

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dinyatakan bahwa untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.¹

Selanjutnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (hasil amandemen ketiga) menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar", yang oleh Pasal 22E ayat (6) ditegaskan bahwa perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui lembaga perwakilan rakyat, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan lembaga perwakilan daerah, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Perwujudan kedaulatan rakyat, dengan demikian, memerlukan suatu undang-undang yang mengatur tentang pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) anggota lembaga perwakilan rakyat dan daerah, guna terbentuknya lembaga permusyawaratan rakyat dan lembaga perwakilan rakyat dan daerah. Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimaksudkan untuk terpilihnya anggota, dan terbentuknya, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk kepentingan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Melalui pemilu yang bersifat langsung, rakyat sebagai pemilih berhak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Semua warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih berhak mengikuti pemilu dan memberikan suaranya secara langsung.

Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna terjaminnya kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa

¹ Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya. Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

Sementara itu, pemilu perlu diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas yang dilaksanakan secara lebih berkualitas, sistematis, *legitimate* dan akuntabel dengan partisipasi masyarakat seluas-luasnya. Setiap penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan dan/atau perlakuan yang tidak adil dari pihak manapun. Pemilu harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang lebih berkualitas, yang menjamin derajat kompetisi yang tinggi, sehat, partisipatif, serta mempunyai derajat keterwakilan yang tinggi dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas, dipandang perlu untuk membentuk undang-undang (UU) tentang pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, sebagai penyempurnaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang.

B. Maksud dan tujuan

1. Maksud

Pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dimaksudkan untuk melakukan penyempurnaan atas UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, khususnya penyempurnaan atas berbagai materi pengaturan yang terkait dengan penetapan alokasi kursi dan daerah pemilihan, peserta pemilu, pendaftaran pemilih dan penyusunan daftar pemilih, pencalonan, kampanye, prinsip umum

pemungutan suara, penghitungan suara, pemantauan pemilu, dan penyelesaian sengketa pemilu.

2. Tujuan

Tujuan pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah terbentuknya undang-undang sebagai landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat, lembaga perwakilan daerah, dan lembaga perwakilan rakyat daerah, dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

C. Landasan penyempurnaan

1. Landasan filosofis

Secara filosofis, pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD diperlukan sebagai upaya pengaktualisasian nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan pemerintahan. Penyelenggaraan pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dan sebagai instrumen utama pelaksanaan demokrasi menandakan bahwa rakyat sungguh-sungguh berperan dalam menentukan arah dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah dengan cara memilih sendiri wakilnya yang akan duduk dalam, dan memerintah melalui, lembaga perwakilan rakyat dan daerah.

2. Landasan politik

Sejalan dengan pemikiran filosofis di atas, pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD juga diperlukan dalam rangka mengaktualisasikan *prinsip one person one vote one value* dalam proses rekrutmen politik, sebuah prinsip yang mengandung makna kesetaraan nilai suara dan pilihan setiap warga negara dalam mengisi keanggotaan lembaga perwakilan. Kehadiran UU ini juga sekaligus menjadi sebuah jaminan bahwa setiap warga negara memperoleh kesempatan yang sama untuk menggunakan hak memilih dan hak dipilihnya menurut ketentuan yang terkandung dalam UU. Dengan kata lain, melalui pembentukan UU ini, diharapkan dapat tercipta ruang kompetisi politik yang sehat, adil, dan tertib bagi semua aktor dan konstituen politik, dalam kerangka aktualisasi nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan politik kenegaraan dan pemerintahan.

3. Landasan sosiologis

Pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD pada dasarnya tidak hanya bermakna filosofis dan politik, tetap juga memiliki makna sosiologis. Penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan prakondisi bagi terwujudnya lembaga-lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah, serta lembaga perwakilan rakyat daerah, yang memiliki kemampuan dalam memainkan peran secara maksimal dalam tata pengelolaan negara dan pemerintahan. Realitas sosial mengisyaratkan bahwa masyarakat senantiasa mengisyaratkan keharusan adanya ruang bagi keikutsertaan mereka dalam menentukan cara-cara penyelesaian persoalan mereka, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil mereka yang secara formal duduk di lembaga perwakilan. Oleh sebab itu, masyarakat juga senantiasa mendambakan kehadiran lembaga-lembaga perwakilan yang mampu menangani sekaligus menjadi sumber solusi bagi berbagai persoalan dan kebutuhan mereka, yang hanya dapat diwujudkan melalui penyelenggaraan pemilu yang berkualitas.

4. Landasan hukum

Pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD didasarkan pada mandat konstitusi sebagai hukum dasar, baik sebagai hukum dasar dalam kaitan dengan kewenangan pembentukan undang-undang maupun sebagai hukum dasar dalam kaitan dengan materi muatan undang-undang. Khusus yang terkait dengan materi muatan undang-undang, pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD didasarkan pada pasal-pasal dalam UUD 1945 (Hasil Amandemen), khususnya Pasal 2 ayat (1) yang mengatur tentang MPR, Pasal 18 ayat (3) yang mengatur tentang DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, Pasal 19 ayat (2) yang mengatur tentang susunan DPR, Pasal 22C ayat (4) yang mengatur tentang susunan dan kedudukan DPD, dan Pasal 22E yang menegaskan tentang pemilihan umum sebagai proses pengisian keanggotaan DPR, DPD, dan DPRD.

Sementara itu, UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2005-2009 menggariskan bahwa salah satu misi pembangunan nasional jangka panjang adalah mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum, yang akan diwujudkan melalui pencapaian sasaran pokok berupa "pemantapan kelembagaan demokrasi yang kokoh". Pemantapan kelembagaan demokrasi yang kokoh dicapai melalui penyempurnaan struktur politik yang dititikberatkan pada proses kelembagaan demokrasi, yang dilakukan dengan, antara lain,:

- a. mempromosikan dan menyosialisasikan pentingnya keberadaan sebuah konstitusi yang kuat dan memiliki kredibilitas tinggi sebagai pedoman dasar bagi seluruh proses demokratisasi berkelanjutan;

- b. menata hubungan antara kelembagaan politik, dalam kehidupan bernegara;
- c. meningkatkan kinerja lembaga-lembaga penyelenggara negara dalam menjalankan kewenangan dan fungsi-fungsi yang diberikan oleh konstitusi dan peraturan perundangan; dan
- d. menciptakan kelembagaan demokrasi lebih lanjut untuk mendukung berlangsungnya konsolidasi demokrasi secara berkelanjutan,

yang dicapai melalui pelaksanaan program, antara lain:

- a. penyempurnaan dan penguatan kelembagaan demokrasi, yang bertujuan untuk mewujudkan pelembagaan fungsi-fungsi dan hubungan antara lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, lembaga politik lainnya, serta lembaga-lembaga kemasyarakatan yang kokoh dan optimal;
- b. perbaikan proses politik, yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas penyelenggaraan pemilihan umum dan uji kelayakan publik, serta pelembagaan perumusan kebijakan publik.

D. Metode

Pembentukan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dilakukan dengan metode kerja sebagai berikut:

- a. Evaluasi atas pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- b. Pengkajian terhadap pasal-pasal dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 yang dinilai mengandung kelemahan dan/atau bermasalah;
- c. Pengkajian terhadap konsep teoritis tentang pemilihan umum yang ideal;
- d. Penyesuaian dengan UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu; dan
- e. Analisis komprehensif dan penyusunan konsep pengaturan yang baru.

E. Sistematika penulisan

Naskah Akademik ini ditulis dengan sistematika sebagai berikut:

- Bab I PENDAHULUAN, berisi uraian tentang latar belakang, maksud dan tujuan, landasan penyempurnaan, metode, dan sistematika penulisan;
- Bab II ARAH DAN TUJUAN SERTA CAKUPAN PENYEMPURNAAN UU NOMOR 12 TAHUN 2003 TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD, yang berisi uraian tentang arah dan tujuan serta cakupan penyempurnaan UU Nomor 12 Tahun 2003;

- Bab III PROBLEMATIKA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2003 TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD, berisi uraian tentang kondisi objektif dan masalah yang melekat pada ketentuan-ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2003 yang memerlukan penyempurnaan;
- Bab IV MATERI RANCANGAN UNDANG-UNDANG, berisi uraian tentang materi penyempurnaan dan susunan rancangan undang-undang; dan
- Bab V KESIMPULAN.

Bagian akhir Naskah Akademik dilengkapi dengan daftar pustaka yang berisi referensi pendukung.

BAB II

ARAH DAN TUJUAN SERTA CAKUPAN PENYEMPURNAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2003 TENTANG PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD

Pada dasarnya penyempurnaan UU Nomor 12 Tahun 2003 diarahkan untuk memperbaiki kualitas penyelenggaraan pemilihan umum dari waktu ke waktu secara konsisten, sebagai bagian dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya mewujudkan tata pemerintahan yang efektif (*effective governance*). Dengan penyempurnaan UU Nomor 12 Tahun 2003 diupayakan bahwa proses demokratisasi tetap berlangsung melalui pemilihan umum yang lebih berkualitas, namun di saat yang sama proses demokratisasi tersebut berjalan dengan baik, terkelola dan terlembaga. Bila dua hal ini tidak berjalan secara simultan, dikhawatirkan proses perubahan politik yang secara alamiah terjadi selama ini tidak memiliki arah atau tujuan yang jelas dan gagal menghasilkan konsolidasi demokrasi atau pelembagaan politik. Kegagalan mengawal proses demokratisasi dengan pemerintahan yang efektif dikhawatirkan hanya akan menghasilkan situasi yang *chaotic* (kacau), karena terjadinya aktivasi politik massa yang sangat akseleratif tanpa diimbangi oleh tersedianya ruang-ruang artikulasi politik yang mampu melembagakannya secara fungsional, serta hilangnya kapasitas negara atau gagalnya negara untuk mengelola aktivasi politik massa yang plural tersebut.

Kegagalan suatu negara untuk mengelola demokrasi dengan baik ditandai dengan merebaknya *organized anarchy*, delegitimasi pemerintah dan munculnya *institusi-institusi substitutif* yang mengambil alih fungsi dan otoritas pokok negara. Kehadiran institusi informal, *shadow state*, orang kuat di tingkat lokal, serta manifestasi konflik horizontal dan komunal yang sangat kuat merupakan salah satu contoh kluster dari ketidak-efektifan pemerintahan. Bila kondisi ini terus berjalan, maka tidak mustahil akan terjadi *weak state*, lebih lanjut lagi menjadi *failed state* atau bahkan menjadi *collapse state*. Negara gagal memenuhi kewajibannya memberikan pelayanan berbagai *political goods* (keamanan fisik, pendidikan, kesehatan, prasarana dan sebagainya), karena aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan semakin plural dan aktif, namun gagal menghasilkan konsensus.

Dalam kaitan ini, upaya memperbaiki dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum melalui perbaikan dan penyempurnaan UU Nomor 12 Tahun 2003 dapat dikatakan sebagai suatu langkah membuka akses bagi rakyat untuk melakukan seleksi yang lebih berkualitas terhadap aktor-aktor yang akan terlibat dalam perumusan kebijakan agar diperoleh para pelaku yang mampu merumuskan konsensus secara demokratik dan menghasilkan pemerintahan yang efektif untuk mengawal proses demokrasi. Dengan perkataan lain, merujuk kepada arah penyempurnaan UU Nomor 12 Tahun 2003 yang telah dijelaskan di atas, maka penyempurnaan UU dimaksud pada prinsipnya ditujukan untuk menciptakan keseimbangan antara pendalaman

demokrasi (*deepening democracy*) dengan pengembangan pemerintahan yang efektif (*effective governance*).

A. Arah dan tujuan penyempurnaan UU Nomor 12 Tahun 2003

1. Penciptaan keseimbangan antara pendalaman demokrasi dengan pengembangan pemerintahan yang efektif.

Secara historis, konsep demokrasi memang berakar dari perlawanan terhadap pemerintahan yang otoriter dan situasi ketidakadilan sosial. Namun hal ini tidak berarti bahwa dalam pengembangan demokrasi harus dilakukan pelemahan sedemikian rupa terhadap pemerintahan, karena fungsi dari pemerintahan, yang notabene dibentuk oleh rakyat, adalah untuk memberikan pelayanan, memfasilitasi dan membuka ruang-ruang publik guna mengakomodasi berbagai hasrat publik, meminimalisasi konflik kepentingan dan mengawal proses demokrasi dari distorsi akibat perbedaan kepentingan. Oleh karena itu, sebagaimana telah diuraikan di atas, proses *deepening democracy* harus diimbangi dengan pengembangan *effective governance* dengan maksud agar pemerintah tetap memiliki kapasitas untuk mengelola pemerintahan yang ada (*governability*) dapat "memproduksi" hasil (*outcome*) yang jelas bagi masyarakat dan sesuai dengan hasrat publik.

Effective governance -yang mengekspresikan kapasitas pemerintah dalam mengelola proses sosial- harus dilihat dari segala aspek. Secara administratif, *effective governance* biasanya bisa dilihat dari kemampuan pemerintah untuk menciptakan sistem dan manajemen administrasi publik efektif dan efisien. Dalam proses ekonomi, *effective governance* terekspresikan dari kemampuan pemerintah dalam menjalankan peran dan fungsi dasarnya secara optimal terkait dengan aktivitas ekonomi. Pemerintah mampu memastikan adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi; menjamin pemerataan dan keberlanjutan ekonomi, sosial dan ekologi; serta bertanggungjawab terhadap pemberdayaan kelompok-kelompok marjinal dan rentan (*vulnerable groups*). Dari aspek politik, *effective governance* bisa dilihat dari kemampuan untuk menjaga stabilitas dan tertib politik; kecepatan dalam mengambil keputusan yang tepat; menjamin adanya kepastian hukum; menjamin adanya kepastian sosial (*social predictability*); menciptakan konsensus dan kepatuhan sosial.

Agar tercapai keseimbangan antara *deepening democracy* dengan *effective governance* bisa tercapai maka harus ada langkah-langkah regulasi yang mesti dilakukan, yaitu:

Pertama, melakukan penyederhanaan jumlah pelaku. Kemampuan mengelola pemerintahan secara efektif sangat dipengaruhi kohesifitas dan interaksi antar aktor. Bila masing-masing aktor cenderung konfliktual atau koeksistensi maka dapat dipastikan akan muncul kesulitan untuk mengelola beragam kepentingan yang sangat variatif. Variasi kepentingan tersebut muncul karena aktor yang berinteraksi dalam proses pemerintahan dan politik yang

ada sangat banyak jumlahnya. Oleh karena itu kebutuhan untuk menyederhanakan jumlah aktor menjadi sangat penting.

Ide tentang penyederhanaan pelaku inilah yang kemudian diangkat dalam penyusunan rancangan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, antara lain diwujudkan dalam penentuan batasan *threshold* bagi partai politik untuk ikut serta dalam pemilihan umum. Melalui pencutian peserta pemilihan umum secara wajar dan rasional, diharapkan pula isu-isu yang diusung oleh partai politik dalam pemilihan umum nasional adalah betul-betul isu nasional yang terpilih dan berbobot untuk ditangani oleh lembaga perwakilan rakyat dan pemerintahan tingkat nasional. Isu-isu/kepentingan lokal diharapkan mendapat penyaluran untuk diekspresikan dalam pemilihan tingkat lokal, yaitu pemilihan kepala daerah (pemilihan gubernur atau bupati/walikota), sehingga peningkatan kualitas pemilihan umum diharapkan dapat terwujud.

Kedua, mempersempit rentang perbedaan kualitas antar pelaku. Meskipun dengan langkah pertama jumlah pelaku secara kuantitas dapat menjadi sedikit, akan tetapi belum tentu menjamin adanya konsensus dan pengelolaan pemerintahan yang efektif. Dapat terjadi aktornya menjadi sedikit, namun spektrum kepentingan dan ideologi yang dimiliki oleh mereka rentangnya sangat luas. Partai didorong mempunyai ideologi kepemihakan dalam memperjuangkan kepentingan publik. Menyadari bahwa ideologi partai sangat variatif, maka dalam penyempurnaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 harus dapat diupayakan agar peserta pemilihan umum berbicara tentang platform yang sama, yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, disamping visi, misi dan program partainya sendiri, khususnya pada sesi kampanye pemilihan umum. Dengan menggunakan platform yang sama dan menguatkan penggunaan bahasa nasional, diharapkan kampanye dapat menjadi ajang interaksi, *exchange* dan *sharing* lintas kelompok, lintas afiliasi politik, lintas sektor dan lintas daerah.

Ketiga, meningkatkan rasionalitas dari basis relasi antar aktor. Interaksi aktor haruslah berbasis pada kesadaran *citizenship* yang dibangun pada upaya rasionalitas dan pragmatisme bukanlah basis primordial. Misalnya, basis referensi partai politik haruslah rasional. Pilihan konstituen atau pemilih terhadap referensi partai politik mereka haruslah lebih pragmatis dan berbasis program. Demikian juga dengan pilihan terhadap calon-calon wakil rakyat yang akan duduk di Dewan Perwakilan Daerah, semestinya bukan didasarkan pada identitas-identitas primordial seperti agama atau etnisitas, namun lebih kepada kapasitas, kapabilitas dan *track record* calon yang bersangkutan. Untuk itu, perubahan atau penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 harus dirancang untuk dapat lebih membuka akses, tidak hanya akses untuk peningkatan kualitas penyelenggaraan pemilihan umum, tetapi juga peningkatan kualitas calon wakil rakyat dan yang juga tidak kalah penting adalah peningkatan kualitas pemilih.

Keempat, menjamin adanya sinergi antar pelaku. Demokrasi meniscayakan adanya pluralitas dan kesetaraan. Namun pluralitas dan

kesetaraan yang tidak dikelola dengan baik hanya akan menimbulkan anarki semata. Oleh karena itu, agar pluralisme mampu menciptakan sinergi maka proses interaksi juga harus difasilitasi dan diwujudkan. Dalam pengelolaan pemerintahan, sinergi dapat dibangun melalui fasilitasi *intergovernmental relations* atau *intergovernmental management*. Demikian juga, meskipun kesetaraan penting, namun mengembangkan hirarki untuk kepentingan koordinasi juga penting. Penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 akan menyediakan ruang untuk sinergi antar pelaku.

2. Peningkatan pelibatan masyarakat secara aktif dalam pembangunan demokrasi dan pembangunan pemerintahan yang efektif.

Pada dasarnya, transisi politik yang sudah berlangsung dalam beberapa tahun terakhir ini sudah memberikan kontribusi kemajuan yang berarti bagi proses demokratisasi di negeri ini. Telah dilakukan upaya-upaya serius untuk memperkuat fondasi utama demokrasi prosedural, yang diawali dengan amandemen UUD 1945 sebagai langkah awal bagi proses pelembagaan *rule of law* (konstitusionalisme) yang memberikan jaminan bagi kebebasan hak-hak warga; penyediaan ruang-ruang untuk terselenggaranya kontestasi publik yang fair guna mengisi jabatan-jabatan publik melalui penyelenggaraan Pemilu presiden, legislatif dan kepala daerah yang demokratis; dan penyediaan sarana artikulasi publik dan lembaga representasi publik yang tidak lagi diintervensi oleh negara terlalu jauh. Dengan kata lain, proses instalasi lembaga dan mekanisme politik ala demokrasi prosedural sudah berjalan dengan serius.

Pada saat yang bersamaan pemerintah pusat, berdasarkan peraturan perundang-undangan, telah mendistribusikan kekuasaannya ke daerah dengan menerapkan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah selalu diyakini tidak hanya menjadikan proses *delivery* pelayanan publik menjadi lebih efektif dan efisien semata. Lebih jauh, ada harapan kuat bahwa desentralisasi dan penguatan otonomi daerah menjadi mekanisme penting untuk mengembangkan demokrasi di ranah lokal, dimana berbagai komunitas lokal diharapkan akan menjadi bagian penting dalam proses kebijakan. Dengan kata lain, dalam praktek demokrasi ini setiap warga negara bisa berpartisipasi, secara bebas dan sama dalam diskursus publik.

Pelibatan publik lebih dalam dan nyata pada proses kebijakan tersebut juga merupakan bagian dari upaya pendalaman demokrasi. Mekanisme-mekanisme deliberatif penting juga dilembagakan karena harus diakui prosedur dan lembaga demokrasi representasi seringkali gagal mengakomodasi berbagai hasrat publik dan meminimalisasi konflik kepentingan. Jadi dibutuhkan upaya yang mendorong partisipasi langsung dalam berbagai proses pengambilan keputusan. Segenap komponen masyarakat dilibatkan dalam pengambilan kebijakan dengan tujuan untuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, dan perlindungan terhadap masyarakat. Selain itu juga untuk

memberikan suara secara langsung pada pihak-pihak yang terimbas langsung oleh kebijakan publik.

Namun upaya penguatan pelibatan publik dalam proses kebijakan bukanlah tanpa masalah. Pembukaan ruang-ruang publik secara leluasa memicu aktivasi politik secara massif. Berbagai komunitas dengan beragam kepentingan akan turut bagian secara aktif dalam proses kebijakan dan tentu saja akan mengedepankan kepentingan dan hasrat mereka. Proses negosiasi dan tarik-menarik kepentingan akan lebih kental mewarnai proses pembuatan kebijakan. Akibatnya, bila konsensus tidak terbangun ancaman *deadlock* di tengah pluralitas aktor dan kepentingan justru akan menjadi ancaman baru, sedangkan untuk mewujudkan konsensus yang partisipatif akan sangat menghabiskan waktu (*time-consuming decision-making processes*).

Oleh karena itu, sejalan dengan pemikiran penyeimbangan antara proses *deepening democracy* dengan proses pembangunan *effective governance*, dalam perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 perlu dilakukan penyempurnaan antara lain terhadap pengaturan tentang peserta dan persyaratan mengikuti pemilihan umum, penyusunan daftar pemilih, penyusunan daftar calon, kampanye dan pemungutan suara. Tujuannya, agar pemerintah tetap punya kapasitas untuk mengelola proses demokrasi dan disaat yang sama mengelola pemerintahan yang ada.

B. Cakupan penyempurnaan UU Nomor 12 Tahun 2003

Dalam kerangka penataan kembali sistem pemilu, maka sekurang-kurangnya terdapat 8 (delapan) agenda penyempurnaan yang perlu dilakukan dalam rangka memperbaiki kualitas representasi dan akuntabilitas elite politik di satu pihak, serta mendukung penguatan dan efektifitas sistem presidensial di pihak lain. Kedelapan agenda penyempurnaan tersebut ialah :

- Penataan ulang sistem pemilu DPR ke arah sistem yang memperkuat akuntabilitas para wakil terhadap konstituennya;
- Pengetatan persyaratan bagi partai peserta pemilu legislatif dalam rangka mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana;
- Penataan kembali mekanisme pencalonan legislatif yang memungkinkan berlangsungnya proses pencalonan yang benar-benar demokratis dan transparan secara publik;
- Penataan ulang nilai kursi legislatif atas dasar prinsip yang sama → *one person one vote one value*;
- Pelembagaan transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi penghitungan suara
- Penguatan dan perluasan basis keanggotaan DPD;
- Penyesuaian berbagai pengaturan menyangkut penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan Undang-Undang tentang

Penyelenggara Pemilu, agar terdapat konsistensi antara satu peraturan dengan peraturan lainnya yang sejenis.

- Penyederhanaan proses penyelesaian sengketa dan tindak pidana pemilu sehingga tidak mengganggu tahapan penyelenggaraan pemilu.

1. Penataan ulang sistem pemilu legislatif

Guna penguatan dan efektifitas sistem presidensiil, maka sistem pemilu legislatif yang lebih tepat bagi Indonesia adalah sistem mayoritarian (distrik). Namun adanya berbagai kelemahan pada sistem distrik di satu pihak dan berbagai faktor obyektif (politik, kultural dan demografis) di pihak lain, mengakibatkan sistem distrik ini belum memungkinkan untuk diterapkan. Untuk itu, hal yang bisa dilakukan dalam jangka pendek adalah penyempurnaan atas sistem proporsional yang diberlakukan dalam Pemilu 2004. Penyempurnaan sistem pemilu yang dapat dilakukan mencakup:

- o Perubahan sistem proporsional terbuka “setengah-hati” menjadi sistem proporsional terbuka sepenuhnya, sehingga penentuan caleg pemenang lebih didasarkan pada dukungan konstituen (suara terbanyak) daripada ditentukan oleh pimpinan partai melalui mekanisme nomor urut;
- o Perubahan tekanan fungsi bilangan pembagi pemilihan (BPP) lebih ke arah penentuan kuota kursi di setiap daerah pemilihan, sehingga tidak ada lagi fungsi BPP untuk menentukan perolehan kursi setiap caleg di daerah pemilihan;

2. Pengetatan Persyaratan Partai peserta Pemilu

Apabila penataan sistem kepartaian mengarah pada pembentukan suatu sistem multipartai sederhana maka pengetatan persyaratan keikutsertaan partai dalam pemilu legislatif adalah suatu keniscayaan. Hal ini perlu diagendakan bukan saja dalam rangka penyederhanaan pengelompokan politik DPR hasil pemilu, melainkan juga dalam upaya memperluas sekaligus memperkuat basis partai-partai peserta pemilu.

Ruang lingkup agenda pengetatan yang dapat dilakukan di antaranya adalah:

- o Memberlakukan persyaratan pendirian partai peserta pemilu sekurang-kurangnya 12 (duabelas) bulan sebelum pemilu diselenggarakan. Persyaratan ini diperlukan agar tersedia cukup waktu bagi calon partai peserta pemilu memperluas jaringan organisasi serta dikenal oleh masyarakat;
- o Mempertahankan persyaratan *electoral threshold (ET)* bagi partai peserta pemilu legislatif berikutnya yang ditingkatkan secara bertahap, dari 3 (tiga) persen untuk Pemilu 2009 menjadi 5 (lima) persen untuk Pemilu 2014. Persyaratan *ET* 2 (dua) persen pada Pemilu 2004 memang berhasil mengurangi jumlah partai peserta pemilu dari 48 partai pada Pemilu 1999

menjadi separuhnya (24 partai) pada pemilu berikutnya. Persyaratan *ET* 3 (tiga) persen untuk Pemilu 2009 dan 5 (lima) persen untuk Pemilu 2014 diharapkan dapat mengurangi jumlah partai peserta pemilu secara lebih signifikan lagi²;

- Partai politik yang tidak lolos *ET* 3 % dapat bergabung dengan partai yang lolos *ET* dan meleburkan diri, atau bergabung dengan partai-partai yang juga tidak lolos *ET* 3 % hingga memenuhi *ET* 3 %, kedua metode dimaksud sebagaimana telah diatur di dalam pasal 9 ayat (2) Undang-Undang nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
- Menetapkan jumlah minimal anggota partai terdaftar sekurang-kurangnya 1000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (satu permil) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota yang dibuktikan dengan kepemilikan KTA (Kartu Tanda Anggota).

3. Penataan kembali pencalonan anggota lembaga legislatif

Kualitas representasi dan akuntabilitas para wakil rakyat terutama ditentukan oleh kualitas proses rekrutmen dalam pencalonan anggota lembaga legislatif. Mengingat hakikat anggota lembaga legislatif adalah representasi atau wakil rakyat, maka keterlibatan dan atau akses rakyat dalam proses pencalonan merupakan suatu keniscayaan.

Ruang lingkup agenda penataan kembali proses pencalonan di antaranya adalah:

- Pemberian kesempatan bagi warga negara untuk menjadi calon anggota lembaga legislatif melalui pengumuman pendaftaran bakal calon anggota lembaga legislatif secara terbuka oleh setiap partai peserta pemilu;
- Pemberlakuan persyaratan kualifikasi kompetensi tertentu bagi para bakal calon anggota lembaga legislatif, sehingga persyaratan pencalonan tidak semata-mata bersifat administratif;
- Penyusunan daftar bakal calon anggota lembaga legislatif oleh setiap partai politik peserta pemilu dan diumumkan kepada masyarakat untuk mendapat masukan penyempurnaan dengan tujuan untuk memperoleh bakal calon yang benar-benar layak guna dimasukkan ke dalam daftar calon anggota lembaga legislatif;
- Pemberlakuan kewajiban bagi partai peserta pemilu untuk menyempurnakan daftar bakal calon anggota lembaga legislatif segera setelah mendapat masukan, saran atau kritikan dari masyarakat, sebelum

² Sebagai pembanding, *electoral threshold* di Jerman 5 persen, Swedia 4 persen, Argentina dan Bolivia 3 persen, sedangkan Meksiko dan Norwegia masing-masing 2 persen. Lihat Lili Romli, "Mencari Format Sistem Kepartaian Masa Depan", dalam *Jurnal Politika*, Vol. 2, No. 2, 2006, hal. 32.

penyampaian oleh partai politik kepada KPU/KPUD sebagai bahan penyusunan DCS (Daftar Calon Sementara);

- Pemberlakuan kewajiban bagi KPU untuk mengumumkan DCS sekurang-kurangnya selama dua minggu sebelum pengumuman Daftar Calon Tetap (DCT). Pengumuman DCS mendahului DCT memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menilai rekam jejak setiap caleg sebelum ditetapkan secara final dalam DCT.

4. Penataan ulang nilai kursi legislatif dan daerah pemilihan

Salah satu fungsi utama pemilu di dalam sistem demokrasi adalah mengubah suara rakyat menjadi kursi-kursi legislatif. Oleh karena itu setiap kursi legislatif semestinya mempunyai nilai yang sama atau setara (*one person one vote one value*). Argumen bahwa nilai kursi legislatif di Jawa lebih mahal dibandingkan luar Jawa adalah dalam rangka keseimbangan perwakilan Jawa-luar Jawa tidak lagi relevan dengan adanya DPD sebagai representasi wilayah (dalam hal ini propinsi). Dengan demikian ketimpangan keterwakilan Jawa yang padat penduduk dan luar Jawa yang jarang penduduknya ditutupi melalui keterwakilan DPD yang jumlah anggotanya sama pada setiap propinsi.

Ruang lingkup agenda penataan yang bisa dilakukan di antaranya adalah:

- Perubahan basis penghitungan nilai kursi sehingga nilai kursi legislatif di Jawa tidak terlalu timpang dengan nilai kursi di luar Jawa. Argumen bahwa perbedaan nilai kursi di Jawa dan luar Jawa dimaksudkan agar terdapat keseimbangan perwakilan Jawa-luar Jawa di parlemen tidak relevan lagi karena telah dikompensasi melalui keberadaan lembaga DPD yang jumlah wakilnya sama untuk setiap propinsi;
- Penataan kembali besaran daerah pemilihan atas dasar perubahan basis penghitungan nilai kursi yang mendekati sama, sehingga jumlah minimal dan maksimal kursi di setiap daerah pemilihan tidak terlalu timpang sebagaimana Pemilu 2004;

5. Pelembagaan transparansi dan akuntabilitas penghitungan suara

Meskipun mekanisme penghitungan suara pada Pemilu 2004 relatif lebih baik dibandingkan Pemilu 1999, peningkatan kualitas transparansi dan akuntabilitasnya tetap perlu diagendakan pada Pemilu 2009. Cakupan agenda penataan di antaranya adalah:

- Penyederhanaan format dokumen penghitungan suara (terutama di KPPS) untuk mengurangi distorsi administratif-birokratis akibat banyaknya dokumen/form penghitungan suara yang harus diisi oleh petugas KPPS;
- Peningkatan pengawasan penghitungan suara di tingkat PPS (desa/kelurahan) dan PPK (kecamatan);

6. Penguatan dan perluasan basis keanggotaan DPD

Untuk meningkatkan kualitas keterwakilan DPD diperlukan penguatan dan perluasan basis keanggotaan sehingga kelak calon anggota DPD tidak hanya berasal dari kalangan independen atau nonpartisan, **melainkan juga dari anggota partai politik yang memenuhi ketentuan *electoral threshold*.**

Ruang lingkup agenda penataan di antaranya adalah:

- Pengetatan persyaratan pencalonan DPD atas dasar dukungan dari sejumlah penduduk pemilih, yaitu :
 - ✓ minimal dukungan dari 1.000 pemilih pada provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 orang;
 - ✓ minimal dukungan dari 2.000 pemilih pada provinsi yang berpenduduk 1.000.001 sampai dengan 5.000.000 orang;
 - ✓ minimal dukungan dari 3.000 pemilih pada provinsi yang berpenduduk 5.000.001 sampai dengan 10.000.000 orang;
 - ✓ minimal dukungan dari 4.000 pemilih pada provinsi yang berpenduduk 10.000.001 sampai dengan 15.000.000 orang;
 - ✓ minimal dukungan dari 5.000 pemilih pada provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 orang;
- Basis dukungan awal bagi setiap calon anggota DPD tersebar di sekurang-kurangnya di 50% (lima puluh per seratus) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan, dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan foto copy Kartu Tanda Penduduk atau tanda bukti identitas yang sah.
- Seorang penduduk hanya dapat mendukung satu orang calon anggota DPD dan dukungan dinyatakan batal apabila ditemukan bukti adanya dukungan dari seorang penduduk kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD.

7. Penyusunan regulasi pemilu yang jelas dan tegas

Pada dasarnya, sebagian besar materi teknis penyelenggaraan pemilu di dalam UU pemilu legislatif dan UU pemilu eksekutif (presiden dan kepala daerah) tidak jauh berbeda satu sama lain. Namun demikian, ada beberapa kekhasan yang membedakan satu dengan lainnya. Hal yang penting dalam kaitan ini adalah bahwa regulasi pemilu harus disusun sejelas-jelasnya dan memberikan ketegasan pada setiap tahapan proses pemilu, sehingga dapat menghindarkan terjadinya multi tafsir yang merugikan berbagai pihak dan menghambat jalannya proses pemilu secara keseluruhan. Oleh karena itu perlu penyesuaian pengaturan atau regulasi antara UU pemilu anggota lembaga legislatif, pemilu presiden/wakil presiden dan pemilihan kepala daerah/wakil kepala daerah, sehingga ada konsistensi di antara berbagai regulasi pemilu tersebut.

BAB III

PROBLEMATIKA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2003 TENTANG PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD

Dalam sejarah pemilu di Indonesia, sistem perwakilan proporsional (*proportional representation/PR system*) tampaknya telah menjadi pilihan yang dianggap paling mungkin (*feasible*). Pertimbangan penggunaan sistem proporsional yang selama ini dominan adalah agar suara rakyat tidak terbuang dan proporsionalitas keterwakilan politik mencerminkan heterogenitas keberagaman masyarakat dari segi etnik dan budaya serta agama. Selain itu, tingkat pendidikan masyarakat yang masih rendah adalah pertimbangan lain di balik pilihan terhadap sistem proporsional.

Sistem proporsional yang diterapkan sejak Orde Baru hingga transisi belum sepenuhnya dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat yang murni mewakili kepentingan rakyat. Kelemahan-kelemahan tersebut secara bertahap diperbaiki pada masa transisi sejak Pemilu 1999 dan Pemilu 2004. Pada Pemilu 1999, kendati telah diperbaiki dibandingkan pemilu-pemilu Orde Baru, sistem pemilu masih belum dapat menghasilkan wakil rakyat yang benar-benar representatif karena sistem proporsional yang berlaku bersifat tertutup. Kelemahan ini diperbaiki relatif agak mendasar pada UU No. 12/2003, dengan ditetapkannya sistem proporsional terbuka. Akan tetapi kehendak untuk menerapkan sistem proporsional terbuka tersebut cenderung bersifat simbolik karena dalam prakteknya hampir semua calon anggota lembaga legislatif (*caleg*) terpilih atas dasar nomor urut yang ditetapkan oleh pimpinan partainya masing-masing.

A. Inkonsistensi sistem proporsional terbuka

Sistem proporsional terbuka pada Pemilu 2004 cenderung diberlakukan secara inkonsisten dan “setengah hati”, sehingga masih belum dapat memperbaiki kelemahan dan problem keterwakilan pada pemilu-pemilu sebelumnya. Penentuan calon jadi atas dasar nomor urut merupakan dilema paling mendasar dari sistem proporsional terbuka pada Pemilu 2004. Sebagaimana diketahui, pemilih dapat mencoblos tanda gambar partai dan mencoblos nama calon. Karena sifatnya masih belum terbuka secara penuh, maka sistem ini cenderung membingungkan pemilih, karena suara dianggap sah apabila pemilih memilih tanda gambar saja, dan/atau tanda gambar sekaligus nama *caleg*. Apabila pemilih hanya memilih nama *caleg*, maka suara dianggap tidak sah.

Dengan tata cara pemilihan seperti itu, maka secara formal sebenarnya sistem yang berlaku masih cenderung pada sistem proporsional tertutup daripada sistem proporsional terbuka. Akibat dari penerapan sistem seperti itu adalah:

Pertama, pemilih pada kenyataannya lebih memilih tanda gambar partai karena memang lebih mudah daripada memilih nama calon. Secara formal memang sistem yang dianut adalah sistem proporsional terbuka, namun dalam prakteknya terjadi penyimpangan ke arah sistem proposional tertutup, ketika sebagian besar pemilih lebih memilih tanda gambar yang tidak disertai dengan memilih nama calon.

Kedua, pengurus atau elit-elit partai masih mendominasi nomor urut calon, meskipun yang bersangkutan kurang dikenal oleh masyarakat. Di sinilah letak oligarkhi partai dalam penentuan calon anggota dewan semakin diperkuat.

Ketiga, dengan mekanisme pemilihan seperti di atas, maka terbukanya peluang bagi partai-partai politik yang sudah mapan untuk menggiring para pemilih hanya mencoblos tanda gambar partai tanpa pilihan atas nama calon.

Keempat, terdapat dua basis penentuan calon jadi yang tidak proporsional, di satu sisi didasarkan atas nomor urut tetapi di sisi lain didasarkan atas BPP (Bilangan Pembagi Pemilih). Bagi calon yang menempati nomor kecil pada urutan atas secara potensial akan mudah terpilih, sehingga dengan cara pemilihan seperti itu, kompetisi bagi yang bersangkutan tidak terlalu berat. Akan tetapi, bagi calon yang berada pada urutan bawah, mereka harus berjuang keras agar memperoleh dukungan jumlah pemilih yang besar, sehingga dapat melampaui BPP. Dengan demikian pada pemilu 2004, meskipun seorang calon memperoleh suara paling besar, namun apabila yang bersangkutan tidak memenuhi BPP akan gagal terpilih, sementara meskipun seorang calon memperoleh suara dalam jumlah yang kecil namun menempati nomor urutan atas, justru dapat terpilih sebagai anggota legislatif.

Sistem pemilihan ini berakibat pada kurang adilnya tingkat kompetisi, sebab calon yang menempati nomor urut atas (potensi untuk terpilih), meski yang bersangkutan hanya “diam,” lebih berpeluang besar terpilih, sementara calon yang menempati nomor urut bawah harus berjuang keras agar memperoleh dukungan dari konstituen. Di samping itu, pada kenyataannya, daftar nomor urut yang potensial terpilih sebagai calon jadi lebih ditempati oleh pengurus-pengurus partai, sementara yang bersangkutan belum tentu dikenal oleh konstituen dan memiliki kapabilitas yang memadai. Dengan sistem pemilihan seperti itu, ada gejala bahwa partai-partai dan para pengurus partai lebih diuntungkan, karena merekalah yang potensial mendapat aksesibilitas untuk duduk di parlemen.

Di sisi yang lain, sistem proporsional terbuka setengah hati, belum sepenuhnya dapat mendekatkan antara wakil dengan rakyat yang diwakili/konstituen. Sebagai akibatnya, akuntabilitas wakil terhadap konstituen cenderung lemah. Akuntabilitas dan loyalitas wakil rakyat cenderung ditujukan untuk partai politik. Para wakil yang terpilih cenderung hanya menjadi wakil partai daripada wakil para konstituennya. Dengan demikian, ternyata sistem proporsional setengah hati pada akhirnya menciptakan sistem perwakilan yang kurang mendukung penguatan dan efektifitas sistem pemerintahan presidensial.

B. Mekanisme pencalonan mengabaikan kualitas dan kapabilitas caleg

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, akibat mekanisme pencoblosan yang masih mengabsahkan pemilihan pada tanda gambar partai politik, maka mekanisme pencalonan anggota legislatif menjadi kurang kompetitif, karena posisi strategis (nomor urut yang potensial terpilih) pasti hanya akan ditempati oleh elit dan pengurus partai. Kurang tegasnya mekanisme pencalonan dalam UU No.12/2003 yang hanya menekankan proses dilakukan secara terbuka dan demokratis –tanpa kejelasan konsep “terbuka dan demokratis” itu sendiri, menyebabkan pengurus partai masih dominan dalam pencalonan anggota legislatif.

Sementara itu, mekanisme pencalonan yang prosesnya kurang transparan kepada publik, memberikan peluang terjadinya *money politics*, sehingga meskipun UU No.12 tahun 2003 telah mengatur bahwa pencalonan calon wakil rakyat hanya dilakukan oleh atau melalui partai politik (dengan memenuhi persyaratan dan dilakukan secara terbuka dan demokratis), namun dalam prakteknya, secara terselubung sering terjadi penyimpangan. Partai-partai yang telah mapan pola rekrutmennya cenderung lebih dikuasai oleh elite dan pengurus partai, sementara partai-partai kecil kesulitan dalam mencari kader yang akan dicalonkan. Selain itu, cenderung ada manipulasi data calon atau kecurangan lain dalam penempatan nomor urut pada daftar calon tetap.

Hal ini salah satunya disebabkan oleh kriteria rekrutmen pencalonan anggota dewan oleh partai-partai politik masih bersifat administratif belaka. Idealnya ada kaitan antara syarat-syarat menjadi calon anggota legislatif dengan fungsi dan tugas keparlemenan yang akan diemban oleh caleg. Persyaratan-persyaratan yang ada cenderung mengabaikan aspek kualitas dan kapabilitas calon serta belum mengarah pada persyaratan yang bersifat fungsional, dalam arti profesionalitas caleg terhadap fungsi-fungsi yang akan dilaksanakan setelah menjadi anggota legislatif.

UU No. 12/2003 yang diterapkan pada Pemilu 2004 yang lalu, telah menghasilkan anggota legislatif yang baru. Namun demikian, hasilnya belum menunjukkan peningkatan kualitas anggota legislatif dari hasil pemilu sebelumnya. Salah satunya disebabkan karena persyaratan calon sifatnya masih administratif, abstrak dan sulit diukur. Hal ini misalnya menyangkut persyaratan bahwa seorang calon anggota legislatif harus mempunyai ijazah SLTA atau yang sederajat. Ukuran akademis yang dipakai sebagai syarat latar belakang pendidikan calon wakil rakyat hanya pendidikan formal setingkat SLTA. Sementara itu, keahlian, pengalaman berorganisasi maupun kecakapan teknis lain yang dianggap perlu sebagai faktor pendukung suksesnya kerja sebagai wakil rakyat, sama sekali tidak menjadi bahan pertimbangan. Dampaknya, pemilu masih belum dapat menghasilkan calon-calon yang memiliki *performance* dan kapabilitas yang lebih memadai, berkaitan dengan fungsi sebagai legislatif yang diembannya.

C. Persyaratan *electoral threshold* tidak diterapkan secara konsisten.

Upaya untuk memperketat persyaratan partai peserta pemilu melalui *electoral threshold* (ET) telah diberlakukan sejak Pemilu 1999. Namun pada kenyataannya, ketentuan ET ini masih cenderung dipermainkan oleh partai-partai politik. Praktek yang berlaku pada Pemilu 2004 memperlihatkan kenyataan sejumlah partai yang memanfaatkan ketentuan ET untuk “lahir kembali” sebagai partai baru agar dapat mengikuti pemilu berikutnya. Artinya, sepanjang ketentuan administratif sebagai parpol peserta pemilu dapat terpenuhi sesuai UU, maka partai politik yang gagal ET tersebut tetap akan menjadi peserta pemilu. Partai politik yang pernah ikut pemilu 1999 tetapi gagal memenuhi ketentuan ET dengan mudah menjadi peserta pemilu untuk Pemilu 2004. Dengan demikian, ketentuan *electoral threshold* dengan mudah diperdaya melalui penggantian nama partai menjelang pemilu. Penggantian nama ini menjadi jalan pintas, sehingga yang terjadi adalah seolah-olah lahir partai baru peserta pemilu, padahal partai tersebut hanyalah metamorfosis partai lama yang tidak memenuhi *electoral threshold* pada pemilu sebelumnya.

Penerapan ET yang terlalu longgar dan cenderung mudah dimanipulasi pada akhirnya justru akan menciptakan tingkat fragmentasi partai yang relatif tinggi di parlemen dan kurang dapat mendorong upaya penyederhaan partai politik. Dengan kata lain, walaupun jumlah partai peserta pemilu berkurang, namun UU No. 12/2003 kurang dapat mendorong terjadinya pembatasan partai-partai yang memperoleh kursi di parlemen, sehingga kebutuhan akan hadirnya partai mayoritas tidak terjadi.

Masih adanya peluang bagi partai-partai yang tidak lolos ET untuk membentuk partai politik baru karena lemahnya pengaturan UU berdampak pada berlomba-lombanya para pengurus partai lama untuk mendirikan partai politik baru dengan berubah nama, bendera dan simbol-simbol lainnya, namun dengan garis besar identitas yang sama. Kecenderungan seperti ini pada dasarnya inkonsisten dengan tujuan penerapan ET, karena semestinya partai yang telah gagal ET tidak memiliki peluang untuk mengikuti pemilu selanjutnya.

Untuk mencapai tujuan pemberlakuan ET, maka perlu dipertimbangkan bahwa pengurus partai yang partainya tidak lolos ET namun ternyata yang bersangkutan kemudian membentuk partai politik baru, maka partai politik baru tersebut tidak dapat secara langsung mengikuti pemilu berikutnya dan baru diperbolehkan ikut dalam pemilu setelah satu periode pemilu (lima tahun), kecuali bergabung atau meleburkan diri dengan partai-partai yang lolos ET. Pengaturan yang ketat seperti ini diperlukan dengan harapan akan terciptanya penguatan sistem kepartaian di satu pihak dan efektifitas sistem presidensial di pihak lain.

D. Proporsionalitas nilai kursi legislatif dan besaran daerah pemilihan

Saat ini, penentuan nilai kursi bagi anggota DPR, UU No. 12/2003 belum sepenuhnya memperhatikan aspek proporsi jumlah penduduk, yaitu proporsi atau perbandingan antara daerah yang padat penduduknya dengan daerah yang jarang penduduknya. Hal ini menimbulkan ketimpangan nilai kursi, karena dalam prakteknya ada “kursi mahal” di daerah-daerah pemilihan di Jawa, dan “kursi murah” di daerah-daerah pemilihan luar Jawa. Apabila dasar penentuan nilai kursi adalah jumlah penduduk, maka perlu dikembalikan pada prinsip dasar yang sama, yaitu prinsip “*one person one vote*”. Dengan kata lain, nilai kursi pada taingkat seminimal mungkin tidak terlalu lebar kesenjangan antara wilayah yang padat dengan wilayah yang jarang penduduknya. Hal ini karena pada dasarnya, legislatif (DPR) mewakili penduduk bukan mewakili wilayah, sehingga daerah yang jumlah penduduknya lebih padat memiliki perwakilan politik yang lebih besar daripada daerah yang jarang penduduknya.

Demikian pula yang terjadi pada penetapan daerah pemilihan, dalam hal ini penentuan daerah pemilihan kurang mempertimbangkan perbandingan antara jumlah penduduk dengan luas wilayah. Dampaknya, terjadi ketimpangan besaran daerah pemilihan antara Jawa dengan luar Jawa. Meskipun kelemahan ini dikompensasi melalui keberadaan lembaga DPD yang didasarkan pada perwakilan wilayah, namun tetap tidak dapat menyetarakan nilai kursi legislatif nasional antara Jawa-luar Jawa. Basis penghitungan nilai kursi yang tidak mencerminkan keadilan antar daerah (keseimbangan antara daerah yang padat dengan yang jarang penduduknya), dipandang perlu dikoreksi, dikembalikan pada prinsip yang semestinya, yaitu jumlah penduduk sebagai dasar dalam menentukan nilai kursi pada setiap daerah pemilihan.

E. Kerumitan mekanisme penghitungan suara

Meskipun mekanisme penghitungan suara pada Pemilu 2004 relatif lebih baik dibandingkan Pemilu 1999, namun prosedur administratif yang terlalu rumit dan kompleks menyebabkan KPPS kesulitan dalam mengisi formulir dokumen penghitungan suara yang terlalu banyak. Prosedur administratif yang terlalu rumit juga menyebabkan sulitnya menyusun rekapitulasi penghitungan untuk dipindahkan ke dalam format dokumen penghitungan suara, karena dokumen yang harus diisi terlalu banyak.

Dalam hal tabulasi data, di beberapa tempat juga mengalami kesulitan teknis, dari soal komputer yang rusak, maupun SDM yang dikontrak hanya dalam waktu singkat. Dalam hal ini, UU Pemilu cenderung mengabaikan pertimbangan-pertimbangan teknis, kerumitan-kerumitan yang diakibatkan dari kompleksitas administratif, dan kemampuan petugas pelaksana yang tidak sama, serta besaran wilayah yang berbeda-beda.

BAB IV

MATERI RANCANGAN UNDANG-UNDANG

A. Materi Penyempurnaan

1. Persyaratan mengikuti pemilu

Partai politik dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan umum dan persyaratan khusus. Persyaratan umum bagi partai politik untuk menjadi peserta pemilu ditingkatkan menjadi memiliki kepengurusan lengkap di seluruh jumlah provinsi, dan memiliki kepengurusan lengkap sekurang-kurangnya 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota di tiap provinsi. Sedangkan persyaratan khusus berupa perolehan kursi bagi partai politik yang pernah mengikuti pemilu sebelumnya berupa perolehan sekurang-kurangnya 5 % (lima perseratus) jumlah kursi DPR, perolehan sekurang-kurangnya 5 % (lima perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi di Indonesia, dan perolehan sekurang-kurangnya 5 % (lima perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Partai politik peserta pemilu tahun 2004 yang memperoleh kurang dari 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh kurang dari 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota yang tersebar paling sedikit di 50% (lima puluh perseratus) jumlah provinsi dan di 50% (lima puluh perseratus) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, tidak boleh ikut dalam pemilu berikutnya kecuali bergabung dengan partai politik lain. Apabila partai politik bergabung dengan partai politik lain dilakukan dengan cara: