan tegas, bahwa mereka yang mewacanakan jabatan presiden bisa tiga periode itu sebagai pihak yang ingin menampar dirinya, mencari muka atau ingin menjerumuskannya. "*Sejak awal sudah saya sampaikan bahwa saya produk pemilihan langsung. Saat itu, waktu ada keinginan amandemen, apa jawaban saya? Untuk urusan haluan negara, jangan melebar ke mana-mana,*" kata Jokowi kepada wartawan di Istana Merdeka, Senin (2/12/2019).

Wacana ini, menjadi ujian kesejarahan bagi kepemimpinan Jokowi, akankah konsisten dengan ucapannya atau tergoda? Kekuasaan politik itu kerap kali mengagumkan (*fascinosum*) dan menggetarkan (*tremendum*). Kebanyakan orang ingin berlama-lama berada dalam jabatan dan kekuasaan yang digenggamnya. Soeharto pernah mengalaminya. Saat banyak orang-orang di sekitarnya terus memberi keyakinan bahwa dirinya masih dikehendaki rakyat, dan ada motif untuk berkuasa tanpa pembatasan yang jelas, akhirnya Soeharto maju hingga 6 kali dalam pemilu semu yang selalu menempatkan dirinya di puncak hirarki kuasa dan otoritas. Akhir era Soeharto pun menjadi drama kehidupan yang menggambarkan elegi kekuasaan, dimana sosok pemimpin bukan undur diri dalam penghormatan, melainkan dalam cacian dan makian. Ini sebuah pelajaran penting yang harus menjadi cermin, bahwa kekuasaan kerap melenakan. Jokowi juga harus mengambil pelajaran dari elegi akhir kekuasaan Soekarno. Akhir masa kejayaannya sirna, setelah menjebak diri ke dalam politik kekuasaan yang otoriter dengan model demokrasi terpimpin dan menahbiskan dirinya sebagai presiden seumur hidup berdasarkan sidang MPRS dan tertuang dalam ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963.

Pernyataan retorik Jokowi untuk tidak bekehendak menjabat di periode ketiga, tentu saja selaras dengan konstitusi kita. Masalahnya, godaan akan selalu ada. Andai wacana ini tetap bergulir ke MPR dan menjadi salah satu substansi bahasan dalam amandemen konstitusi, peluang wacana ini menjadi realita semakin terbuka.

Untuk melakukan perubahan konstitusi, butuh syarat pengajuan tertulis sepertiga anggota MPR. Hal itu, tertuang dalam Pasal 37 ayat 1 UUD 1945. Artinya, membutuhkan 237 anggota MPR. Jumlah tersebut bisa dipenuhi anggota DPR pendukung pemerintah yang secara matematis, kini berjumlah 427 orang. Sesuai ketentuan, untuk mengubah pasal dalam UUD, Sidang MPR harus dihadiri dua pertiga anggota MPR, yakni 477 anggota MPR. Hal ini sesuai dengan Pasal 37 ayat 3 UUD 1945. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota MPR. Ini sesuai dengan pasal 37 ayat 4 UUD 1945. Artinya, membutuhkan 356 anggota MPR. Jika membaca dari perspektif matematis, maka dengan mayoritas kekuatan politik yang menjadi bagian dari pemerintah, bisa saja hal ini dieksekusi. Jika basis analisisnya adalah pola tendensi mayoritarian.

Adam Przeworski dan Jose Maria Maravall (2003), menyebut mayoritarian sebagai agenda dan filosofi tradisional yang menyatakan bahwa mayoritas dalam populasi merupakan kelompok utama dan berhak membuat keputusan yang berpengaruh bagi masyarakat keseluruhan. Praktik koalisi besar parpol di DPR dan MPR, memungkinkan untuk meloloskan apapun yang dikehendaki. Sebut saja revisi UU KPK, UU Minerba, bahkan UU Cipta Kerja yang mendapatkan resistensi publik sekalipun. Hal inilah yang juga memungkinkan amandemen konstitusi bisa diusulkan dan disahkan.

Ilmuan politik, David Easton (1979), menyebutkan sistem ditandai dengan adanya saling ketergantungan antarunit yang berada di dalamnya. Hal ini menunjukkan adanya koherensi. Perubahan salah satu unit dalam sistem akan mempengaruhi unit yang lainnya. Dalam konteks inilah kita perlu mengingatkan bahaya wacana fleksibilitas masa jabatan atau periode kekuasaan. Perubahan pembatasan periode kekuasaan ini, memiliki beberapa dampak politis:

Pertama, secara psikopolitis akan memengaruhi motif orang berkuasa tanpa batasan. Jika diubah menjadi tiga periode, atau bahkan dibuat fleksibel, maka di kemudian hari akan muncul keinginan yang sama untuk terus mengubahnya. Misalnya dari tiga periode, menjadi empat periode dan seterusnya. Hal inilah yang dikhawatirkan menjadi pintu masuk bagi ketidakpastian pembatasan kekuasaan yang sangat penting untuk meredam syahwat berkuasa yang berlebihan. Belum lagi, secara psikopolitis ini juga akan menjadi stimulan bagi motif yang sama bagi para kepala daerah mewacanakan hal yang sama. Gubernur, bupati dan walikota juga akan menuntut hal yang sama, yakni meminta periode kekuasaan lebih dari dua kali lima tahunan.

Kedua, nilai hakiki pembatasan kekuasaan sebagai cara untuk memagari keinginan orang menjadi penguasa absolut akan terdekonstruksi. Ingat, kekuasaan itu pada dasarnya ingin dinikmati selama mungkin. Ketidakpastian dalam pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden akan menghadirkan praktik demokrasi kolusif dengan menutup akses dan penguasaan kuasa dari hulu ke hilir. Dan Slater (2004), menyatakan Indonesia kerap terjebak dalam politik kartel yang melahirkan situasi demokrasi kolusif (*collusive democracy*).

Tantangan Indonesia hingga saat ini, dan masih menjadi problem mendasar, mengutip analisis politik Northwestern University, Jeffrey Winters (2011), adalah

demokrasi yang kerap dikuasai oleh kaum *oligark*, sehingga makin jauh dari cita-cita memakmurkan rakyat. Dalam *International Encyclopedia of Social Sciences*, oligarki didefinisikan sebagai bentuk pemerintahan yang kekuasaannya berada di tangan minoritas. Winters menjelaskan oligarki dengan menekankan kekuatan sumber daya material sebagai basis dan upaya pertahanan kekayaan pada diri mereka. Adanya ketidaksetaraan material tersebut kemudian menghasilkan ketidaksetaraan kekuasaan politik. Kondisi inilah yang terjadi di Indonesia.

Ketiga, ketidakjelasan pembatasan periode kekuasaan juga berdampak pada menguatnya model konsensus dengan basis pertimbangan elitis. Jadi, politik bukan lagi berbasis penghormatan pada konstitusi yang ajek, melainkan selera individu ataupun kepentingan kelompok. Dengan model politik Indonesia yang tidak terdapat partai pemenang dominannya, maka yang mengemuka adalah negosiasi pragmatis di antara ragam kekuatan yang berkepentingan dengan pencarian kekuasaan (*office seeking*). Arend Lijhart (1999) menyebutkan dalam masyarakat majemuk yang tidak ada partai dominannya, cenderung akan menggunakan demokrasi model konsensus.

Banyak hal bisa terjadi atas nama konsensus. Sekalipun tidak berkorelasi dengan kehendak publik yang memilihnya, penguasa kerap mengeksekusi ragam kebijakan atas nama persetujuan kekuatan-kekuatan politik nyata yang ada dalam genggamannya. Hal ini pula yang membuat kekuatan oposisi atau kekuatan penyeimbang di luar partai penguasa tidak pernah mewujud dalam arti sesungguhnya. Koalisi pelangi menjadi ciri, dan kekuasaan pun menjadi sangat pragmatis seiring dengan kepentingan sekelompok kecil orang yang berkonsesus di panggung depan atau pun panggung belakang kekuasaan.

Lantas bagaimana idealnya mengatur masa jabatan presiden dan wakil presiden di Indonesia? Sesungguhnya kesepakatan kita yang sudah dituangkan dalam konstitusi yang ada saat ini sudahlah ideal, yakni 1 periode lima tahun dan presiden serta wakil presiden bisa dipilih kembali untuk 1 periode masa jabatan selanjutnya. Dengan demikian paling lama orang berkuasa dalam jabatan yang sama sebagai presiden atau wakil presiden adalah 10 tahun.

Kita bisa evaluasi kenapa untuk konteks Indonesia, 1 periode kekuasaan idealnya 5 tahun. Masa lima tahun ini secara praktik dalam realitasnya terbagi menjadi tiga tahap. Presiden dan wakil presiden terpilih, di tahap pertama akan beradaptasi dengan birokrasi yang dipimpinnya. Terlebih dengan model politik akomodasi yang melibatkan banyak kekuatan. Awal tahun berkuasa menjadi titik krusial membangun fondasi keseimbangan politik lintas kekuatan. Tahap kedua biasanya berlangsung dari tahun kedua hingga tahun keempat. Ini waktu yang bisa dioptimalkan untuk merealisasikan program dan gagasan yang menjadi prioritasnya saat berkuasa. Tahap ketiga, yakni di tahun kelima yang akan disibukan dengan agenda elektoral berikutnya serta pertanggungjawaban presiden dan wakil presiden terpilih kepada rakyat yang telah memilihnya.

Jika kinerja presiden dan wakil presiden bagus dan masih mampu mengelola harapan rakyat yang disematkan pada mereka, maka diberi peluang untuk kembali mencalonkan diri di periode berikutnya. Di sinilah sesungguhnya peran dan fungsi kontrol rakyat diperlukan. Jika pemimpin nasional mereka tidak bekerja sesuai harapan, maka rakyat bisa menghukumnya dengan tidak memilihnya lagi untuk

periode berikutnya. Sebaliknya, jika masih bisa diterima dan dipilih kembali, maka ada kesempatan untuk melanjutkan ragam program di periode kedua. Dengan jeda adanya pemilu di antara dua periode berkuasa, memberi kesempatan kepada pemilih untuk mengevaluasi apakah mau melanjutkan kepemimpinan petahana (*incumbent*) atau menggantinya dengan pemimpin baru.

Setelah masa uji publik di antara dua periode kekuasaan tersebut, menjadi momentum yang harusnya bisa dioptimalkan oleh petahana yang terpilih lagi untuk bekerja menunaikan ragam pekerjaan yang belum tuntas atau belum terealisasi di periode pertama. Fokus kekuasaan adalah pada *legacy* (warisan) kekuasaan yang bisa dirasakan oleh rakyat Indonesia. Lima tahun di periode kedua adalah fase akhir dari kekuasaan seseorang sebagai presiden atau pun wakil presiden. Jangan pernah berpikir apalagi bertindak untuk terus berkuasa, karena hal ini akan menghambat proses alih generasi kepemimpinan nasional sekaligus akan menjebak presiden yang sudah dua periode ke dalam fatamorgana kekuasaan. Berhenti sesuai amanat konstitusi jauh akan lebih diapresiasi.

Rekomendasinya: penundaan Pemilu 2024 maupun penambahan periode kekuasaan wajib ditolak ! Terlebih jika menyandarkan argumen pada situasi pandemi dan pemulihan ekonomi. Betul ada beberapa negara yang sempat menunda penyelenggaraan pemilu sebagai dampak pandemi Covid-19. Misalnya Selandia Baru, menunda pemilunya 4 pekan yang awalnya akan digelar pada 19 September 2020. Hal tersebut disebabkan munculnya kasus baru Covid-19. Pemerintah Hong Kong memutuskan untuk menunda selama satu tahun pemilu yang sebelumnya dijadwalkan pada September 2020. Bolivia, menunda pemilu dua kali akibat Covid-19. Awalnya, pemilu akan digelar pada Mei dan ditunda menjadi 6 September. Pemerintah Indonesia, dengan tegas dan berani tetap menggelar Pilkada serentak 2020 padahal saat itu pandemic Covid-19 lagi tinggi-tingginya. Jadi, jika saat ini Covid-19 sudah sangat landai bahkan kita mau masuk ke pascapandemi, argumen penundaan yang menyandarkan diri pada situasi Covid-19 tentu saja tidak bisa dibenarkan. Alasan ekonomi pun tidak bisa dijadikan penggugur asas konstitusionalitas penyelenggaraan pemilu secara reguler lima tahunan.

Spekulasi tentang penundaan Pemilu 2024 maupun penambahan periode kekuasaan harus sudah diakhiri, seiring dengan kesepakatan penyelenggaraan pemilu yang akan digelar pada 14 Februari 2024 dan pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang akan diselenggarakan pada 27 November 2024. Kesepakatan tersebut diambil setelah Komisi II DPR RI, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), KPU dan Bawaslu menggelar rapat bersama pada Senin, 24 Januari 2022 di Gedung DPR.

Semua kekuatan politik bersiap mengikuti tahapan resmi Pemilu 2024. Pasal 167 ayat (6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (UU Pemilu) menyebut tahapan pemilu dimulai 20 bulan sebelum hari pemungutan suara. Semua pihak harus fokus pada kesiapan menuju gelanggang pertarungan 2024 bukan sebaliknya mengganggu proses pemilu dengan menimbulkan polemik yang tidak perlu.

E. Paradoks Ambang Batas Pencapresan: Catatan Kritis untuk *Presidential Threshold*.

Hal lain yang harus dikritisi dari regulasi pemilu yang ada saat ini adalah aturan tentang ambang batas pencapresan (*presidential threshold*) 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara sah nasional. Ini menjadi hambatan bagi munculnya banyak figur potensial akibat terkunci aturan ini. Aturan ini terdapat di Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017. *Presidential threshold* pertama kali dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Mulai berlaku sejak 2009, dengan mengacu ke UU No.10/2008, kemudian kembali muncul di UU No 8/2012, juga di UU No.7 tahun 2017. Ada beberapa kritik tentang regulasi ambang batas ini:

Pertama, ketentuan *presidential threshold* mengabaikan prinsip perlakuan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*) dan pemerintahan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 28D ayat (1) “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum” dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, yang berbunyi “*“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”* PT mempersempit peluang munculnya tokoh-tokoh alternatif dalam kontestasi pemilihan presiden.

Kedua, Secara konstitusional ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden tidak diatur sama sekali norma dalam UUD Tahun 1945. Karena itu, Pasal 222 UU No.7/2017 tentang Pemilu ini dianggap bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 6A ayat (1) “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*” Pasal 6A Ayat (2) “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*”. Bertentangan juga dengan Pasal 22E ayat (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Ayat (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Ketiga, praktik mayoritas negara-negara di dunia yang menyelenggarakan pemilu serentak, yang tidak ada satu pun di antaranya menerapkan ambang batas pencalonan presiden.

Kritik terhadap argumen utama MK yang bisa dibaca dalam putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 maupun putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017 bahwa MK menganggap adanya ketentuan ambang batas pengajuan pencalonan presiden merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) dari pembentuk UU sehingga boleh ada, boleh tidak dalam UU, bergantung pada keputusan pembentuk UU.

Ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden seharusnya diposisikan bukan merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) melainkan kebijakan hukum yang telah ditentukan secara eksplisit oleh UUD Tahun 1945 dan tidak diberikan delegasi kepada Undang-Undang. Adapun pemberian delegasi kepada pembuat undang-undang adalah mengenai tata cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menurut ketentuan Pasal 6A ayat (2)

“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” dan Pasal 6A ayat (5) UUD Tahun 1945 “Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang”.

F. Penutup

Pemilu merupakan hajatan bersama. Bukan semata urusan pemerintah, KPU maupun Bawaslu. Proses penyelenggaraan Pemilu 2024 harus menjadi perhatian seluruh *stakeholder* demokrasi. Proses, hukum, pengelolaan pemilu harus terus dikuatkan agar hasil pemilunya semakin berkualitas. Kepastian regularitas pemilu diselenggarakan lima tahunan harus taat dan patuh kita lakukan sesuai amanat konstitusi. Kekuasaan juga harus dengan tegas dan jelas dibatasi, karena hal tersebut juga menjadi salah satu buah reformasi 1998. Pemilu adalah ikhtiar bersama untuk kebaikan berbangsa dan bernegara. Penguatan penyelenggaraan pemilu menjadi keharusan baik di level regulasi, sistem organisasi penyelenggara, kualitas para kontestan baik individu capres/cawapres, calon anggota legislatif, calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maupun partai politik peserta pemilu. Pemilu bukan hanya semata-mata berjalan seremonial formal, melainkan harus menguat dari sisi substansi kualitas penyelenggaraannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal:

- Ajzen, I. 1985. From Intentions to Action: A Theory of Planned Behavior. In: Kuhl, J. and Beckmann, J., Eds., *Action-Control: From Cognition to Behavior*, Springer-Verlag, Heidelberg, 11-39.
- Bavelas, Janet Beavin, Chovil, Nicole, Mullett, Jennifer. 1990. *Equivocal Communication*. Newbury Park, CA: Sage
- Brady, Henry E, Schlozman, Kay Lehman and Verba, Sidney. 1999. Prospecting for Participants: Rational Expectations and the Recruitment of Political Activists. *The American Political Science Review* Vol. 93, No. 1
- Bounds, Stephen. The Four Types of Regulation. <http://bounds.net.au/node/65>
- Dahl, Robert A. 1982. *Dilema of Pluralist Democracy: Autonom Vs Control*. Yale: University Press.
- Dwipayana, AA GN. 2010. *Memperkuat Demokrasi Elektoral: Isu-isu Kritis Dalam Perubahan UU Pemilu*, Rapat Dengar Pendapat Umum Badan Legislasi DPR RI, 20 September 2010
- Easton, David. 1979. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, Alfred a Knopf
- Ekman, Joakim, Amna, Erik. 2009. Political participation and civic engagement: Towards a new typology. *Human Affairs*.
- Lizphart, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Hav, CT: Yale University.
- McClosky, Herbert. 1972. *Political Partisipation, International Encyclopedia of The Social Science*. New York: The McMillan Company and The Free Press
- Przeworski, Adam dan Maravall, Jose Maria. 2003. *Democracy and The Rule of Law*. Cambridge University Press
- Ripley, Randall. 1985. *Policy Analysis in Political Science*, Chicago: Nelson-Hall Publisher.
- Reynolds, Andrew. 2011. *Pertimbangan Administratif, dalam Sistem Pemilu*, ACE Project, Sebuah Kerjasama antara IDEA, United Nations, dan IFES
- Van Deth, Jan W. 2001. Studying Political Participation: Towards a Theory of Everything? Conference: Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research At Grenoble
- Stewart, John & Walsh, Keiron. 1992. *Change in Management of Public Services*. <https://citeseerx.ist.psu.edu>
- Slater, Dan. 2004. Indonesia's Accountability Trap: Party Cartel and Presidential Power after Democratic Transition. *Cornell University Southeast Asia Program*. Vol. 78.
- Winters, Jeffrey. 2011. *Oligarchy*. Cambridge University Press.

Sumber lain:

UUD 1945

Jurnal Pengawasan Pemilu I Bawaslu DKI Jakarta

