

Terhadap Revisi Undang-undang Pemilu Legislatif

**“Membaca Ulang Problematika Kepemiluan Indonesia
dan Alternatif Gagasan Sistem Pemilu”**

Dapatkah Revisi Undang-undang Pemilu Legislatif yang saat ini sedang disusun oleh DPR dan Pemerintah, mampu menjawab berbagai misi undang-undang pemilu yang diembannya. Pertanyaan ini penting dan sekaligus relevan untuk diajukan, mengingat mandat yang menjadi misi dari undang-undang pemilu itu sendiri, antara lain: menciptakan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, serta memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.¹

Pertanyaan lain yang juga penting diajukan adalah, dapatkah sistem pemilu yang diterapkan selama ini mendukung munculnya sistem pemerintahan presidensial seperti yang telah dimandatkan dalam Konstitusi. Ketentuan konstitusi memberikan isyarat secara jelas, bahwa sistem pemerintahan presidensial Indonesia, didasarkan pada prinsip *convergence of power dan convergence of purpose* dibandingkan *separation of power dan separation of purpose*. Prinsip *convergence of power dan convergence of purpose* atau penyatuan kekuasaan dan tujuan ini mensyaratkan adanya kolaborasi ataupun hubungan yang harmonis antara Presiden dan DPR dalam hal pengajuan dan pengesahan rancangan undang-undang.² Jika demikian, maka sudah seharusnya sistem pemilu, baik untuk memilih anggota legislatif maupun presiden dan wakil presiden, hendaknya didesain untuk menjawab kebutuhan konstitusi.

Problematika Kepemiluan Indonesia

Pelaksanaan pemilu demokratis yang telah dilaksanakan di Indonesia selama empat kali berturut-turut, sudah sepatutnya membuat kita sebagai anak bangsa patut berbangga hati. Kebanggaan ini tentu tidak berlebihan, mengingat banyaknya apresiasi dan penghargaan bahkan hingga dunia internasional yang menyatakan bahwa, Indonesia telah mampu membangun dan mengembangkan sebuah sistem demokrasi secara berkelanjutan melalui pemilu. Lebih daripada itu, ada harapan dari dunia internasional agar perkembangan demokrasi Indonesia di masa mendatang dapat menjadi suatu *role model* bagaimana demokrasi dapat tumbuh dan berkembang di sebuah negara yang memiliki populasi muslim terbesar di dunia.

Namun perlu juga kita akui bersama bahwa, empat kali penyelenggaraan pemilu paska reformasi sejak 1999 hingga 2014, pada satu sisi baru menimbulkan satu konsensus bersama dari semua pihak, bahwa pemilu menjadi satu-satunya mekanisme pergantian kepemimpinan secara reguler dan damai. Sedangkan tujuan-tujuan lain yang menjadi mandat ataupun misi dari undang-undang pemilu, belum sepenuhnya dapat diwujudkan. Misalnya, menghasilkan pemerintahan yang kuat,

¹ Misi Undang-undang Pemilu Legislatif sebagaimana tertera pada Bagian umum penjelasan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

² Pasal 20 Ayat (2) dan (4)UUD 1945

parlemen yang efektif, partisipasi politik yang meningkat, dan termasuk di dalamnya menciptakan sistem kepartaian yang sederhana.

Dari sekian kali pelaksanaan pemilu demokratis yang telah dilakukan, memperlihatkan adanya ketidaksesuaian antara tujuan atau misi Undang-undang Pemilu dan Undang-Undang Dasar 1945. Pada sisi konstitusi, paska pelaksanaan Pemilu 2004 hingga 2014 lalu menunjukkan satu fenomena menguatnya gejala parlementarisasi presidensialisme di Indonesia, dimana Presiden yang terpilih dengan tingkat legitimasi *popular vote* (pemilih) yang tinggi, jarang (?) menikmati dukungan signifikan (mayoritas) kursi di DPR. Hal ini berakibat pada efektivitas presiden dalam menjalankan roda pemerintahan, khususnya kebijakan-kebijakan yang membutuhkan persetujuan ataupun pengesahan dari DPR.

Tidak sinkronnya antara skema yang diatur dalam Undang-undang Pilpres dan Pileg, ditengarai sebagai basis utama munculnya problem kelembagaan antara Presiden dengan DPR ketika menjalankan roda pemerintahan.³ Contoh paling akurat dari prolem kelembagaan ini misalnya, skema pemilihan presiden dan wakil presiden yang berbasis pada prinsip *opovov* (*one person, one vote, one value*), sebaliknya untuk pemilihan DPR, prinsip tersebut tidak berlaku. Jika prinsip ini diberlakukan untuk dua skema pemilihan baik Presiden dan DPR, maka secara teoritis potensi munculnya problem kelembagaan yang pernah ada dan saat ini hadir tentu tereduksi secara signifikan.⁴

Jika fenomena parlementarisasi sistem presidensialisme ini makin menguat dalam dunia perpolitikan Indonesia, maka dampak yang dihasilkan akan dapat memperlemah kelembagaan sistem kepartaian. Misalnya, dalam rangka mendapatkan dukungan mayoritas di DPR, presiden terpilih akan melakukan tindakan-tindakan semacam kooptasi parlemen maupun kooptasi non parlemen. Secara sadar ataupun tidak, situasi ini akan menjadi disinsentif bagi upaya pelembagaan sistem kepartaian, terutama dari sisi melemahnya budaya oposisi.

Undang-undang Pemilu Legislatif

Problem-problem kepemiluan lain yang harus kita baca ulang saat ini adalah menyangkut berbagai misi yang diatur dalam Undang-undang Pemilu Legislatif. Beberapa catatan yang perlu dikemukakan terkait dengan fakta pada setiap pelaksanaan pemilu yang selalu diwarnai perubahan sistem pemilu, terutama elemen-elemen teknis sistem. Namun pada pelaksanaannya perubahan-perubahan tersebut tidak mampu menjawab misi undang-undang pemilu yang telah dimandatkan. Sebagai contoh, dari pemilu ke pemilu yang telah dilaksanakan memunculkan beberapa tren seperti: menguatnya gejala parlementarisasi sistem presidensialisme, fragmentasi sistem kepartaian yang semakin meluas, volatilitas sistem kepartaian yang tinggi, bayang-bayang penurunan partisipasi warga negara dalam memilih, dan sistem keparlemenan (lembaga perwakilan) yang diperdebatkan ataupun dipersengketakan fungsi dan perannya.

Beberapa indikator yang dapat digunakan sebagai ukuran untuk menyatakan apakah misi undang-undang pemilu legislatif terwujud atau tidak.

³ Pada kurun waktu kurang lebih 1,5 tahun masa pemerintahan Jokowi-JK, tidak ada satupun rancangan undang-undang yang diajukan oleh Pemerintah untuk dibahas di DPR. Hal ini dipandang normal, mengingat Pemerintah tidak memiliki dukungan mayoritas di DPR.

⁴ Kasus pemerintahan Jokowi-JK. Meskipun memenangkan pilpres secara mayoritas (53,15 persen), namun peta kekuatan dukungan kursi di DPR hanya berada pada kisaran 36,96 persen. Namun, jumlah dukungan tersebut akan bertambah pada kisaran 42 persen jika pemilihan DPR dilakukan secara *opovov*. Dengan demikian, untuk mendapatkan dukungan mayoritas di DPR, pemerintahan Jokowi-JK relatif hanya membutuhkan tambahan dukungan dari satu partai yang memiliki porsi kursi 9 persen di DPR.

Disproporsionalitas Hasil Pemilu. Indeks ini menunjukkan seberapa jauh tingkat ketidakproporsionalan hasil pemilu. Proporsionalitas sendiri diukur berdasarkan senjang antara persentase suara partai dibanding persentase kursinya. Jika persentase suara partai sama dengan persentase kursi, maka hasil tersebut dinyatakan proporsional. Sedangkan jika terjadi kesenjangan, maka hasil pemilu disebut disproporsional.

Disproporsional sendiri bukanlah suatu fenomena yang acak, namun sebuah gejala yang berpola dan sistematis. Sebagai ukuran, maka formula yang ditemukan oleh Michael Gallagher yang disebut sebagai Least Squares Index (LSq) atau Gallagher Index dianggap oleh para ahli pemilu sebagai ukuran yang paling mencerminkan tingkat disproporsionalitas hasil pemilu. Berdasarkan formula tersebut, hasil pemilu di Indonesia tersaji sebagai berikut: Pemilu 1999 LSq 3,50. Pemilu 2004 LSq 4,59. Pemilu 2009 LSq 6,16. Pemilu 2014 LSq 2,58. Dari data yang tersedia menunjukkan, semakin tinggi angka LSq maka dapat dikatakan semakin tidak proporsional hasil pemilu.

Fragmentasi Sistem Kepartaian. Derajat fragmentasi ini untuk menunjukkan ukuran sistem kepartaian Indonesia yang terbentuk paska pelaksanaan pemilu. Untuk mengukurnya, para ahli pemilu bersepakat menggunakan ukuran jumlah efektif partai di parlemen atau *effective number of parliamentary parties* (ENPP) yang ditemukan dan dikembangkan oleh Laakso dan Taguepera. Indeks ini menunjukkan apakah sistem kepartaian yang terbentuk di suatu negara masuk kategori sistem kepartaian sederhana atau meluas/ekstrem. Dari hasil empat kali pemilu di Indonesia, indeks ENPP yang terbentuk adalah, Pemilu 1999 ENPP 4,7 atau 5 sistem kepartaian (multikepartaian sederhana). Pemilu 2004 ENPP 7,1 atau 7 sistem kepartaian (multikepartaian ekstrim). Pemilu 2009 ENPP 6,1 atau 6 sistem kepartaian (multikepartaian ekstrim). Pemilu 2014 ENPP 8,2 atau 8 sistem kepartaian multikepartaian ekstrim). Dengan demikian, berdasarkan hasil pemilu ke pemilu menunjukkan bahwa sejak pemilu tahun 2009 sistem kepartaian yang terbentuk di Indonesia masuk kategori Sistem Multipartai Ekstrem.

Tingkat Volatilitas Sistem Kepartaian.⁵ Volatilitas ini untuk menunjukkan tingkat keajegan sistem politik dan kepartaian dari sisi pemilih. Kepercayaan pemilih kepada suatu partai dari satu pemilu ke pemilu, menjadi indikator utama untuk mengukur indeks ini. Indeks Volatilitas sendiri dikembangkan oleh Mogens N. Pedersen, oleh karena itu kerap disebut dengan nama Volatility Pedersen. Dari hasil pemilu ke pemilu, tingkat volatilitas sistem kepartaian di Indonesia masih berada pada kisaran di atas 20 persen. Sebagai bandingan, pada negara-negara yang tingkat demokrasinya lebih stabil seperti di negara-negara Eropa Barat, angka volatilitas ini berada pada kisaran 7-10 persen.

Konsentrasi Kekuatan Partai Politik Pemenang Pemilu. Tren lain yang juga muncul sebagai hasil dari pelaksanaan pemilu di Indonesia adalah adanya gejala ketidakmampuan partai politik untuk tetap mempertahankan kepercayaan para pemilih. Hal ini bisa dilihat dari makin turunnya kemampuan partai politik untuk tetap menjaga konsentrasinya dari satu pemilu ke pemilu lainnya. Data pemilu menunjukkan bahwa partai politik pemenang pemilu, porsi suaranya selalu mengalami penurunan dibandingkan pemenang pemilu sebelumnya. Sebagai contoh, pada Pemilu 1999 dimana PDI Perjuangan keluar sebagai pemenang dengan porsi suara 33,74 persen.

⁵ Karena sulit mencari padanan kata dalam bahasa Indonesia, istilah ini tetap digunakan. Istilah aslinya *volatility*, biasanya diasosiasikan dengan fenomena perubahan porsi perolehan suara partai cermin kekuatan politiknya dari satu pemilu ke periode pemilu berikutnya. Fenomena ini murni ditinjau dari sisi pemilih atau dengan kata lain tingkat keajegan pemilih untuk menjatuhkan pilihannya pada suatu partai politik dari satu pemilu ke pemilu berikutnya. Lebih lanjut lihat Mogens N, Pedersen Electoral Volatility in Western Europe, 1948-1977, *The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility*, European Journal of Political Research, 7/1 (1979), 1-26. Copyright 1979. Reprinted with permission of Kluwer Academic Publishers.

Angka ini tidak mampu dilampaui oleh Partai Golkar sebagai pemenang berikutnya dengan porsi penguasaan suara sebesar 21,58 persen di Pemilu 2004. Begitu juga pada Pemilu 2009, dimana Partai Demokrat keluar sebagai pemenang dengan porsi suara 21,21 persen. Demikian juga hasil Pemilu 2014 yang menjadikan PDI Perjuangan keluar sebagai pemenang. Namun porsi penguasaan suara berada pada angka 19,41 persen.

Tingkat Partisipasi Pemilih. Tidak ada faktor tunggal yang mempengaruhi tinggi rendahnya partisipasi pemilih dalam menggunakan hak suaranya. Namun satu hal yang harus diperhatikan bahwa tinggi rendahnya partisipasi pemilih dari pemilu ke pemilu merupakan cermin apakah harapan para pemilih untuk merubah sesuatu masih dapat disandarkan melalui pemilu. Jika melihat data Pemilu yang tersedia, tren partisipasi pemilih kita berkisar antara 70 persen sampai dengan 92 persen (Pemilu 1999 92,99 persen, Pemilu 2004 84,07 persen, 2009 70,99 persen, dan Pemilu 2014 75 persen). Jika dilihat pada setiap pelaksanaan pemilu, bayang-bayang penurunan tingkat partisipasi pemilu secara potensial masih tetap ada. Pemilu 2014 lalu setidaknya telah mampu meningkatkan angka partisipasi sebesar kurang lebih 5 persen dibanding pemilu sebelumnya. Namun tingkat partisipasi ini tentu masih sangat jauh dibandingkan dengan apa yang pernah diraih pada dua pemilu sebelumnya, yaitu Pemilu 1999 dan Pemilu 2014.

Tingginya Suara Tidak Sah. Potret lain yang masih menyisakan pertanyaan besar adalah terkait dengan jumlah suara tidak sah yang masih tinggi. Pemilu 2014 lalu juga berkontribusi untuk menurunkan jumlah suara tidak sah dibanding yang terjadi pada Pemilu 2009. Namun jumlah suara tidak sah pada Pemilu 2014 lalu masih berada pada kisaran angka 10,76 persen atau setara dengan 14,3 juta lebih suara pemilih. Data pemilu Indonesia menyajikan angka sebagai berikut; jumlah Suara Tidak Sah Pemilu 1999 3,33 persen atau setara dengan 3,6 juta suara. Pemilu 2004 berada pada angka 9,66 persen atau setara lebih dari 10,9 juta suara. Pemilu 2009 pada angka 14,43 persen atau setara lebih dari 17,5 juta suara pemilih. Dari tingginya suara tidak sah pada pemilu-pemilu Indonesia, menjadi pertanyaan besar, apakah memang sistem pemilu atau tata cara pemberian suara yang kita terapkan masih dianggap rumit oleh para pemilih.

Dimensi Penting Namun Absen Dalam Advokasi

Pada saat ini, pembuat undang-undang -DPR dan Pemerintah- juga sedang menggodok materi Revisi Undang-undang Pemilu Legislatif. Meskipun baru akan dibahas secara mendalam pada masa-masa sidang mendatang, namun isu-isu apa saja yang hendaknya diatur dan dibahas dalam ruu tersebut sudah mendapatkan perhatian dari banyak kalangan. Utamanya dari sisi para pegiat pemilu dan aktivis NGO, baik secara sendiri maupun berkoalisi.

Melihat rekam proses penyusunan materi advokasi perubahan undang-undang pemilu yang telah berlangsung selama kurang lebih 15 bulan ini, terlihat bahwa materi-materi yang diusung sedikit sekali melibatkan potret-potret obyektif-subyektif atas berbagai masalah yang dihadapi oleh para pengguna (DPR, caleg, dan penyelenggara). Dengan kata lain, setidaknya ada dua dimensi penting dalam hal advokasi yang absen. Pertama, menyangkut aspek siapa *user* atau pengguna dari undang-undang yang hendak diadvokasi, dan kedua menyangkut fungsi penting dari NGO dalam hal advokasi.

Dari putaran-putaran diskusi intensif yang dilakukan terlihat bahwa potret berbagai masalah yang dihadapi oleh *user* bukan menjadi sumber utama bagi penyusunan draf perubahan dalam rangka revisi undang-undang. Menjadi pertanyaan lebih lanjut, bagaimana hasil evaluasi penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu dan DKPP) dilihat dan dijadikan sebagai dasar pijakan dalam perubahan materi ruu. Apa saja pengalaman dan kendala-kendala yang dihadapi terutama dari sisi kelembagaan dan aspek teknis lainnya. Kemudian, apakah dalam proses penyelenggaraan pemilu sebelumnya, ada fungsi-fungsi lain yang juga dilakukan oleh penyelenggara, namun dari sisi

payung hukum perlu dikuatkan. Atau pertanyaan dasar, bagaimana respon dan masalah yang dihadapi oleh penyelenggara terkait dengan sistem pemilu yang harus dioperasionalkan sampai ke tingkat yang paling bawah.

Dari sisi DPR sebagai pembuat undang-undang, bagaimana potret-potret masalah dan kendala apa saja yang telah dihadapi berdasarkan pengalaman secara langsung di lapangan oleh para pelaku (caleg). Apakah potret atas berbagai masalah yang telah dihadapi oleh DPR dijadikan sebagai salah satu dasar penting dalam penyusunan naskah perubahan rUU. Jika membaca naskah perubahan yang diusung dan saat ini telah disampaikan ke DPR, terbaca bahwa materi-materi perubahan rUU tidak menjadikan potret berbagai masalah, baik yang dihadapi oleh penyelenggara maupun DPR sebagai sumber rujukan penting.

Dimensi lain yang juga absen hingga kurun waktu saat ini adalah menyangkut peran dan fungsi organisasi masyarakat sipil di dunia kepemiluan, yaitu sebagai pemberi gagasan-gagasan dan alternatif sistem kepemiluan. Dari rekam proses yang dilakukan, relatif hingga saat ini tidak muncul konsep alternatif tentang sistem pemilu, maupun elemen-elemen teknis kepemiluan. Padahal alternatif-alternatif ini penting bagi pengambil kebijakan untuk mencermati dan mendalami berbagai pilihan yang tersedia, sebelum masuk dalam proses politik pembuatan kebijakan.

Alternatif dan Gagasan Pilihan Sistem Pemilu

Berbagai pilihan dan gagasan alternatif yang dapat diajukan tentu dilatar belakangi oleh mandat-mandat yang telah ditetapkan dan menjadi tujuan undang-undang pemilu sebagai *constraint* utama. Misalnya proporsionalitas dan derajat keterwakilan lebih tinggi, menciptakan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, meningkatkan keterwakilan perempuan, memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas, menghasilkan pemerintahan yang kuat, lembaga perwakilan yang efektif dan sebagainya.

Berdasarkan berbagai mandat yang telah ditetapkan tersebut, maka beberapa pilihan sistem yang dapat diajukan, antara lain:

- **Proporsionalitas dan Derajat Keterwakilan Lebih Tinggi Level Provinsi ala Pemilu 1999.** Penghitungan perolehan suara kursi partai politik dilakukan pada tingkat propinsi. Setelah diketahui perolehan kursi dari masing-masing partai politik di tingkat propinsi, baru kemudian perolehan kursi tersebut dialokasikan pada masing-masing dapil dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan. Dengan demikian, proporsionalitas hasil pemilu dapat terjadi, setidaknya dalam setiap provinsi. Efek lain yang juga dihasilkan adalah merubah persepsi bahwa dapil adalah bukan arena pertarungan sesama legislator separtai, tetapi dapil menjadi arena pencalonan.
- **Model Kursi Kompensasi.** Sebagian kursi tidak dipertandingkan atau dicadangkan. Kursi cadangan ini bisa pada level provinsi ataupun tingkat nasional. Setelah kursi yang dipertandingkan terbagi kepada seluruh partai politik, selanjutnya kursi yang dicadangkan, akan digunakan untuk mengkompensasi partai politik yang perolehan kursinya masih belum proporsional. Keuntungannya: terdapat dua macam legislator, yaitu legislator dapil dan legislator propinsi/nasional.
- **Daftar Tertutup di tingkat nasional, Daftar Terbuka di tingkat daerah.**
- **Daftar Tertutup di tingkat nasional dengan Alokasi kursi provinsi tergantung pada perolehan suara parpol pada saat pemilu.** Alokasi kursi tidak dilakukan sebelum pemilu, namun dilakukan paska pemilu. Jadi tidak berorientasi pada jumlah penduduk, namun berorientasi pada jumlah pemilih. Dengan demikian, jika di suatu wilayah tingkat partisipasi pemilihnya tinggi, maka perolehan kursi juga tinggi.

- **Model Kombinasi (Mayoritarian & Proporsional) dengan cara penghitungan perolehan suara kursi model proporsional dan bukan model paralel.** Dimana basis yang menjadi penentu adalah membandingkan berapa persen suara partai politik dengan berapa persen kursi yang berhak didapatkannya. Dengan demikian, hasil proporsional menjadi jaminan utama bagi setiap partai politik. Hasil pemilu proporsional dicapai dan sekaligus menjawab masalah akuntabilitas dan kelembagaan kepartaian melalui disiplin partai. Keuntungannya: terdapat dua macam legislator, yaitu legislator dapil dan legislator propinsi/nasional.
- **Dua Level Perebutan Kursi.** Sebagian kursi dipertandingkan pada tingkat dapil dan sebagian pada tingkat nasional. Hal ini berguna untuk mengakomodasi keterwakilan dapil dan keterwakilan tingkat nasional.
- **Biproporsional.** Model penghitungan perolehan suara-kursi secara matematik (metode biproporsional) yang menjadi faktor utama. Dimana perolehan suara-kursi partai politik akan melalui proses penghitungan dua kali, sehingga hasil (kursi) yang akan didapatkan oleh setiap partai akan benar-benar proporsional. Penghitungan dilakukan dengan cara penghitungan di dapil dan kemudian di tingkat propinsi. Hasilnya akan menimbulkan koreksi yang dapat memberikan hasil pemilu secara proporsional di tingkat propinsi. Ketentuan yang sama, dapat diterapkan untuk tingkat nasional.
- **Binominal.** Setiap dapil disediakan dua kursi. Dengan demikian ada insentif bagi parpol untuk sejak awal berkoalisi, dan bahkan tidak hanya untuk pileg namun juga untuk pilpres. Atau untuk konteks Indonesia, dapat dilakukan **Trinominal** dimana setiap dapil disediakan tiga kursi. Dengan demikian, tujuan untuk memperkuat dan melembagakan sistem kepartaian diharapkan dapat terwujud. Syaratnya: gabungan parpol bukan peleburan, tapi nama-nama parpol ditulis dalam kertas suara.

Alternatif-alternatif di atas dilakukan dengan dua syarat syarat. Pertama alokasi kursi DPR harus menggunakan prinsip OPOVOV. Kedua, menggunakan cara penghitungan suara:

- a) Tetap seperti sekarang namun harus didampingi oleh metoda penghitungan bebas paradoks, konsisten, stabil, dan monoton, atau
- b) Diganti sepenuhnya dengan metoda bebas paradoks, konsisten, stabil dan monoton.

Kesemuanya harus didampingi ketentuan, bahwa parpol ataupun koalisi mayoritas harus memperoleh kursi mayoritas di dapil, kabupaten/kota, provinsi dan nasional.

Jakarta, 22 Mei 2016

Sindikasi Pemilu dan Demokrasi - SPD