

PEMILU INDONESIA: MENDISKUSIKAN PENGUATAN SISTEM



oleh **Didik Supriyanto**

Ketua Dewan Pelaksana Perludem

Sejarah politik Indonesia menunjukkan bahwa usaha-usaha untuk menggunakan sistem pemilihan umum (pemilu) mayoritarian (atau secara salah kaprah dikenal dengan sistem distrik) untuk memilih anggota parlemen atau DPR, selalu tidak membuahkan hasil. Selanjutnya, kepastian hukum untuk terus menggunakan sistem pemilu proporsional (proportional representative ? PR) dijamin oleh Perubahan Ketiga UUD Pasal 22E ayat (3), yang menyatakan ?Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.? Dengan ketentuan bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik, maka dengan sendirinya konstitusi menegaskan bahwa sistem pemilu yang digunakannya adalah sistem pemilu proporsional.

Dalam sistem pemilu proporsional, keterwakilan politik menjadi misi utama. Bekerjanya sistem ini diharapkan menghasilkan wakil-wakil rakyat yang mencerminkan kondisi masyarakat, baik secara gender, ideologi, agama, bahasa, etnis, dll. Namun karena tujuan lain dari setiap pemilu adalah membentuk pemerintahan efektif, maka sistem pemilu proporsional pun berusaha mengurangi fragmentasi politik di parlemen yang dianggap sebagai biang ketidakefektifan pemerintahan. Di sinilah berbagai variabel sistem pemilu bisa direkayasa. Untuk mengurangi fragmentasi politik parlemen misalnya, besaran daerah pemilihan dikurangi, dan formula

alokasi kursi menggunakan metode divisor varian D'Hont.

Pada Pemilu 1999 dan Pemilu 2004, orientasi pembangunan sistem pemilu fokus pada keterwakilan politik. Hal ini sejalan dengan tingginya tuntutan berbagai kelompok masyarakat untuk berpartisipasi politik dan mengakses kekuasaan, setelah sekian lama dibelenggu oleh otoriterisme Orde Baru. Namun ketika dua kali pemilu demokratis itu berhasil menampung semua kelompok politik yang dipercaya rakyat di parlemen, masalah efektivitas pemerintahan timbul. Banyaknya partai politik yang masuk di DPR, DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota, dianggap tidak hanya menyulitkan pengambilan keputusan yang kemudian berdampak pada efektivitas pemerintahan, tetapi juga menyuburkan korupsi. Meskipun sesungguhnya hal itu juga tidak terlepas dari model penyelenggaraan pemilu eksekutif yang dijalankan secara terpisah dari pemilu legislatif.

Itulah yang melatarbelakangi munculnya gagasan ambang batas perwakilan atau parliamentary threshold menjelang Pemilu 2009, setelah apa yang disebut dengan electoral threshold gagal membatasi jumlah partai peserta pemilu. UU No. 10/2008 mengatur bahwa partai politik harus meraih suara sedikitnya 2,5% dari suara sah nasional agar bisa mengirimkan wakil ke DPR. Ketentuan ini ternyata efektif mengurangi jumlah partai politik di parlemen, sebagaimana ditunjukkan oleh Pemilu 2009 yang menghasilkan 9 partai politik di DPR. Bandingkan dengan dua pemilu sebelumnya yang tidak menerapkan ketentuan ambang batas perwakilan pemilu DPR: Pemilu 2004 menghasilkan 16 partai politik di DPR, sedang Pemilu 1999 menghasilkan 21 partai politik.

Benarkah berkurangnya jumlah partai politik di DPR meningkatkan efektivitas pemerintahan? Jika efektivitas pemerintahan itu diukur berdasarkan produk legislasi, pengawasan eksekutif dan penyusunan anggaran, maka jawabannya adalah tidak. Dari sinilah tampak, bahwa perdebatan meningkatkan angka ambang batas perwakilan pemilu DPR, lebih diwarnai oleh kepentingan beberapa partai politik untuk memperbesar kekuasaan daripada meningkatkan efektivitas pemerintahan. Sebab, di mana-mana di dunia ini tidak terdapat hubungan antara besarnya angka ambang batas perwakilan dengan efektivitas pemerintahan.

Efektivitas pemerintahan memang dipengaruhi oleh tingkat fragmentasi politik di parlemen. Namun rendahnya fragmentasi politik parlemen tidak identik dengan sedikitnya jumlah partai di parlemen. Sebab fragmentasi partai lebih dipengaruhi oleh seberapa banyak jumlah partai yang mendominasi parlemen, bukan seberapa banyak jumlah partai di parlemen. Sebagai contoh, parlemen yang hanya terdiri dari 4 partai politik tapi kekuatannya menyebar, katakanlah masing-masing memiliki kursi 25%, maka pengambilan keputusan tetap sulit dilakukan. Sebaliknya belasan partai bisa saja masuk parlemen, tetapi fragmentasinya rendah apabila hanya satu atau dua partai dominan; dalam artian satu atau dua partai itu dapat mengambil keputusan sendiri karena menguasai lebih dari 50% kursi.

Pengedepanan kepentingan partai politik dalam perdebatan ambang batas perwakilan itu semakin jelas ketika DPR ? yang terdiri atas 9 partai politik yang lolos ambang batas Pemilu 2009 ?memaksakan ketentuan ambang batas pemilu DPR untuk pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, sebagaimana termuat dalam RUU Perubahan UU No. 10/2008 yang disusun oleh Badan Legislasi DPR, dan disahkan DPR pada 19 Juli 2011.

Jika ketentuan itu disahkan, maka Pemilu 2014 nanti, katakanlah ada 8 partai politik yang lolos ambang batas pemilu nasional untuk memilih anggota DPR, maka ke-8 partai itu jugalah yang akan lolos masuk DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota seluruh Indonesia. Artinya sebesar apapun perolehan suara partai politik dalam pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, apabila tidak lolos ambang batas perwakilan pemilu DPR, maka partai tersebut tidak mendapatkan kursi. Padahal ketika pemungutan suara, pemilih tetap menggunakan tiga surat suara yang berbeda (yaitu surat suara memilih anggota DPR, surat suara memilih anggota DPRD provinsi, dan surat suara memilih anggota DPRD kabupaten/kota). Tetapi mengapa keterpilihan anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota ditentukan oleh ambang batas pemilu DPR?

Jelas sekali, ketentuan ini tidak hanya tidak logis dan merusak akal sehat, tetapi juga melanggar hak konstitusional warga negara karena keaslian suara pemilih dalam memilih anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, dihilangkan. Jumlah suara yang hilang tentu harus menjadi pertimbangan, karena salah satu prinsip pokok sistem pemilu proporsional adalah menekan sesedikit mungkin suara yang tidak bisa dikonversi menjadi kursi. Selain itu, rumusan ketentuan seperti itu juga berpotensi menimbulkan konflik politik pada tingkat lokal, karena partai politik yang mendapat dukungan di tingkat lokal tidak mendapatkan haknya untuk menduduki kursi parlemen

lokal. Para pembuat undang-undang hendaknya belajar dari sejarah politik nasional, usaha-usaha penyeragaman politik yang dilakukan oleh elit politik Jakarta, justru menjadi biang permasalahan integrasi nasional. Di antara beberapa materi perubahan sistem pemilu yang diperdebatkan dalam rangka penyusunan RUU Perubahan UU No. 10/2008 oleh Badan Legislasi DPR, isu ambang batas perwakilan di parlemen lebih banyak menyedot perhatian kalangan partai politik, DPR, akademisi dan masyarakat sipil peduli pemilu. Tentu saja soal ambang batas perwakilan ini juga menjadi sasaran riset sistem pemilu Indonesia pasca-Orde Baru, yang dilakukan oleh Prof. Andrew Reynolds, guru besar University of North Carolina at Chapel Hill, Amerika Serikat dan August Mellaz, peneliti Perludem. Keduanya tidak hanya mencermati data-data hasil pemilu, kasus-kasus penyelenggaraan pemilu dan pasal-pasal undang-undang pemilu, tetapi juga berdiskusi dengan politisi, khususnya anggota Komisi II DPR, beberapa akademisi, serta kelompok masyarakat sipil peduli pemilu. Hasil riset yang dilakukan sepanjang Juni-Juli 2011 tersebut, secara ringkas disampaikan dalam bentuk buku tipis ini.

Prof. Andrew Reynolds dikenal sebagai ahli perbandingan sistem pemilu internasional, sedang August Mellaz adalah peneliti pemilu yang aktif menganalisis dan mensimulasikan bekerjanya variabel-variabel sistem pemilu dalam pemilu Indonesia. Kerjasama riset dua ahli sistem pemilu dengan perspektif berbeda ini, bukan dimaksudkan untuk merumuskan rekomendasi jitu bagi perbaikan sistem pemilu Indonesia, tetapi lebih pada usaha membuka diskusi dan mengembangkan wacana dalam rangka penguatan sistem pemilu Indonesia yang akan diformat dalam bentuk Perubahan UU No. 10/2008. Oleh karena itu, keduanya juga membuka diri untuk mendiskusikan lagi apa-apa yang disampaikan di buku ini.

Selain isu ambang batas perwakilan, riset ini juga meneliti dua isu lain yang penting untuk didiskusikan lebih lanjut: pertama, menyangkut penggunaan formula alokasi kursi ke partai politik (undang-undang menyebutnya penghitungan perolehan kursi partai politik), yang sempat menimbulkan banyak masalah pada Pemilu 2009; kedua, menyangkut efektivitas kebijakan afirmasi untuk kandidat perempuan, mengingat telah terjadi perubahan sistem, dari daftar calon tertutup ke daftar calon terbuka, dan metode calon terpilih dari nomor urut ke suara terbanyak.

Formula alokasi kursi Pemilu 2009 bisa saja dipertahankan, namun formula itu harus diperjelas lagi agar tidak menimbulkan silang sengketa di antara penyelenggara pemilu dan partai-partai politik. Seperti sudah disampaikan oleh beberapa kelompok pemantau pemilu, dalam hal ini, Prof. Andrew Reynolds dan August Mellaz juga menawarkan penggunaan metode rata-rata tertinggi atau metode divisor. Selain lebih sederhana (sekali hitung selesai), metode ini secara matematik terbukti lebih fair jika dibandingkan dengan metode kuota (BPP). Namun bagaimana penggunaan metode itu perlu disimulasikan atau dipraktikkan di kalangan pembuat dan pelaksana undang-undang agar kelak jika benar-benar digunakan tidak menimbulkan silang sengketa.

Pada prinsipnya, menurut Prof. Andrew Reynolds, formula penghitungan apapun bisa digunakan dalam sistem pemilu demokratis, asalkan formula itu ditetapkan berdasarkan kesepakatan para pemangku kepentingan, dan dirumuskan secara jernih dan jelas sehingga dipahami secara benar oleh penyelenggara dan peserta pemilu. Perubahan sistem pemilu dari daftar calon tertutup dengan calon terpilih berdasar nomor urut, ke daftar calon terbuka dengan calon terpilih berdasar suara terbanyak, dengan sendirinya menurunkan efektivitas kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota 30% perempuan dalam daftar calon anggota legislatif yang disusun partai politik, sebagaimana telah dipraktikkan sejak Pemilu 2004 dan diperkuat lagi pada Pemilu 2009. Memang hasil Pemilu 2009 masih menunjukkan pentingnya nomor urut bagi keterpilihan calon, baik calon laki-laki maupun calon perempuan. Namun ketika sistem daftar calon terbuka dan suara terbanyak semakin dipahami pemilih, maka nomor urut tidak lagi menentukan bagi keterpilihan calon. Oleh karena itu harus dicari model baru penerapan kebijakan afirmasi buat perempuan agar peluang mereka terpilih

lebih tinggi, tanpa harus meninggalkan asas kompetisi bagi setiap calon, baik laki-laki maupun perempuan. Di sini Prof. Andrew Reynolds mecontohkan beberapa model yang lazim dipraktikkan di beberapa negara. Apakah model ini tepat atau tidak bagi pemilu Indonesia, tentu saja perlu didiskusikan lebih lanjut.

Akhirnya, atas nama Perludem kami mengucapkan banyak terima kasih atas kerja keras Prof. Andrew Reynolds dan August Mellaz dalam menyelesaikan riset sistem pemilu Indonesia ini. Terima kasih juga kami sampaikan kepada International Foundation for Electoral System (IFES Indonesia) yang sedari awal mendukung kegiatan ini. Semoga apa yang telah dihasilkan oleh riset ini

benar-benar bermanfaat dalam usaha penguatan sistem pemilu Indonesia.

Jakarta, 20 Agustus 2011

Didik Supriyanto

Ketua Dewan Pelaksana Perludem