

EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2009: Tinjauan atas Proses Pemilu, Strategi Kampanye, Perilaku Memilih, dan Konstelasi Politik Hasil Pemilu*

Lili Romli

Abstract

In general, the 2009 legislative election has been conducted condusively. However, there were some problems in the implementation of the election such as fixed voter lists and the election results decision. In this election, participation of the voter was decreasing relatively compare to previous election and the trend of the voter behaviour tend to be transactional. In this regards, there were frictions of the 2009 election results with the victory of the Democratic Party accompanied by the decline of the Golkar Party, PDIP and Islamic parties.

Pendahuluan

Pada era reformasi ini, bangsa Indonesia telah melakukan tiga kali pemilihan umum (pemilu), yaitu di tahun 1999, 2004, dan 2009. Pada Pemilu 2004 dan 2009 bangsa Indonesia dianggap telah mampu menunjukkan kemajuan dalam berdemokrasi dan berpolitik secara lebih modern. Kenyataan inilah yang menyebabkan bangsa ini mulai mendapat perhatian dari berbagai kalangan di belahan dunia. Predikat sebagai sebuah negara demokrasi terbesar ketiga tak pelak disandang oleh Indonesia saat ini, setelah hampir lima dekade hidup dalam otoriterianisme.

Pemilu Legislatif (Pileg) 1999 merupakan momentum awal kebebasan berpolitik di negeri ini sekaligus menjadi titik tolak transisi menuju kehidupan demokrasi yang lebih baik. Pemilu 1999 memberikan kesempatan bagi setiap partai politik peserta pemilu untuk berpartisipasi dan berkompetisi secara lebih adil, memberikan kebebasan bagi rakyat untuk memilih secara lebih konsekuen, dan menciptakan ruang dan peran yang cukup besar bagi kekuatan di luar negara dalam pelaksanaan pemilu.

Hasil Pemilu 1999 menunjukkan dari 48 partai politik (parpol) peserta pemilu, tidak ada satupun yang memperoleh suara mayoritas mutlak. Secara keseluruhan ada 21 parpol yang memperoleh kursi di DPR. Dari 21 parpol tersebut,

sesuai dengan ketentuan UU Pemilu No.3 Tahun 1999 tentang Pemilu, parpol yang lolos *electoral threshold* (ET) 2% hanya enam parpol, yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), dan Partai Bulan Bintang (PBB). Dan dalam konteks sejarah politik, hasil Pemilu 1999 memang berhasil mengurangi hegemoni Golkar selama 32 tahun lebih.

Pemilu kedua era reformasi dilaksanakan pada tahun 2004. Sebanyak 24 partai politik berpartisipasi dalam pemilu tersebut. Pada Pemilu 2004 itulah rakyat Indonesia diperkenalkan pada sistem pemilu "langsung". Sistem pemilu legislatif yang menggunakan mekanisme proporsional dengan daftar "semi-terbuka" memang mengundang perdebatan. Ketika pelaksanaannya pun masih menunjukkan kuatnya peran pengurus pusat partai dalam menentukan calon legislatif. Namun, setidaknya Pemilu 2004 relatif telah membuka peluang lebih besar bagi rakyat untuk lebih terlibat meski secara terbatas dalam persoalan pemilihan calon anggota legislatif (caleg).

Hasil Pemilu 2004 kemudian menunjukkan adanya perubahan peta politik secara nasional dan di tingkat lokal. Perubahan tersebut terjadi terutama pada pergeseran kekuatan partai politik pada pemilu 1999 dan pemilu 2004. Dalam pemilu 2004, Partai Golkar keluar sebagai pemenang pemilu dengan memperoleh suara 21,6% (128

* Penelitian dengan judul tersebut dilakukan oleh tim peneliti yang beranggotakan Lili Romli (Koordinator), Syamsuddin Haris, Firman Noor, dan Tri Rainny Syafarani.

kursi). Meski memenangkan pemilu, suara yang diperoleh Partai Golkar mengalami penurunan dibandingkan dengan Pemilu 1999 (22,4%). PDIP yang pada Pemilu 1999 sebagai pemenang, pada Pemilu 2004 ia berada pada urutan kedua dengan memperoleh suara 18,5% (109 kursi). PDIP mengalami penurunan suara sekitar 15% dari hasil Pemilu 1999 (33,73%). Urutan ketiga ditempati oleh PKB dengan 10,6% (52 kursi), kemudian PPP 8,2% (58 kursi), dan PAN 6,4% (52 kursi). Sama dengan Partai Golkar dan PDIP, ketiga partai ini sama-sama mengalami penurunan suara.

Secara umum Pemilu 1999 maupun Pemilu 2004 memang berlangsung relatif sesuai dengan tatanan normatif pelaksanaan pemilu yang demokratis, namun bukan berarti tidak ada masalah sama sekali. Dalam Pemilu 1999, yang secara prosedural lebih demokratis dibandingkan pemilu-pemilu masa Orde Baru, catatan kelam terutama terkait dengan perilaku elite politik hasil pemilihan itu sendiri. Hal ini karena substansi demokrasi yang diharapkan berkembang dengan baik setelah pelaksanaan sebuah pemilu yang demokratis tidak terjadi. Performa wakil-wakil rakyat yang duduk di legislatif selain dianggap tidak mampu menegakkan makna reformasi yang sesungguhnya, juga menjadi bagian yang menimbulkan masalah politik berkepanjangan. Hal ini ditandai, misalnya, dengan semakin meluasnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, ketidakadilan dan ketidaktegan hukum.¹⁷²

Pada Pemilu 2004, permasalahan terutama dikaitkan dengan soal-soal yang bersifat prosedural. Peraturan perundangan tentang Pemilu, yaitu UU No. 12 Tahun 2003 menyisakan berbagai masalah, antara lain¹⁷³: *pertama*, pengaturan dana kampanye yang sangat longgar, tidak transparan, dan jauh dari prinsip-prinsip akuntabilitas publik yang universal. Tidak ada aturan yang jelas mengenai sanksi terhadap pelanggaran dalam pencatatan, pembukuan, pelaporan, dan auditing dana kampanye. *Kedua*, minimnya aturan main mengenai penyalahgunaan jabatan

dan kekuasaan oleh pejabat publik yang melakukan kampanye; ini khususnya menyangkut tidak adanya aturan jelas mengenai penggunaan fasilitas publik dan sanksi bagi partai atau calon yang menyalahgunakannya.

Ketiga, sistem proporsional terbuka yang diterapkan masih memungkinkan terjadinya dominasi peran partai politik dalam penentuan calon. Partai politik dapat “menggiring” pemilih untuk mencoblos hanya tanda gambar partai saja tanpa pilihan atas nama calon. Dengan begitu, pemilih dapat terjebak untuk kembali ke proporsional tertutup meskipun secara formal yang berlaku adalah sebaliknya. *Keempat*, posisi dan kewenangan lembaga pengawas pemilu masih lemah. Kebutuhan akan lembaga pengawas independen dengan kewenangan yang luas itu dinafikan oleh pemerintah dan DPR. Pengadilan *ad hoc* atau pengadilan khusus pemilu juga sama sekali tidak diakomodasi dalam undang-undang pemilu. Padahal, pada Pemilu 1999, pengadilan umum gagal sebagai institusi yang bertugas untuk menegakkan hukum pemilu. Fenomena yang kemudian terjadi, sebagai dampak susulan dari kelemahan aturan main di atas, adalah munculnya berbagai pelanggaran pemilu seperti *money politics* dan pelanggaran kampanye, menajamnya konflik internal, menguatnya fenomena oligarki partai politik dalam pencalonan.

Dari dua pelaksanaan pemilu tersebut terdapat beberapa pelajaran penting, khususnya terkait dengan keberadaan partai politik dan kehidupan demokrasi. *Pertama*, secara umum pemilu belum dapat mengubah orientasi partai untuk mengedepankan program. Partai-partai politik cenderung mengembangkan isu-isu yang terkait dengan masalah primordial, figuritas ataupun wacana-wacana yang bersifat jargon yang bersifat sementara dan tidak detail. Situasi ini bukan saja berimplikasi pada materi kampanye partai politik yang mengambang, melainkan pula secara esensial partai politik belum menunjukkan karakteristik modern, lantaran tidak membiasakan diri berkecimpung pada soal-soal konkret yang dibutuhkan oleh rakyat di atas sebuah fundamen visi dan misi yang jauh ke depan. Dengan atmosfer demikian pada gilirannya tidak saja menyebabkan partai politik relatif gagal untuk secara cerdas menjadi bagian dari penyelesaian masalah, tapi secara politis menjadi sulit untuk

¹⁷² Lihat dalam Lili Romli, ed., *Evaluasi Pemilihan Umum 2004: Analisis Proses dan Hasil Pemilu Legislatif*, (Jakarta: LIPI Press, 2005), hlm. 2-3.

¹⁷³ Analisis mengenai hal ini lihat dalam Syamsuddin Haris, “Pemilu 2004: Peluang Konsolidasi Demokrasi atau Perangkap “Status Quo” Politik?”, *Jurnal Ilmu Politik: Pemilu dan Demokrasi* (April. 2003), hlm. 3-27.

dimintai pertanggungjawaban oleh konstituen karena memang kerap mengedepankan hal-hal yang secara umum tidak bersifat konkret.

Kedua, pemilu-pemilu di awal reformasi relatif gagal dalam mengikis kecenderungan oligarki partai politik. Hal ini terbukti dengan masih adanya praktik lompat pagar anggota partai yang langsung menduduki jabatan penting dalam sebuah partai. Selain itu, elite partai di pusat masih amat berperan dalam menentukan nomor urut kandidat dan jadi atau tidaknya seseorang kandidat menjadi anggota legislatif. Di samping itu, masih minimnya upaya partai dalam menyosialisasi kandidat kepada khalayak, telah membuat masyarakat kurang memperoleh peluang untuk memahami dan mengevaluasi kelayakan seorang kandidat legislatif. Dengan mekanisme nomor urut yang mendompleng preferensi terbuka, sejatinya telah membuat kedaulatan rakyat dalam memilih menjadi berjalan setengah-setengah. Ini karena dalam praktiknya hasil akhir komposisi keanggotaan legislatif dari partai tertentu tetap dipegang oleh pengurus pusat partai, yang kerap sarat dengan kepentingan atas dasar kedekatan dan bukan kualitas.

Pemilu 2009 merupakan ujian bagi upaya seberapa besar partai politik berkeinginan untuk memperbaiki diri dengan lebih berorientasi program dan juga sedapat mungkin mengikis kecenderungan oligarki yang diidap parpol. Dengan diberlakukannya sistem proporsional terbuka murni, diharapkan akan mengurangi oligarki partai dan mendorong parpol untuk kian mendekati diri kepada masyarakat. Selain itu, mengingat semakin mahalnya harga sebuah kursi, maka ke depan sebuah partai sesungguhnya dituntut untuk lebih profesional dan mengakar kuat di tengah-tengah masyarakat. Dengan menghadapi tantangan itu, ditambah dengan semakin rasional dan pragmatisnya masyarakat Indonesia, maka persoalan mengenai perubahan orientasi ke arah program yang berpengaruh pada materi kampanye menjadi soal yang menarik untuk dicermati. Hal ini tentu tidak mudah mengingat telah muncul kecenderungan meningkatnya apatisme masyarakat, yang diindikasikan dengan menguatnya fenomena golput pada beberapa pemilukada terakhir.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Sebagai contoh, pemilukada DKI Jakarta angka golput mencapai 39,2 persen, pemilukada Jawa Barat 33 persen, dan

Saat ini, dengan adanya UU baru (UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD) yang menyiratkan keterlibatan mereka secara langsung, ditambah dengan pola pendekatan baru caleg dalam menjaring suara, arus informasi yang semakin terbuka, dan budaya politik yang bertambah pragmatis (meski tidak seluruhnya demikian), perilaku memilih tampak akan terpengaruhi dan tidak menutup kemungkinan mengalami pergeseran. Di sisi lain, dengan dilandasi asumsi adanya korelasi antara pemilu, aturan main, perilaku partai dan pemilih dalam pemilu, adalah sebuah keniscayaan jika hasil pemilu 2009 menyiratkan adanya perubahan konstelasi politik di tanah air.

Pelaksanaan Pemilu 2009 yang berpedoman pada UU No.10 Tahun 2008 mengindikasikan sebuah perubahan aturan main yang signifikan dalam kehidupan politik bangsa Indonesia. Aturan main baru itu secara normatif ditujukan bagi peningkatan kualitas politik dan kehidupan demokrasi bangsa Indonesia. UU ini secara faktual telah membawa perkembangan politik yang lebih “populis” dengan memberikan kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk menempatkan wakil rakyat yang dikehendaknya secara langsung. Namun, hal itu tentu saja baru merupakan salah satu aspek. Aspek lainnya perlu digali dalam rangka menilai secara utuh kontribusi regulasi pemilu kali ini dalam upaya peningkatan kualitas kehidupan politik bangsa.

Dalam UU Pemilu 2008, terdapat sejumlah tantangan yang berat bagi partai-partai politik untuk dapat meraih suara. Hal ini karena UU tersebut memberlakukan ketentuan *parliamentary threshold* (PT) 2,5%, sementara untuk mencapai PT 2,5% suara tentu tidak mudah bagi parpol yang belum mempunyai basis massa yang kuat. Alokasi kursi daerah pemilihan (dapil) mengalami perubahan, dari 3-12 kursi menjadi 3-10 kursi. Selain itu, untuk penghitungan suara di DPR diberlakukan aturan 50% dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dan sisa suara ditarik ke provinsi. Dengan ketentuan seperti ini, tingkat kompetisi di antara parpol peserta pemilu akan ketat dan tidak mudah bagi partai-partai politik untuk dapat meraih kursi di DPR.

Pilakada Jawa Timur golput mencapai 40 persen.

Selain itu, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK), penetapan calon terpilih anggota legislatif yang semula berdasarkan 30% BPP dan nomor urut seperti diatur pada Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD, berubah menjadi berdasarkan suara terbanyak. Implikasi Putusan MK ini, antara lain, membuat semua caleg mempunyai kesempatan yang sama untuk terpilih dan persaingan pemilu akan semakin luas. Persaingan bukan hanya antarpartai tetapi juga antarcaleg internal partai. Penetapan suara terbanyak bagi calon terpilih anggota legislatif diharapkan juga dapat meningkatkan akuntabilitas anggota legislatif terhadap konstituen.

Sehubungan dengan itu diperlukan strategi yang jitu bagi partai-partai politik dan caleg untuk dapat meraih dukungan pemilih. Dengan waktu kampanye pemilu yang relatif panjang, yakni sembilan bulan, terdapat kesempatan yang luas bagi parpol dan caleg untuk melakukan berbagai pendekatan pada konstituen. Pelbagai cara telah dilakukan oleh partai-partai politik dan para calegnya dalam upaya meraih simpati dan dukungan konstituen, yaitu mulai dari pemasangan baliho, pamflet, sampai pasang iklan di berbagai media massa, baik cetak maupun elektronika. Selain itu, guna meraih simpati pemilih, di antara parpol dan caleg ada yang melakukan upaya-upaya seperti memberikan asuransi, benih padi, hingga bantuan finansial yang tidak sedikit kepada warga.

Di sini tampak bagaimana “sepak terjang” caleg dan parpol dalam mendekati pemilih dalam rangka mendapatkan suara sebanyak-banyaknya dalam pemilu kali ini. Akan tetapi agresivitas caleg dalam mengkampanyekan dirinya, ternyata di kalangan masyarakat justru memunculkan sikap pesimistis dan antipati. Mengacu pada pemilukada-pemilukada di beberapa daerah dengan tingkat partisipasi pemilih yang relatif rendah dan tingkat golput yang cenderung tinggi, maka Pemilu 2009 sedari awal telah diprediksi akan berlangsung sebagaimana pada pemilukada-pemilukada tersebut, yakni tingkat partisipasi masyarakat dalam memilih relatif akan rendah dan kecenderungan golput akan tinggi.

Pemilu 2009 selain diikuti oleh partai-partai politik lama (peserta Pemilu 2004) juga diikuti

oleh sejumlah partai baru. Di antara partai-partai baru yang menjadi peserta Pemilu 2009 ialah Hanura, Gerindra, PDP, PKNU, dan PMB. PDP dan PKNU merupakan partai baru produk konflik internal di PDIP dan PKB, sedangkan PMB lahir akibat ketidakpuasan terhadap PAN yang dianggap kurang “melayani” warga Muhammadiyah. Akibat pemberlakuan aturan baru dalam Pemilu 2009 (PT 25%, alokasi kursi per dapil 3-10, dan pembagian suara 50% dari BPP) dengan jumlah peserta pemilu sebanyak 38 partai, telah diprediksi bakal terjadi pergeseran kekuatan politik di DPR hasil Pemilu 2009.

Pemilu 2009 merupakan pemilu penentuan bagi konsolidasi demokrasi, berbagai soal terkait dengan regulasi, pola pendekatan partai politik, perilaku memilih dan kecenderungan pergeseran peta kekuatan politik merupakan hal yang menarik untuk dikaji. Sehubungan dengan itu, pertanyaan yang dijawab dalam penelitian ini terdiri atas: 1) Bagaimana kualitas penyelenggaraan Pemilu 2009 dibandingkan dengan pemilu sebelumnya? Apa saja problematika yang terdapat di dalam sistem dan regulasi Pemilu 2009? 2) Bagaimanakah pola dan strategi partai politik dan calon anggota legislatif dalam upaya mendekati konstituen untuk mendapatkan dukungan suara? Apakah ada kemajuan dari pola dan strategi yang dilakukan parpol dan caleg dibandingkan pemilu sebelumnya? 3) Bagaimanakah tingkat partisipasi politik dan kecenderungan perilaku memilih pada Pemilu 2009? Adakah perubahan pola kecenderungan perilaku memilih dibandingkan pemilu sebelumnya? dan 4) Sejauhmana sistem pemilu dan meningkatnya jumlah peserta pemilu akan mengubah peta kekuatan politik di DPR hasil Pemilu 2009? Apakah akan terjadi pergeseran peta kekuatan politik dan apa faktor-faktor yang memengaruhinya?

Dilema Format Pemilu dan Kisruh Proses Pemilu

Meskipun secara umum pemilu berlangsung kondusif, barangkali tak seorang pun bisa membantah bahwa penyelenggaraan Pemilu 2009 memang bermasalah sejak periode persiapan tahapan-tahapan pemilu, pelaksanaan pemberian suara dan penghitungan suara, hingga penetapan kursi serta hasil pemilu. Daftar panjang persoalan

penyelenggaraan pemilu itulah yang disebut sebagai “kekacauan dan kekisruhan pemilu”.

Secara umum fakta-fakta tentang kisruh pemilu dapat dikelompokkan atas tiga tahapan pemilu, yaitu masalah-masalah di sekitar persiapan pemilu, soal-soal di seputar pelaksanaan pemilu terutama pemberian suara dan penghitungan suara, serta berbagai masalah yang berkaitan dengan penetapan hasil pemilu.¹⁷⁵

Dalam persiapan pemilu, hal yang menimbulkan kekisruhan adalah terkait dengan persoalan verifikasi partai politik. Jumlah partai peserta Pemilu 2009 sebanyak 34 partai nasional dibandingkan 24 partai peserta Pemilu 2004 menimbulkan kecurigaan sebagian kalangan atas profesionalitas KPU melakukan verifikasi atas partai peserta pemilu. Kekecewaan atas hasil verifikasi KPU juga dinyatakan oleh sejumlah partai yang gagal lolos sebagai peserta pemilu, sehingga mereka menggugat KPU melalui pengadilan tata usaha negara. Pengadilan PTUN ternyata mengabulkan gugatan empat partai baru yang sebelumnya dinyatakan gagal lolos oleh KPU yakni Partai Merdeka, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, Partai Sarikat Indonesia, dan Partai Buruh.

Kisruh lainnya adalah berkaitan dengan persoalan daftar pemilih tetap (DPT). Kekhawatiran berbagai kalangan akan kisruh DPT pemilu legislatif akhirnya menjadi kenyataan. Hak konstitusi warga negara dikorbankan atas nama undang-undang dan peraturan KPU yang kaku, rancu, dan multitafsir. Paling kurang ada dua faktor yang menjadi sumber kekisruhan DPT, yaitu: (1) Penyerahan DP4 ke KPU, Depdagri lewat Dinas Kependudukan tidak memaksimalkan penyisiran atau *up date* data potensial pemilih di daerah, khususnya daerah yang baru selesai menyelenggarakan pemilukada; dan (2) tidak ada sosialisasi massif dilakukan oleh KPU mengenai perubahan sistem pendataan pemilih dari stelsel pasif menjadi stelsel aktif sehingga pada umumnya masyarakat tidak tahu bahwa

untuk menjadi pemilih mereka harus mengecek DPS ke PPS setempat.

Sumber kisruh pemilu lainnya adalah perubahan sistem pendataan pemilih, dari stelsel pasif menjadi stelsel aktif. Pada pemilu sebelumnya petugas pendaftar mendatangi pemilih, tetapi sekarang para pemilih harus mendatangi petugas. Perubahan ini terlalu maju untuk Indonesia yang kualitas pelayanan birokrasinya sangat buruk. Masyarakat enggan mendatangi aparat, apalagi hanya sekadar untuk mengecek nama mereka dalam DPS. Kisruh pemilu lain yang tak kalah pentingnya adalah tertunda-tundanya penetapan hasil pemilu oleh KPU. Keputusan KPU tentang penetapan hasil pemilu bahkan digugat oleh sejumlah caleg ke Mahkamah Agung, dan dipenuhi oleh MA. Walaupun akhirnya Mahkamah Konstitusi secara tak langsung membatalkan Keputusan MA, realitas tersebut mencerminkan problematika sistemik Pileg 2009.

Tahapan pemilu lainnya yang menjadi sumber kekisruhan penyelenggaraan Pemilu 2009 adalah pemberian suara dan pemungutan suara. Sebagai konsekuensi logis dari persoalan DPT, muncul kekecewaan banyak pemilih di berbagai daerah di Indonesia karena ternyata nama mereka tidak tercantum dalam daftar pemilih. Keluhan dan kekecewaan tersebut ternyata hampir merata di berbagai daerah dengan tingkat kecerobohan dan jumlah pemilih yang diciderai hak politiknya berbeda-beda di setiap daerah. Kekecewaan masyarakat ini sangat wajar apalagi dihubungkan dengan fakta bahwa mereka pada umumnya terdaftar sebagai pemilih dalam pemilukada terakhir di wilayahnya masing-masing.

Sumber kisruh pemilu lainnya adalah tidak tersedianya stok Formulir C-1 yang merekam hasil penghitungan suara pemilu di tingkat TPS. Saksi-saksi partai berhak memperoleh Form C-1 sebagai data autentik hasil pemilu yang ditandatangani oleh KPPS. Namun dalam realitasnya, baik partai maupun para caleg mengeluh dan kecewa karena gagal memperoleh Form C-1 dari KPPS.

Kisruh lain yang tak kalah membingungkan berbagai pihak adalah tertunda dan berubah-ubahnya penetapan hasil pemilu legislatif oleh jajaran KPU, baik oleh KPU daerah untuk DPRD setempat maupun oleh KPU pusat untuk DPR RI.

¹⁷⁵ Berita tentang kisruh pemilih dapat dibaca, dalam Sidik Purnomo, “Menyelamatkan (Penyelenggara) Pemilu”, dalam *Kompas*, 2 Oktober 2009. Atau lihat pula, Irvan Mawardi, “Anatomi Kekisruhan DPT”, dalam <http://www.jppr.or.id/content/view/2525/80/>, 10 April 2009. Dan, pemberitaan berjudul, “Tak Bawa A5, Puluhan Penumpang di Juanda Ditolak KPPS”, dalam <http://beritajatim.com>, 9 April 2009.

Penetapan pembagian kursi oleh KPU untuk DPR bahkan dibatalkan oleh Mahkamah Agung (MA) setelah digugat oleh beberapa caleg yang merasa seharusnya terpilih sebagai anggota legislatif atas dasar perundang-undangan yang berlaku.

Kekisruhan ini antara lain bersumber dari Keputusan KPU No.15 Tahun 2009 tentang Mekanisme Penetapan Hasil Pemilu yang justru tidak saling mendukung dengan UU No.10 Tahun 2008. Di satu pihak KPU menerbitkan keputusan seperti disebut di atas, tetapi di pihak lain, penetapan kursi DPR didasarkan pada UU No.10 Tahun 2008. Akibatnya, KPU digugat ke MA oleh sejumlah caleg yang merasa dirugikan, dan seperti dikemukakan di atas, MA kemudian memenangkan gugatan tersebut dan membatalkan Keputusan KPU No.15 Tahun 2009.

Fenomena kekisruhan penyelenggaraan Pileg 2009 sebenarnya tidak berdiri sendiri. Artinya, faktor di balik realitas kisruh pemilu bukan semata-mata berkaitan dengan buruknya kinerja dan profesionalitas KPU, melainkan juga terkait komitmen hampir keseluruhan pihak yang terlibat dalam pemilu. Ini termasuk di dalamnya kualitas perencanaan, pembahasan, dan produk berbagai UU bidang politik yang dihasilkan DPR bersama-sama dengan pemerintah.

Apabila ditelusuri akar masalahnya, selain KPU, pemerintah dan DPR turut bertanggung jawab atas semua kekisruhan pemilu. Tanggung jawab pemerintah dan DPR terletak pada kualitas produk perundangan bidang politik yang kental diwarnai politik dagang sapi antarpartai, sehingga UU acapkali hanya mewedahi kepentingan jangka pendek partai-partai. Selaku pembentuk UU, pemerintah dan DPR mengabaikan urgensi pelebagaan sistem pemilu yang sederhana, menjamin hak politik rakyat, dan mudah diimplementasikan. Selain itu, pemerintah dan DPR juga turut bertanggung jawab atas kualitas KPU yang sejak awal menuai kontroversi.

Kelalaian pemerintah lainnya terkait lamban dan tertunda-tundanya pengucuran dana, baik untuk pemutakhiran data pemilih, logistik pemilu, maupun untuk keperluan sosialisasi pemilu. KPU mengeluh soal ini sejak awal, tetapi gagal meyakinkan pemerintah dan DPR akan krusialnya masalah dana. Namun, kelalaian terbesar pemerintah (dan pemerintah-pemerintah daerah)

adalah kinerja sangat buruk pendataan penduduk sebagai basis bagi KPU menyusun daftar pemilih sementara (DPS) dan DPT.

Penyakit kronis aparat birokrasi yang memperlakukan pendataan pemilih sekadar sebagai “proyek”, adalah faktor penting di balik terdافتarnya warga yang meninggal, para bayi dan anak-anak, atau tidak terdافتarnya para pemilih pemula. Namun, data pemilih yang amburadul tersebut sebenarnya masih bisa diselamatkan jika jajaran KPU melakukan pemutakhiran dan verifikasi data secara benar dan bertanggung jawab.

Secara yuridis, KPU format baru sebenarnya memiliki kedudukan yang lebih kuat dan independen dibandingkan KPU sebelumnya. Penguatan dan independensi KPU tersebut disepakati pemerintah dan DPR melalui UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Agar kerja KPU lebih fokus, UU yang sama bahkan mengalihkan urusan logistik pemilu dari anggota komisi ke jajaran Sekretariat Jenderal KPU. Namun semua itu tampaknya tak berarti ketika kepemimpinan dan manajerial lemah, kinerja tidak fokus dan tanpa prioritas, serta para anggota komisi gagal mengontrol tanggung jawab mereka masing-masing. Pada gilirannya hal ini membuka peluang intervensi sehingga komisi yang semestinya nonpartisan acapkali dipengaruhi tekanan partai atau kepentingan politik lain di luar komisi.

Kegagalan KPU sudah tampak dari jadwal dan tahapan pemilu yang tidak konsisten dan berubah-ubah. Selain tidak serius merespons masukan dan koreksi yang disampaikan kepada mereka, KPU juga gagal mengontrol kinerja jajarannya, KPU provinsi dan kabupaten/kota. Akibatnya, kisruh DPT tak tertangani hingga hari H pemilu.

Kampanye Pemilu

Berkaitan dengan kampanye dalam Pemilu 2009, hal yang dikaji dalam penelitian ini berkaitan dengan pesan, media, dan kegiatan kampanye. Terkait dengan materi kampanye Pileg 2009 laporan ini menyoroti tiga hal yang patut untuk dicermati, yakni, *pertama*, keragaman karakter materi yang disampaikan oleh partai-partai politik yang memperlihatkan empat tipe pesan kampanye, yakni (1) sekadar identitas diri, (2)

penonjolan prestasi, (3) penonjolan ideologi, dan (4) pemaparan program, di mana penonjolan identitas masih mendominasi materi pesan. *Kedua*, fenomena meredupnya materi aliran. *Ketiga*, diferensiasi antara materi pada level partai di satu sisi, yang lebih mengetengahkan hal-hal umum, berskala nasional, cenderung ideologis, dan penonjolan prestasi secara kolektif dan individu di sisi lain yang memfokuskan materi yang bersifat personal, berskala lokal, bersifat pragmatis, dan penonjolan prestasi perorangan.

Dalam konteks materi, terlihat beberapa aspek yang dapat dipandang sebagai sebuah kebaruan yakni: (1) mulai ditonjolkannya materi yang bersifat program dan ajakan kepada masyarakat untuk melakukan evaluasi sebelum menentukan pilihannya relatif sudah meluas; (2) partai-partai yang berlandaskan agama maupun yang utamanya mengandalkan konsituen komunitas religius tidak lagi banyak “mengumbar” simbolisasi dan janji-janji yang bersifat keagamaan. Hal ini menandai menyurutnya materi yang bersifat aliran; (3) meluasnya diferensiasi materi kampanye sebagai dampak dari pendistribusian materi kampanye, yang menyebabkan tidak saja materi kampanye menjadi makin beragam namun juga menjadi cenderung lebih bersifat individual, spesifik, lokal, dan pragmatis.

Sementara itu, aspek keberlanjutan yang masih terlihat dalam kampanye kali ini, meliputi soal: (1) tema kampanye yang terfokus pada tipologi materi pengenalan diri. Tema kampanye seperti ini kerap diiringi oleh janji-janji politik sekadarnya dan pengedepanan simbol dan hal-hal yang bersifat menyentuh secara emosional ketimbang menyodorkan data-data yang dapat dipertanggungjawabkan sebagai materi kampanye; (2) belum meluasnya *negative campaign*. Meski mulai muncul di beberapa tempat namun dengan persentase yang tidak signifikan; (3) tema kampanye yang masih didominasi oleh problematika masyarakat jangka pendek dan menengah, namun tidak menyentuh banyak mengenai soal-soal yang bersifat jangka panjang apalagi menembus zaman.

Mengenai media kampanye ada dua isu besar, yakni *pertama*, seputar jenis media yang digunakan dan alasan penggunaannya. Dari pembahasan terlihat bahwa saat ini media kam-

panye yang digunakan sudah demikian beragam, meliputi media konvensional seperti spanduk, brosur, ataupun kalender, hingga “non-konvensional”, semisal *facebook*, sms atau internet. Pilihan penggunaan media tersebut ditentukan oleh setidaknya tiga hal: 1) rasionalitas caleg dalam melihat karakteristik dapilnya. Pilihan-pilihan ini jelas terkait masalah efektivitas dan efisiensi berkampanye yang telah diperhitungkan oleh para caleg; 2) kemampuan finansial juga memengaruhi pula pilihan media; 3) pilihan media juga dipengaruhi oleh persepsi kampanye dalam benak caleg. Semakin sederhana persepsi itu cenderung semakin sederhana media berkampanye yang dipilihnya, begitu pula sebaliknya. *Kedua*, persoalan seputar media “nonkonvensional” terutama iklan kampanye di televisi, yang menjadi perhatian banyak kalangan dan telah mewarnai pelaksanaan kampanye di era reformasi, tidak terkecuali pada Pemilu 2009.

Terkait dengan kebaruan dalam soal media kampanye ini terlihat dengan: 1) menghilangnya koran-koran partisan yang pada awal reformasi sempat menggejala. Meski gejala hilangnya media kampanye ini sudah terasakan pada Pemilu 2004, namun sikap media surat kabar untuk semakin netral danimbang semakin terasa termasuk pada koran-koran berskala nasional yang pada masa-masa sebelumnya masih menunjukkan kecenderungan keberpihakannya; 2) hadirnya media “nonkonvensional” berkampanye seperti iklan di televisi, dan kategori media yang dapat dikatakan sebagai *postbroadcast campaign* seperti internet, e-mail, atau situs (*website*) pribadi seperti blog, *facebook*, maupun pesan singkat melalui *handphone* (SMS). Sementara dalam konteks keberlanjutan, hal ini ditandai dengan masih digunakannya beberapa media konvensional sebagai pilihan partai dan caleg untuk mendekati konstituen. Sebagaimana yang telah diketengahkan media seperti bendera, spanduk, brosur, pamflet, ataupun kartu nama, atau pun yang menggunakan media elektronik seperti radio dan koran merupakan pilihan-pilihan media yang umum digunakan.

Dalam kegiatan kampanye ada empat tipologi bentuk kegiatan kampanye yang umum dilakukan oleh caleg yakni: 1) kegiatan konvensional terbuka, 2) konvensional tertutup, 3) non-

konvensional terbuka; dan 4) non-konvensional tertutup. Pembagian itu didasari pada substansi (konvensional vs non-konvensional) dan tempat (terbuka vs tertutup) kampanye.

Dari pembahasan terlihat bahwa dalam soal kebaruan itu adanya kegiatan kampanye “nonkonvensional” yang terbagi menjadi kegiatan *indoor* dan *outdoor*. Hal mendasar yang membedakan antara kegiatan konvensional dan kegiatan-kegiatan ini adalah tidak saja dalam konteks waktu kemunculannya, tetapi menyangkut pula esensi kegiatan.

Sementara fenomena keberlanjutan dari kegiatan kampanye ini utamanya ditandai dengan masih berlangsungnya beberapa tradisi kegiatan, termasuk misalnya arak-arakan, orasi politik atau pertemuan dengan tokoh-tokoh politik nasional, dengan porsi hiburan yang kerap lebih ketimbang penyampaian pesan politik itu sendiri. Di sisi lain penyampaian orasi politik masih disampaikan dengan cara-cara indoktrinatif dan tidak menggugah. Dalam hal ini kehidupan kampanye bangsa ini tampak tidak juga beranjak kepada posisi yang lebih baik.

Perilaku Memilih

Banyak kalangan telah menduga bahwa minat masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pemilu 2009 akan semakin menurun, mengingat pengalaman pada pemilu dan pemilihan kepala daerah (pemilukada) sebelumnya yang menunjukkan angka pemilih yang cenderung berkurang. Tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu kali ini lebih rendah dibandingkan Pemilu 1999 dan 2004. Bila pada Pemilu 2004 mereka yang tidak menggunakan hak pilihnya sebanyak 24,95 persen, maka pada Pemilu 2009 ini naik menjadi 29,01 persen. Dari 171.265.442 jumlah pemilih yang terdaftar sebagai pemilih tetap, hanya 121.288.366 orang yang menggunakan hak pilih. Dengan demikian terdapat 49.677.076 pemilih yang tidak ikut memilih. Sementara jumlah suara sah sebanyak 104.099.785 dan suara tidak sah sebanyak 17.488.581.¹⁷⁶

Yang perlu menjadi catatan, tingginya jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya bukan semata karena tren golput atau

menyengajakan diri tidak memilih sebagai bentuk protes dan pemberontakan terhadap pemerintahan. Banyak kalangan lebih sepekat mengartikan golput sebagai “golongan luput”, yaitu mereka yang memang terpaksa tidak memilih karena tidak terdaftar di DPT dan tidak mendapatkan surat undangan ke TPS. Juga, sikap pasif masyarakat dalam proses pendataan dan pendaftaran pemilih menyebabkan kasus DPT semakin rumit. Ini terkait juga dengan sangat kurangnya sosialisasi yang dilakukan KPU.

Minimnya sosialisasi KPU juga sangat terasa dalam urusan teknis pencontrengan. Karena berbeda dengan pemilu sebelumnya, masyarakat kebingungan ketika masuk ke bilik suara dihadapkan pada kertas suara yang sangat lebar dan harus mencontreng tanda gambar partai dan/atau nama caleg. Itu menyebabkan tingginya jumlah suara yang tidak sah akibat kekeliruan dalam pengisian surat suara.

Argumen lain mengenai penyebab meningkatnya jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya adalah karena berbagai alasan klasik. Misalnya, pada hari pencontrengan, masyarakat lebih memilih untuk berlibur atau rekreasi bersama keluarga. Di pedesaan dan daerah terpencil, petani misalnya lebih memilih mengurus sawah dan ladang, selain karena enggan datang ke lokasi TPS yang jauh dari tempat tinggalnya. Memang, ada juga kalangan—terutama di perkotaan—yang tidak ingin ikut memilih karena merasa memilih atau tidak memilih maka nasibnya akan sama saja, atau karena kecewa terhadap kinerja partai politik, merasa tidak mengenal caleg, bahkan bersikap apatis terhadap kehidupan politik di Tanah Air.

Meskipun sebagian besar kalangan mengkhawatirkan kecenderungan peningkatan angka golput (yang harus dibedakan lagi mana yang golput sebagai upaya protes dan mana yang golput karena luput secara administratif), namun tetap dapat dikatakan bahwa *voter turn out* negara ini masih dalam jumlah yang wajar di negara demokratis dengan sistem multipartai ini.

Mengenai perilaku memilih, kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian ini adalah: *pertama*, berdasarkan pendekatan sosiologis, kecenderungan pemilih di perkotaan relatif tidak lagi terikat dengan latar belakang demo-

¹⁷⁶ Data diambil dari *Komisi Pemilihan Umum*, 2009.

grafi seperti suku, jenis kelamin, dan agama caleg yang dipilihnya. Tidak dapat dimungkiri, misalnya, ketika responden baik di kota maupun di desa ditanyakan apakah akan memilih caleg dengan latar belakang agama yang sama, maka bagi penganut agama Islam cenderung menjawab ingin memilih caleg yang beragama Islam juga. Berbeda jika pertanyaan yang sama diajukan kepada responden dari agama lain selain Islam, maka pada umumnya menjawab caleg yang dipilihnya bisa dari agama mana saja. Namun, perbedaan pilihan itu lebih disebabkan karena Islam adalah agama yang dominan sehingga ada anggapan wajar saja jika pemilih memilih caleg dari latar agama yang mayoritas.

Latar belakang demografi lebih menjadi pertimbangan di wilayah-wilayah tertentu, seperti di pelosok pedesaan atau di daerah yang ikatan kulturalnya masih lebih kental. Misalnya di Sumatra Utara (Sumut) yang terdiri atas beragam suku bangsa, nama marga, dan agama yang dianut caleg menjadi acuan di beberapa daerah. Mereka akan memilih caleg dari marga tertentu dan agama tertentu yang dominan atau memiliki pengaruh di daerahnya. Faktor kekerabatan dan kekeluargaan—dalam suatu hubungan yang intens—masih menjadi faktor yang berpengaruh terhadap pilihan. Namun, di Kota Medan yang lebih heterogen karena adanya para pendatang dari Jawa dan didominasi etnis Melayu, maka permasalahan agama dan etnisitas lebih cair sehingga tidak terlalu berpengaruh terhadap pilihan masyarakat. Selain itu, masyarakat di perkotaan lebih kritis sehingga cukup mempertimbangkan apa yang akan dipilihnya dalam pemilu. Misalnya, jika ada caleg yang meskipun sudah senior di partainya dan dia punya pengalaman politik yang panjang dan dia juga orang Sumut namun dia belum berbuat banyak di Sumut, maka dia akan sulit memperoleh dukungan massa.¹⁷⁷

Secara sosiologis juga dapat dianalisis kecenderungan bahwa tampaknya politik aliran akan berbenturan dengan beragam cara penjangkaran suara yang dilakukan caleg. Jika media kampanye, cara-cara mobilisasi massa, apalagi politik uang yang dilakukan caleg tersebut lebih kuat, maka pemilih relatif akan memilih caleg

tersebut bukan berdasarkan ideologis atau aliran secara politis yang dianut caleg itu. Dengan kata lain, pengaruh aliran menjadi bias jika disandingkan dengan perangkat mobilisasi dukungan lainnya yang bersifat lebih ekonomis dan pragmatis. Warga NU misalnya, bisa saja loyal terhadap ke-NU-annya, namun ketika dihadapkan pada pilihan caleg, maka dimungkinkan mereka juga akan memilih orang yang bukan dari warga NU selama secara ekonomis menjanjikan. Apalagi jika caleg tersebut menggunakan media massa secara masif dan melakukan politik uang dalam berbagai bentuk ketika kampanye, maka dapat dikatakan aliran tidak lagi menjadi pertimbangan penting para pemilih. Kecuali, jika dalam suatu masyarakat itu memang terisolasi dari paparan media massa dan harus tunduk patuh terhadap tokoh tertentu, maka bisa saja suara aliran tertentu itu masih relatif signifikan. Namun, tampaknya pendekatan dengan menggunakan politik aliran cenderung tidak tampak lagi di permukaan.

Kedua, melalui pendekatan secara ekologis terlihat kecenderungan perbedaan basis massa partai politik di beberapa wilayah di Indonesia. Misalnya, di Jawa Timur, yang menjadi basis massa PKB yang didukung warga nahdhiyin, terdapat penurunan jumlah dukungan yang cukup signifikan terhadap PKB. Dalam sejarahnya, warga nahdhiyin memang tumbuh dan berkembang di Jawa Timur sehingga suara dukungan untuk PKB masih cukup signifikan di daerah tersebut. Meskipun secara nasional PKB cenderung terus menurun perolehan suaranya, di Jawa Timur masih ada massa pendukungnya yang berasal dari golongan nahdhiyin itu.

Contoh lainnya adalah di daerah Nias, Sumut, Partai Damai Sejahtera (PDS) masih muncul sebagai partai yang memperoleh suara signifikan. Ini karena di wilayah tersebut masyarakatnya didominasi umat kristiani. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam beberapa kasus, partai politik dengan basis massa yang lebih spesifik (misalnya agama dan latar belakang sejarah) di wilayah tertentu masih tetap mendapatkan jumlah suara yang dapat diperhitungkan jika dibandingkan dengan partai lain yang lebih populer lainnya, meskipun partai politik tersebut tampaknya kecil ketika dilakukan penghitungan suara secara nasional.

¹⁷⁷ Keterangan berdasarkan hasil wawancara tim dengan seorang narasumber ahli di Medan, Sumatra Utara, Juli 2009.

Ketiga, secara psikologis, sumber informasi utama masyarakat pedesaan pada umumnya adalah tokoh-tokoh masyarakat seperti pejabat atau kepala desa, ketua lingkungan, ketua adat, atau ulama. Biasanya, masyarakat pedesaan akan memilih sesuai dengan ajakan dan pilihan tokoh masyarakat atau orang yang menjadi panutan tersebut. Masyarakat pedesaan belum mempunyai ikatan kuat terhadap partai dalam hubungan politik, namun beberapa narasumber mengungkapkan kecenderungan masyarakat sekarang lebih bersifat transaksional ketika berhubungan dengan partai dan caleg. Misalnya, mereka akan meminta imbalan kepada caleg atau partai tertentu jika caleg atau partai tersebut ingin mendapatkan suaranya dalam pemilu. Fenomena yang terjadi saat ini tampaknya masyarakat memang mulai mencari keuntungan dalam masa kampanye, namun pada kenyataannya pilihan mereka tetap sulit diprediksi sampai tiba saat pencentrengan.

Di masyarakat perkotaan, sumber informasi instan yang dimanfaatkan adalah televisi, radio, dan surat kabar. Namun, pada kenyataannya banyaknya iklan caleg dan partai dalam pemilu tidak menjamin besaran suara yang diperoleh. Pengaruh iklan tampaknya kurang signifikan terhadap pilihan atas caleg, namun cukup berpengaruh terhadap pilihan atas partai. Misalnya, iklan Partai Demokrat, Gerindra, Hanura, dan Golkar cukup mencuri perhatian publik, meskipun tidak menjamin pilihan pada akhirnya. Selain itu, spanduk, baliho, pamflet, dan media luar ruangan lainnya yang digunakan secara habis-habisan oleh para caleg sepertinya tidak berdampak banyak, bahkan cenderung tidak dihiraukan pemilih.

Meskipun dalam pemilu legislatif para caleg secara personal saling bersaing dengan berbagai cara, tampaknya pemilih lebih mempertimbangkan tokoh besar dan atau partai politik yang dicitrakan positif secara nasional. Dengan demikian, bagi sebagian besar pemilih, sistem suara terbanyak tidak terlalu berpengaruh terhadap pilihan, karena kebanyakan dari mereka hanya memilih partainya saja, bukan calegnya. Berdasarkan pengamatan di lapangan, proses identifikasi terhadap caleg nyaris tidak tampak. Namun, perlu dicatat bahwa bila pada akhirnya pilihan mereka terhadap partai pun bukan karena tingginya tingkat

identifikasi diri mereka terhadap partai (*party identification*), melainkan lebih karena pencitraan dan figuritas tokoh besar dalam partai tersebut. Dengan kata lain, identifikasi terhadap partai tampaknya juga relatif masih rendah.

Keempat, melalui pendekatan pilihan rasional maka pemilih dapat diketahui setidaknya dari dua sisi, yaitu rasional-idealis dan rasional-realistis. Pemilih yang rasional idealis pada pemilu kali ini tampak lebih kabur dibandingkan dengan pemilih yang rasionalis-realistis. Pemilih tipe pertama—yaitu mereka yang memilih karena mamahami ideologi, integritas, visi, misi dan program caleg atau partai secara sungguh-sungguh serta mempertimbangkan dampaknya dalam jangka panjang ke depan—tampaknya relatif tidak banyak. Bisa dikatakan, mungkin pemilih dengan tipe seperti ini hayalah mereka yang menjadi kader dan konstituen yang loyal dari partai. Berdasarkan tipe ini, pemilih yang tidak menggunakan haknya alias golput adalah karena alasan yang kuat secara prinsip, bahwa mereka memang tidak akan memilih dalam pemilu sebagai bentuk protes atau upaya evaluasi untuk perbaikan demokrasi bangsa.

Berbeda dengan tipe pemilih yang rasional-idealis, pemilih tipe rasional-realistis cenderung dominan dalam pemilu kali ini. Pemilih tipe ini mempertimbangkan kalkulasi untung dan rugi terutama karena alasan ekonomi. Tidak dapat dihindari, politik uang dalam berbagai rupa yang menjadi fenomena umum dalam pemilu legislatif turut berpengaruh terhadap pola perilaku memilih masyarakat. Apalagi kompetisi dengan sistem suara terbanyak menyebabkan persaingan antarcaleg bukan lagi persaingan personal antarpantai, melainkan juga perebutan suara antarpersonal dalam satu partai yang sama. Persaingan antarcaleg ini menyebabkan masyarakat juga “kecipratan untung” terutama pada masa kampanye.

Bagi mereka, caleg atau partai yang memberikan manfaat paling banyak bagi dirinya atau lingkungan sekitarnya adalah caleg atau partai yang layak dipilih. Setidaknya berdasarkan pengamatan di lapangan, masyarakat memang menunggu-nunggu imbalan apa yang akan diberikan oleh caleg atau partai untuk menebus suara mereka di bilik suara. Sering kali mereka tampak tidak peduli atau tidak terlalu khawatir

jika manfaat yang mereka dapat dari caleg atau partai itu mungkin hanya sesaat saja. Banyak kalangan menyebutnya sebagai pemilih pragmatis atau pemilih yang transaksionalis. Namun, jika ditelusuri lebih jauh, mungkin saja berbagai alasan yang menjadi motif seseorang untuk memilih itu tetap dapat dikatakan sebagai alasan yang rasional, dalam pemahaman dan versi mereka sendiri.

Hasil analisis penelitian ini menunjukkan bahwa faktor situasi ekonomi juga berpengaruh terhadap pilihan masyarakat. Sebelum pemilu, pilihan masyarakat terhadap partai pemerintah, yaitu Partai Demokrat, cenderung naik turun sesuai keadaan ekonomi saat itu. Juga kecenderungan pilihan terhadap Partai Golkar dan PDIP sebagai rivalnya bergerak dinamis saling berkejaran dalam tren pilihan masyarakat saat survei-survei itu dilakukan.

Pada akhirnya, jika Partai Demokrat kemudian menjadi pemenang di mayoritas wilayah di Indonesia, argumen yang sering muncul adalah karena Partai Demokrat adalah partai pemerintah saat ini. Posisi *incumbent* tersebut sangat menguntungkan, mengingat sebagian besar pemilih adalah mereka yang tampaknya hanya “pasrah”, cukup puas, terhadap keadaan bangsa negara yang diurus SBY dengan Partai Demokrat-nya saat ini. Mereka yakin kinerja SBY sudah baik, perlu dilanjutkan, dan wajar jika diberikan satu kesempatan lagi. Memang, untuk mengetahui motif para pemilih yang sesungguhnya masih diperlukan kajian yang lebih mendalam dan komprehensif, mengingat faktor-faktor yang memengaruhi beragam motif dan argumen pemilih sering kali saling tumpang tindih dan sangat dinamis dari waktu ke waktu.

Konstelasi Politik Hasil Pemilu

Pemilu 2009 diikuti oleh 44 partai, yang terdiri atas 38 partai di tingkat nasional dan enam partai lokal di Aceh. Jumlah peserta Pemilu 2009 ini jauh lebih banyak dibandingkan dengan pemilu sebelumnya yang hanya 24 partai. Dari 38 partai yang ikut pemilu, hanya 9 partai yang lolos *parliamentary threshol* (PT) dan sisanya sebanyak 29 partai tidak dapat mengirimkan wakilnya di DPR karena tidak mencapai batas ambang 2,5%. Di antara partai-partai yang gagal tersebut adalah

partai-partai yang sudah eksis di DPR seperti PBB, PBR, PDS, PDK, dan PKPI.

Hasil Pemilu 2009 ditandai dengan kemenangan Partai Demokrat dengan meraih suara sebanyak 20,85 persen¹⁷⁸. Urutan kedua dan ketiga ditempati oleh Partai Golkar dan PDIP yang berturut-turut meraih suara 14,45 persen dan 14,03 persen. Posisi selanjutnya ditempati oleh partai-partai Islam dan berbasis massa Islam, yaitu PKS (7,88%), PAN (6,10%), PPP (5,32%), dan PKB (4,94%). Sementara itu, posisi kedelapan dan sembilan di tempati oleh partai baru, yaitu Gerindra (4,46%) dan Hanura (3,77%).

Tabel 1. Perolehan Partai Politik Hasil Pemilu 2009
Lolos PT 2,9%

No.	Nama Partai	Jumlah Suara	Persentase
1	Partai Demokrat	21.703.137	20,85%
2	Partai Golkar	15.037.757	14,45%
3	PDIP	14.600.091	14,03%
4	PKS	8.206.955	7,88%
5	PAN	6.254.580	6,01%
6	PPP	5.533.214	5,32%
7	PKB	5.146.122	4,94%
8	Partai Gerindra	4.646.406	4,46%
9	Partai Hanura	3.922.870	3,77%

Sumber: KPU, 2009

Seperti pada pemilu-pemilu sebelumnya, hasil Pemilu 2009 juga menunjukkan pola yang sama, yakni pemenang pemilu selalu berganti. Jika pada Pemilu 1999 pemenang pemilu ada pada PDIP, maka Pemilu 2004 yang menjadi pemenang pemilu adalah Partai Golkar, sementara pada Pemilu 2009 ini yang keluar sebagai pemenang pemilu adalah Partai Demokrat. Mungkin yang berbeda dari Pemilu 2009 ini adalah pemenang pemilu dimenangkan oleh partai yang relatif baru, sedangkan pada dua pemilu sebelumnya dimenangkan oleh partai lama, yaitu partai yang dibentuk pada masa Orde Baru. Selain itu, tidak seperti pada Pemilu 2004 yang partai *incumbent* mengalami kekalahan, sebaliknya pada Pemilu 2009 ini partai *incumbent* berhasil memenangkan pemilu.

¹⁷⁸ Di antara faktor penyebab kemenangan Partai Demokrat, yaitu figur Yudhoyono, program pemerintah yang populis, *performance* partai-partai lama, dan pemilih menginginkan kesinambungan program.

Ada tiga kecenderungan yang terjadi dari hasil Pemilu 2009. *Pertama*, kemenangan bagi partai-partai baru. Partai Demokrat yang baru ikut dua kali pemilu berhasil keluar sebagai pemenang pemilu mengalahkan partai-partai lama yang sudah eksis terlebih dahulu. Masuknya Gerindra dan Hanura, dua partai baru yang baru dibentuk menjelang pemilu, yang langsung lolos PT merupakan suatu prestasi yang signifikan. Mereka bisa mengalahkan beberapa partai yang sudah eksis terlebih dahulu di DPR seperti disebutkan di atas.

Kedua, kekalahan partai-partai lama, khususnya Partai Golkar dan PDIP. Kedua partai warisan Orde Baru ini gagal meraih kemenangan, padahal pada pemilu sebelumnya mereka sebagai pemenang pemilu. Alih-alih bertambah, suara yang mereka peroleh justru turun secara signifikan. Partai Golkar turun suaranya sekitar 7% dari pemilu sebelumnya, sedangkan PDIP sekitar 4,5% (lihat Tabel 1). PPP, sebagai satu-satunya partai Islam warisan Orde Baru juga mengalami kegagalan, suara yang diperoleh menurun sekitar tiga persen.

Ketiga, terus menurunnya elektabilitas partai-partai Islam dan berbasis massa Islam. Kecuali PKS, semua partai-partai Islam dan berbasis massa Islam merosot suaranya. Selain itu, dari tujuh partai Islam, hanya dua partai Islam yang lolos PT, sisanya sebanyak lima partai Islam (PBB, PBR, PMB, PKNU, PPNU) gagal ke DPR. Sementara partai berbasis massa Islam (PAN dan PKB) juga terus menurun dukungan suaranya dari pemilu ke pemilu. Bahkan perolehan suara PKB pada pemilu ini cukup drastis, dari 10,57% menjadi 4,94%.¹⁷⁹

Terjadinya pergeseran peta kekuatan politik hasil Pemilu 2009 disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: *pertama*, performa partai lama. Seperti diketahui performa partai lama relatif buruk di mata publik karena beberapa elite partai ini terlibat kasus suap dan korupsi serta tindakan amoral. Meski tindakan ini bukan monopoli partai lama, tetapi citra buruk dinisbatkan cenderung kepada partai lama. *Kedua*, pergeseran

peta kekuatan politik di DPR hasil Pemilu 2009 menunjukkan bahwa partai-partai politik di Indonesia belum kuat dan mengakar di masyarakat.

Ketiga, pergeseran peta kekuatan politik dengan merosotnya tingkat elektoral beberapa partai menunjukkan bahwa sesungguhnya alasan hidup berdirinya partai tersebut bukan dilandasi kepentingan basis massa tetapi lebih pada kepentingan elite, yakni kepentingan jangka pendek para elite untuk menggapai kekuasaan. *Keempat*, adanya keberhasilan sejumlah partai baru meraup suara di ajang kontestasi tidak bisa dilepaskan dari peran ketokohan pemimpin partai tersebut. *Kelima*, pudarnya politik aliran. Merosotnya suara partai-partai Islam atau berbasis massa Islam bisa jadi menunjukkan telah pudarnya politik aliran, khususnya Islam.

Bagaimana dengan prospek DPR hasil Pemilu 2009? Dengan kondisi pemenang pemilu legislatif dan pilpres dari partai yang sama ditambah dengan koalisi pemerintah di DPR mencapai 75 persen, bisa jadi DPR tidak bersikap kritis dan mandul. Bila ini terjadi maka kecenderungan penyalahgunaan kewenangan dan lahirnya otoritarianisme terbuka lebar.

Kecenderungan seperti itu akan muncul ditambah lagi karena anggota dewan banyak diisi juga para anak pejabat baik di tingkat pusat maupun daerah, para istri pejabat daerah, dan para selebritis sehingga muncul kesangsian akan kiprah mereka di DPR. Jangan-jangan mereka nanti hanya akan menjadi “etalase” demokrasi dan bersikap konservatif pendukung status quo.

Harapan kita, DPR akan tetap bersikap kritis. Apabila tidak, ini kemunduran bagi perjalanan demokrasi di Indonesia. Harapan DPR kritis tersebut paling tidak dapat dilihat dari komposisi anggota DPR yang mayoritas wajah-wajah baru, berpendidikan tinggi dan berusia muda. Dengan gambaran seperti itu diharapkan mereka akan tetap memegang teguh idealisme sehingga mereka tidak akan terjebak KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme). Apalagi di antara mereka terdapat sejumlah aktivis yang akan menjadi pelopor dan ikon bagi performa DPR yang lebih baik.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Dalam persiapan pemilu, hal yang menimbulkan kekisruhan adalah terkait dengan persoalan verifikasi

¹⁷⁹ Memang bukan fenomena partai Islam saja yang menurun suaranya, partai-partai nasionalis juga mengalami hal yang sama. Kecenderungan senada terlihat pada kelompok partai-partai yang tidak lolos PT, ini bukan hanya fenomena partai Islam saja, melainkan juga menjadi fenomena partai-partai nasionalis.

kasi partai politik, persoalan daftar pemilih tetap (DPT), pemberian suara dan pemungutan suara, tertunda dan berubah-ubahnya penetapan hasil pemilu legislatif.

Tekait dengan kampanye pemilu, ada beberapa aspek kebaruan: 1) mulai ditonjolkannya materi yang bersifat program dan ajakan kepada masyarakat untuk melakukan evaluasi sebelum menentukan pilihannya relatif sudah meluas; 2) partai-partai yang berlandaskan agama maupun yang mengandalkan konsituen komunitas religius tidak lagi banyak “mengumbar” simbolisasi dan janji-janji yang bersifat keagamaan; dan 3) meluasnya diferensiasi materi kampanye, yang menyebabkan tidak saja materi kampanye menjadi makin beragam namun juga menjadi cenderung lebih bersifat individual, spesifik, lokal, dan pragmatis.

Masalah kecenderungan pemilih, pemilih di perkotaan relatif tidak lagi terikat dengan latar belakang demografi seperti suku, jenis kelamin, dan agama caleg yang dipilihnya. Masyarakat cenderung belum mempunyai ikatan kuat terhadap partai dalam hubungan politik. Kecenderungan masyarakat sekarang lebih bersifat transaksional ketika berhubungan dengan partai dan caleg. Tidak dapat dihindari, politik uang dalam berbagai rupa yang menjadi fenomena umum dalam pemilu legislatif turut berpengaruh terhadap pola perilaku memilih masyarakat.

Pemilu 2009 menghasilkan pergeseran peta kekuatan politik di DPR. Pergeseran yang terjadi memang bukan dalam bentuk pergeseran peta ideologi, melainkan pergeseran peta pemenang pemilu dan perolehan kursi yang naik turun dari partai-partai politik dari pemilu ke pemilu. Ada tiga kecenderungan yang terjadi dari hasil Pemilu 2009, yaitu: 1) kemenangan bagi partai-partai baru; 2) kekalahan partai-partai lama, khususnya Partai Golkar dan PDIP; 3) terus menurunnya elektabilitas partai-partai Islam dan berbasis massa Islam.

Ada beberapa rekomendasi berkaitan dengan evaluasi Pemilu 2009. *Pertama*, sistem stelsel pasif perlu diberlakukan kembali agar hak politik warga negara yang dijamin konstitusi terlindungi. *Kedua*, perlu dirancang sistem administrasi pemilu yang menjamin akurasi data pemilih dengan identitas kependudukan tunggal sehingga pem-

berian suara cukup dilakukan dengan menunjukkan KTP atau identitas lain. Perubahan atau penyederhanaan juga perlu dilakukan atas model surat suara dan format berita acara penghitungan suara.

Ketiga, perlu konsistensi penyederhanaan sistem kepartaian sehingga partai peserta pemilu tidak sebanyak Pemilu 2009. Rendahnya antusiasme masyarakat dikonstruisikan pula oleh terlalu banyaknya jumlah partai yang bertarung. Untuk itu, ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tak hanya perlu dinaikkan persentasenya, tetapi juga harus diberlakukan di tingkat DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

Keempat, segenap produk UU bidang politik (UU Parpol, UU Pileg dan Pilpres, UU Susduk, dan UU Penyelenggara Pemilu) perlu ditinjau kembali koherensi dan konsistensinya agar melembaga pemilu yang lebih partisipatif, fair, demokratis, dan juga sederhana atau simpel dalam penyelenggaraannya. Penataan kembali sistem pemilu mutlak diperlukan agar energi demokratik bangsa ini tidak habis hanya untuk soal teknis-prosedural pemilu. Pemerintah dan DPR hasil Pemilu 2009 semestinya menjadikan agenda penataan kembali sistem pemilu sebagai prioritas agar kekisruhan serupa tidak terulang pada Pemilu 2014.

Daftar Pustaka

- Ambardi, Kuskridho. 2009. *Mengungkap Politik Kartel*. Jakarta: KPG.
- Ananta, Aris, Evi Nurvidya Arifin dan Leo Suryadinata. 2004. *Indonesia Electoral Behaviour: A Statistical Perspective*. Singapore: ISEAS.
- Basalim, Umar. 2002. *Pro Kontra Piagam Jakarta di Era Reformasi*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Budiarjo, Miriam. 2004. “Sistem Pemilu dan Pembangunan Politik”, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Gramedia.
- Cetro, “Press Release Putusan MA: KPU Jangan Terima Begitu Saja”, yang dikeluarkan tanggal 24 Juli 2009, dalam <http://www.cetro.or.id/newweb/index.php>.
- Choirie, Effendy. 2002. *PKB Jalan Tengah NU, Eksperimentasi Pemikiran Islam Inklusif dan Gerakan Kebangsaan Pasca Kembali ke Khittah 1926*. Jakarta: Pustaka Ciganjur.

- Croissant, Aurel. 2003. "Pendahuluan", *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, 9-25. Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung dan Pensil 324.
- Dahl, Robert A. 1971. *Poliarcy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1992. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya Jilid II*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- _____. 2001. *Perihal Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Danial, Akhmad. 2009. *Iklan Politik TV, Modernisasi Kampanye Politik Pasca Orde Baru*. Yogyakarta: LKiS.
- Fatah, Eep Saefullah. 2004. *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____. 1997. "Pemilu dan Demokratisasi: Evaluasi terhadap Pemilu-pemilu Orde Baru", *Seri Penerbitan Politik*. Jakarta: Laboratorium Politik Universitas Indonesia-Mizan.
- Feith, Herbert dan Lance Castle. 1988. *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Jakarta: LP3ES.
- Gaffar, Afan. 1992. *Javanese Voters. A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Gazali, Efendi. 2004. "Attack Campaign". *Kompas*, 4 Maret.
- Geertz, Clifford. 1983. *Abangan, Santri Priyayi dalam Masyarakat Jawa*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Haris, Syamsuddin. 2004. "General Elections under the New Order" dalam Hans Antlov dan Sven Cederroth, (Ed.), *Election in Indonesia: The New Order and Beyond*. London and New York: RoutledgeCurzon.
- Haris, Syamsuddin (Ed.). 1999. *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor.
- _____. 2005. *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Haris, Syamsuddin dan Tri Rainny Syafarani. 2005. "Pola Kecenderungan Perilaku Pemilih", dalam Lili Romli, (Ed.), *Pemilihan Presiden Langsung 2004 dan Masalah Konsolidasi Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: LIPI Press.
- Haris, Syamsuddin. "Pemilu 2004: Peluang Konsolidasi Demokrasi atau Perangkap "Status Quo" Politik?", *Jurnal Ilmu Politik: Pemilu dan Demokrasi*, April 2003.
- _____. "Menata Ulang Sistem Pemilu", *Kompas*, 13 April 2009.
- Haris, Syamsuddin, dkk. 1997. *Pemilihan Umum di Indonesia: Telaah atas Struktur, Proses dan Fungsi*. Jakarta: PPW-LIPI.
- Hasil Survei: "Partai Islam Tak akan Menang Pemilu", <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2006/10/15/brk,20061015-86104.id.html>
- Hasil survei empat lembaga CSIS, LP3ES, LIPI, dan Puskapol UI. "Survei Perilaku Pemilih Menuju Pemilu 2009", Februari-Maret 2009, laporan tidak diterbitkan.
- Hasil-hasil Survei Lembaga Survei Indonesia, Lingkungan Survei Indonesia, Lembaga Riset Informasi, Kompas, IPMR, CSIS, LP3ES.
- Held, David. 1960. *Models of Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hidayat, Dedy N. "Kampanye Pemilu di Tengah Rezim Pasar", *Kompas*, 11 Februari 2004.
- Hidayat, Syahrul. (Ed.). 2008. *Kerangka Penguatan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: Puskapol-Kemitraan.
- Huntington, Samuel P. 1995. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Grafiti Pers.
- King, Dwight Y. 2003. *Half-hearted Reform: Electoral Institution and The Struggle for Democracy in Indonesia*. Westpoint: Praeger.
- Lidle, William. 1992. *Pemilu-Pemilu Orde Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Mawardi, Irvan. "Anatomi Kekisruhan DPT", dalam <http://www.jppr.or.id/content/view/2525/80/>, 10 April 2009.
- Mayo, Henry. 1991. *An Introduction to Democratic Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Muhtadi, Burhanuddin. "Prospek Partai-Partai Islam dalam Pemilu 2009". Diambil dari <http://islam-lib.com/id/artikel/prospek-partai-partai-islam-dalam-pemilu-2009/>
- Nurhasim, Moch. "Menyempurnakan Sistem Proporsional", *Seputar Indonesia*, 27 September 2009.
- Purnomo, Sidik. "Menyelamatkan (Penyelenggara) Pemilu". *Kompas*, 2 Oktober 2009.
- Romli, Lili. (Ed.). 2005. *Evaluasi Pemilu 2004: Analisis Proses dan Hasil Pemilu Legislatif*. Jakarta: P2P LIPI.
- _____. "Mendorong Partisipasi Politik dalam Pilpres 2009", *Seputar Indonesia*, 7 Juli 2009.
- Rose, Richard dan Ian Mc. Alliser. 1990. *The Loyalties of Voters: Lifetime Learning Model*. London, Newbury Park, CA: Sage.
- Setiyono, Budi. 2008. *Iklan dan Politik: Menjaring Suara dalam Pemilihan Umum*. Jakarta, Ad-Goal.com.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.

Suwardiman. "Partai Politik: Parpol Baru, yang Bertahan dan yang Tersingkir", *Kompas*, Rabu, 1 Juli 2009

Svandsan, Lars dan Vicky Randal. "Party Institutionalization in New Democracy". *Party Politics*, Vol.8, No.1.

Venus, Antar. 2004. *Manajemen Kampanye. Panduan Teoritis dan Praktis dalam Mengefektifkan Kampanye Komunikasi*. Bandung: Simbiosis Rekatama Media.