

Isu Krusial RUU Pemilu¹

Bayu Dardias

bayudardias@ugm.ac.id

<http://bayudardias.staff.ugm.ac.id>

Pemilu pada dasarnya adalah setumpuk hal ihwal teknis yang berusaha untuk mentransfer suara pemilih menjadi kursi. Mekanisme transfer suara menjadi kursi tersebut memiliki berbagai variasi tergantung kepada kondisi sosial politik suatu negara dan rezim yang sedang berkuasa. Pada masyarakat yang tingkat kedewasaan politiknya relative tinggi, kesadaran untuk berpartisipasi dalam pemilu cukup tinggi walaupun tidak menunjukkan tingginya *voters turnout* atau kehadiran pemilih dalam pemilu yang menggunakan hak suaranya. Beberapa negara malah mewajibkan warganya untuk mengikuti pemilu dengan ancaman denda jika tidak hadir di pemilu, semata-mata untuk mempertahankan *voters turnout* tetap di angka yang cukup legitimate. Di Indonesia, angka turnout cukup tinggi, 90% dalam Pemilu 1999 dan 87% dalam Pemilu 2004 dan 70% di tahun 2009 (Idea Int 2012). Di sisi lain, beberapa penguasa otoriter menggunakan pemilu yang direkayasa untuk tetap menduduki jabatan politik. Di Vietnam yang merupakan negara komunis dengan satu-satunya Partai Komunis, pemilu diadakan untuk memilih anggota parlemen dari partai komunis untuk menduduki lembaga perwakilan. Kompetisi terjadi antar sesama kader partai komunis. Proses transfer suara ke kursi yang seharusnya sederhana, menjadi sangat kompleks dan bervariasi.

Pemilu dapat digunakan sebagai salah satu indikator demokrasi yang serius. Larry Diamond dan Morlino (2005) mendefinisikan sistem yang demokratis dalam beberapa ciri yaitu: hak memilih bagi setiap orang dewasa secara menyeluruh, pemilu jujur dan adil, lebih dari satu partai politik serius (tidak semu seperti Orba) dan sumber berita alternatif (*free press*). Artinya, tiga dari empat syarat demokrasi berkaitan dengan pemilu. Di Indonesia, hak memilih universal untuk dewasa hanya dibatasi oleh umur dan status pernikahan, tidak membedakan antara perempuan dan laki-laki, sehingga sejak pemilu tahun 1955 (1954 pemilu lokal di Yogyakarta), kita sudah tidak membedakan sex dalam hak memilih. Hal ini berbeda untuk beberapa negara lain. Perempuan di Inggris di tahun 1920 an melakukan mobilisasi dukungan yang serius untuk dapat memperoleh hak suara. Saat ini, menurut freedomhouse.org, Indonesia adalah satu-satunya negara demokratis di Asia Tenggara.

Fungsi paling dari pemilu adalah proses untuk melakukan rotasi kepemimpinan. Rakyat diberi ruang untuk menentukan pemimpin mereka. Rotasi pemimpin ini menjadi salah

¹ Dipresentasikan dalam diskusi di Magister Administrasi Publik, Fisipol UGM, 27 Maret 2012. Makalah ini dapat didownload pada website <http://bayudardias.staff.ugm.ac.id>

satu syarat dalam negara demokrasi. Hal ini yang membedakan demokrasi dengan sistem lainnya seperti monarki, oligarki dls. Pemilu diharapkan dapat menjadi arena untuk menentukan pemilih dengan kemampuan terbaik.

Tulisan ini akan secara singkat akan membahas tentang beberapa hal krusial dalam RUU Pemilu legislatif yang akan digunakan dalam pemilu 2014. Tulisan ini tidak mengupas pemilu presiden yang beberapa prinsip besarnya sudah diatur dalam konstitusi.

Isu-Isu Penting

Beberapa literature yang membahas pemilu menempatkan beberapa kriteria yang sangat menentukan sistem pemilu. Blais dan Massicotte (1996) misalnya membahas tiga kriteria yaitu: *electoral formula*, *district magnitude* dan *ballot structure*. Ahli yang lain yang bukunya digunakan sebagai rujukan sistem pemilu yaitu Reynold dan Reilly (1997) menunjuk pada dua karakter penting: *electoral formula* dan *district-magnitude*. Hanya saja, menurut saya, khusus untuk kasus Indonesia, tiga hal ini harus ditambah dan disesuaikan dengan kondisi geografis dan sebaran penduduk yang tidak merata. Faktor-faktor ini, apabila dikombinasikan dan dihubungkan, akan menciptakan kompleksitas luar biasa dalam menentukan sistem pemilu. Satu hal yang paling penting adalah, apapun pilihan sistem politik suatu negara yang ideal, yang terbaik adalah yang paling sesuai dengan kebutuhan negara tersebut. Jadi sistem pemilu ini selalu unik dan bangsa yang bersangkutanlah yang meraciknya. Tidak ada resep universal.

Beberapa isu penting yang akan dibahas terkait dengan: 1. Perubahan rutin tiap lima tahun sekali, 2. *Electoral formula*, 3. *District magnitude*, 4. *Ballot structure*, 5. sebaran penduduk dan kondisi geografis, 6. *Threshold*, 7. *Judicial Power*. Mari kita detailkan satu persatu. Satu hal yang pasti, satu faktor tidak bisa dilepaskan dari faktor yang lain dan merupakan konsekuensi dari faktor lainnya, Perubahan pada satu faktor akan memiliki dampak terhadap faktor-faktor lainnya.

1. Perubahan rutin lima tahun

Indonesia masih melakukan eksperimen demokrasi. Bukti paling nyata dari proses eksperimen itu adalah perubahan secara fundamental seluruh struktur dan sistem pemilu setiap lima tahun sekali. Regulasi yang berubah tersebut meliputi regulasi tentang Partai Politik, Pemilu Legislatif dan Eksekutif, Susunan dan Kedudukan DPR/D dan MPR. Belakangan, KPU sebagai penyelenggara pemilu akan dibuatkan regulasi tersendiri. Inilah yang sering disebut sebagai satu paket. Pengesahannyapun dilakukan berurutan mulai dari Partai. Namun demikian, diantara keempat paket tersebut, RUU Pemilu Legislatif yang paling menyita energy karena banyaknya persoalan teknis yang menentukan kualitas pemilu dan kualitas pembangunan lima tahun berikutnya. Perbedaan sedikit saja dalam penentuan sistem akan memiliki implikasi serius terhadap wakil di legislatif yang pada akhirnya menentukan kualitas pembangunan.

Dalam tiga kali proses pemilu dengan tiga paket regulasi, kita telah melakukan adaptasi sistem pemilu yang berbeda. Pada pemilu 1999, kita menggunakan sistem yang disebut sistem proporsional tertutup, proporsional semi-terbuka tahun 2004 dan proporsional terbuka tahun 2009 (Mietzner 2009, Stephen 2009). Pada pemilu 2009 dan seterusnya, kita mengadopsi partai politik lokal di Aceh sebagai konsekuensi dari akomodasi Gerakan Aceh Merdeka seperti yang disepakati di MoU Helsinki. Pendeknya, sistem pemilu kita tidak pernah sama dan selalu mengalami perubahan yang drastik, yang dapat disikapi secara positif ataupun negative.

Selain itu, penyelenggara pemilu juga merupakan hal yang penting. Seperti banyak diulas, kualitas pemilu 2009 adalah yang terburuk dibandingkan dengan pemilu 1999 dan 2004. Dengan dukungan dana yang lebih sedikit dibandingkan tahun 2004, proses sengketa pemilu di 2009 banyak yang harus berakhir di pengadilan.

2. Electoral Formula

Electoral Formula berkaitan dengan bagaimana suara dihitung untuk dikonversi menjadi kursi. Terdapat beberapa cara dalam sistem proporsional yang digunakan di Indonesia, penentuan suara idealnya sedikit mungkin suara yang hilang. Logikanya, seandainya suara partai X dalam pemilu 30% suara, maka idealnya partai X memiliki 30% kursi di Parlemen. Namun hal ini sulit dilakukan. Dalam beberapa pemilu sebelumnya kita mengenal BPP (Bilangan Pembagi Pemilihan) yang digunakan untuk menentukan dan membagi kandidat yang menduduki kursi. Proses electoral formula berlangsung dua tahap, dimana masing-masing tahap sama peliknya. Pertama suara tersebut dikonversi menjadi suara partai dan selanjutnya partai membaginya ke kandidat.

Masalahnya sering berada di sisa suara dalam masing-masing daerah pemilihan. Disinilah detail menjadi sangat penting. Pada pemilu 2009 lalu, penentuan kursi tersebut menjadi persoalan serius. Tercatat terdapat beberapa versi pengalokasian suara menjadi kursi. Kutipan Kompas (25/7/2009) berikut mungkin bisa menjadi gambaran keruwetan tersebut. Jika KPU tidak bekerja maksimal, keruwetan menjadi semakin panjang. Anda bisa melihat mana partai yang diuntungkan dan partai yang dirugikan dari perolehan suaranya.

Penghitungan Kursi DPR



Partai Politik	Versi KPU			Versi Cetro dan PDI-P			
	Perolehan Suara	Keputusan KPU (tanggal 9 Mei 2009)	Revisi Keputusan KPU (tanggal 13 Mei 2009)	Pascaputusan MK		Pascaputusan MA	
				Cetro	PDI-P	Cetro	PDI-P
Partai Hanura	3.922.870 (3,77 %)	15 (2,68%)	18 (3,21%)	16	17	6	12
Partai Gerindra	4.646.406 (4,46 %)	30 (5,36%)	26 (4,64%)	26	26	10	18
PKS	8.206.955 (7,88 %)	59 (10,54%)	57 (10,18%)	57	57	50	57
PAN	6.254.580 (6,01 %)	42 (7,50%)	43 (7,68%)	46	45	28	38
PKB	5.146.122 (4,94 %)	26 (4,64%)	27 (4,82%)	28	28	29	26
Partai Golkar	15.037.757 (14,45 %)	108 (19,29%)	107 (19,11%)	106	106	125	115
PPP	5.543.679 (5,33 %)	39 (6,96%)	37 (6,61%)	37	37	21	34
PDI-P	14.600.111 (14,03 %)	93 (16,61%)	95 (16,96%)	95	95	111	100
Partai Demokrat	21.703.137 (20,85 %)	148 (26,43%)	150 (26,79%)	149	149	180	160
Total		560	560	560	560	560	560

Sumber: Litbang Kompas, KPU, Cetro, PDI-P

PUTRI

3. District Magnitude

District magnitude berkaitan dengan jumlah kursi per daerah pemilihan. Semakin banyak jumlah kursi per dapil, semakin proporsional sistem tersebut yang menguntungkan partai kecil. Sebaliknya, semakin sedikit semakin menuju ke sistem majoritarian yang menguntungkan partai besar. Sebagai contoh: ketika setiap daerah pemilihan yang jumlahnya misalnya 3 kursi, hanya tiga partai terataslah yang memiliki kandidat di legislatif. Sedangkan jika satu Dapil memiliki 10 kursi, maka partai dengan peringkat 10 (seandainya masing-masing 1 kursi) akan tetap memiliki kursi. Pada sistem majoritarian, *district magnitude* biasanya satu kursi sehingga *winner takes all*. Akibatnya, sisa suara menjadi banyak dan partai kecil kesulitan berkompetisi dengan partai besar karena harus mengalahkannya dalam dapil tersebut. Hal lainnya yang tak kalah penting adalah sisa suara selesai diperhitungkan ditingkat yang mana, dapil ataukah kumpulan dapil, provinsi atau nasional.

Dapil ini dalam teori disesuaikan dengan jumlah penduduk tetapi realitas kondisi di Indonesia juga disesuaikan dengan geografis dan sebaran penduduk. Perdebatan tentang *district magnitude* ini mudah ditebak, partai kecil ingin banyak, partai besar ingin sedikit. Di beberapa negara yang tidak demokratis, batasan Dapil ini tidak disesuaikan dengan jumlah penduduk tetapi sebaran dukungan politik. Ini salah satu teknik kecurangan pemilu yang disebut sebagai *gerrymandering*.

4. Ballot Structure

Ballot structure berkaitan dengan bagaimana pemilih mengekspresikan pilihannya (Rae 1967, Blais 1988). Hal bukan hanya berkaitan dengan conteng atau coblos tetapi bagaimana proses memilih didesain. Pada pemilu 2004 dan 2009, pemilih dapat memilih dua kali, yaitu partai dan kandidat. Pemilih yang hanya memilih kandidat penghitungannya didasarkan pada no urut partai (pemilu 2004) dan urutan kandidat (2004). Ini berbeda dengan pemilu 1999 yang hanya memilih satu kali, yaitu memilih

partai dan penentuan kursi disesuaikan dengan no urut dari partai. Pada pemilu 1999, nama kandidat tidak dimasukkan dalam surat suara (nama ditempel), sedangkan pada pemilu 2004 dan 2009 namanya tercantum dalam surat suara.

Dalam sistem yang lebih kompleks, pemilih tidak hanya memilih nama partai atau kandidat, tetapi juga mengurutkannya sesuai dengan preferensinya. Proses penghitungannya tentu saja jauh lebih rumit. Semakin rumit sebuah pemilu semakin besar peluang terjadinya kecurangan. Pada pemilu 2009, diperkirakan banyak terjadi jual beli suara antar kandidat satu partai maupun antar kandidat beda partai. Saksi cenderung hanya mengawasi perolehan suara dari partainya sendiri dan tidak memperhatikan perolehan partai lainnya.

5. Sebaran Penduduk dan Kondisi Geografis

Indonesia adalah salah satu negara yang unik. Pulau Jawa setiap tahun selalu dinobatkan sebagai *The Most Populous Island in the World* (Guinness record 2012). Artinya pulau dengan jumlah penduduk terbanyak di dunia, luas pulau Jawa hanya sekitar 6,8% luas Indonesia tetapi dihuni oleh 57,5% penduduk Indonesia (Sensus 2010). Kondisi tidak banyak berubah karena berdasarkan Sensus yang dilakukan Belanda tahun 1930, penduduk pulau Jawa 67% jumlah penduduk Indonesia. Artinya dalam waktu 80 tahun, penduduk Indonesia hanya “berpindah” 10 % ke luar Jawa. Pada ekstrem lainnya, Papua yang luasnya 21,8% luas Indonesia hanya dihuni oleh 1,5% penduduk atau Kalimantan yang luasnya 28,5 % dihuni oleh 5,8% penduduk (BPS 2010).

Hal ini belum termasuk sebaran penduduk di 13.366 pulau yang dimiliki Indonesia. Apabila pengaturan jumlah perolehan kursi hanya didasarkan pada jumlah penduduk, hal ini akan meningkatkan potensi separatisme karena wakil dari Papua hanya 7 kursi (di 2009 mendapat 10 kursi) dari 560 anggota DPR. Dilema lainnya, apabila tidak dihitung berdasarkan jumlah penduduk yang proporsional, suara orang Jawa akan dihargai menjadi sangat “murah” dibandingkan suara di luar Jawa, misalnya Papua. Jika dihitung di DPRD Provinsi dan Kabupaten yang jumlah minimal dan maksimalnya telah diatur, suara penduduk Papua dapat berkali lipat suara pemilih di Jawa. Hal ini melanggar prinsip dasar pemilu tetapi penting untuk menjaga keutuhan Indonesia.

6. Threshold

Threshold adalah batasan minimal yang harus dilewati apabila ingin mendudukkan wakilnya atau mengikuti pemilu berikutnya. Terdapat dua jenis *threshold* yaitu *electoral threshold* dan *parliamentary threshold*. Tujuan utama threshold pada awalnya adalah untuk mencegah elemen Nazi masuk dalam parlemen Jerman tetapi saat ini bergeser, salah satunya untuk membatasi jumlah partai di parlemen.

Pada pemilu 1999 dan 2004, kita menggunakan *electoral threshold* dimana partai yang tidak mencapai perolehan tertentu tidak diperkenankan mengikuti pemilu berikutnya.

Aturan ini tidak efektif karena partai merubah nama dan struktur kepengurusan untuk mendaftar sebagai partai baru, dengan orang-orang lama. Pada 2009 kita memberlakukan *parliamentary threshold* (2, 5%) yang mensyaratkan hanya partai dengan perolehan suara tertentu yang dapat memperoleh kursi.

Tujuan pembatasan partai politik di parlemen terkait erat dengan efektifitas sistem persidangan di DPR yang diatur dalam UU Susduk. Partai-partai nantinya akan tergabung dalam fraksi-fraksi tertentu yang jumlahnya telah ditentukan. Dalam realitasnya, karena jumlahnya yang sedikit, partai bergabung dengan partai lainnya.

Pembatasan threshold mudah dicermati, partai besar cenderung ingin threshold besar karena ingin memangkas partai kecil dengan alasan sistem pemilu yang efisien dan penyederhanaan partai politik. Sebaliknya partai kecil cenderung ingin threshold kecil demi menjaga proporsionalitas. Saat ini, threshold masih diperdebatkan di angka 2,5%-5%.

7. Judicial Power

Faktor terakhir yang penting dan penting yang tidak boleh dilupakan adalah kekuatan Mahkamah Konstitusi. MK memiliki veto power terhadap konstitusi yang berpeluang untuk menghilangkan seluruh institutional design yang diciptakan lewat pemilu. Andrew McIntre (2003) menjelaskan, pemerintahan yang efektif adalah pemerintahan yang memiliki veto power yang seimbang, tidak terlalu banyak dan tidak terlalu sedikit. Di Indonesia saat ini, kewenangan untuk membuat sistem pemilu tidak hanya didesain di DPR, tetapi lebih ampuh di MK. Pada kasus pemilu 2009, MK menghapus satu blok pasal yang mengatur tentang *electoral formula*. Akibatnya sungguh luar biasa. Sistem pemilu bergeser dari proporsional semi-terbuka menjadi menjadi proporsional terbuka yang membuat seluruh design institusional terhenti. Sistem kepartaian yang didesain lewat pemilu tidak berjalan dan individu lebih penting dari partai politik.

Akibat dari perubahan sistem ini luar biasa. Foto kandidat menjadi sangat besar dengan hanya menyisakan logo kecil partai di pojok. Individu menjadi penting dan sedikit yang mau bekerja untuk partai karena keterpilihannya tidak didasarkan pada loyalitas kepada partai. Tidak ada lagi yang rela bekerja untuk partai dan institusionalisasi partai terhenti.

Penutup

Pemilu setelah reformasi di Indonesia menunjukkan perubahan yang signifikan dari waktu ke waktu. Perubahan sistem pemilu terjadi karena adanya perubahan terhadap elemen-elemen penyusun sistem pemilu yaitu *electoral formula*, *district magnitude* dan *ballot structure*. Selain itu tantangan pemilu di Indonesia juga ditambah dengan kondisi geografis dan sebaran penduduk yang tidak merata dan peran MK yang kuat. Terakhir, upaya untuk menciptakan sistem partai politik yang efektif dan efisien diusahakan dengan mekanisme threshold. Dalam proses penyusunan regulasi, keterkaitan antara

elemen tersebut menjadikan pemilu di Indonesia medan pertarungan yang berat antar partai.

Referensi:

Andre Blais and Louis Massicotte (1996), 'Electoral Systems' in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective* (Thousand Oaks CA: Sage)

Andrew Reynolds and Ben Reilly (1997), *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance) (available on-line at <http://www.idea.int/publications/esd/index.cfm>)

Diamond Larry and Leonardo Morlino (2005), *'Assessing the Quality of Democracy (A Journal of Democracy Book)'* The John Hopkins University Press.

McIntyre Andrew (2003), *The power of institutions: political architecture and governance*, Cornell University Press.

Mietzner (2009)', *Indonesia's 2009 elections: populism, dynasties and the consolidation of the party system*, LOWY institute

Sherlock Stephen (2009), *Indonesia's 2009 elections: the new electoral system and the competing parties*, CDI.