

MENCARI FORMAT SISTEM PEMILU YANG BERKUALITAS

Nia Kurniati Syam**

Abstrak

Pemilihan Umum 2004 merupakan pesta politik yang paling menentukan pada era reformasi ini. Pemilihan Umum 2004 ini mempunyai makna strategis bagi perjalanan kehidupan bangsa kita selanjutnya. Melalui penyelenggaraan Pemilihan Umum 2004 nanti bangsa kita memperoleh penyegaran kehidupan politik, dengan menyalurkan dinamika kehidupan politik dinamika kehidupan masyarakat dan menyerap aspirasi baru yang berkembang serta mengantisipasi kecenderungan-kecenderungan politik dimasa yang akan datang dalam rangka memberi arah pembangunan nasional yang memiliki era globalisasi di segala bidang. Karena itu hasil pemilu akan mempunyai pengaruh yang luas terhadap perkembangan bangsa kita di masa yang akan datang.

Berdasarkan ketentuan undang-undang tentang pemilihan umum, pemilihan umum yang kita laksanakan didasarkan pada azas pemilihan yang bersifat umum, langsung, bebas dan rahasia. Azas pemilihan umum ini hendaknya benar-benar terwujud dalam praktek.

Melalui jelajah sekilas terhadap berbagai sistem pemilu yang diteorikan maka dapatlah disimpulkan sebenarnya semua sistem pemilu adalah sesuai dengan prinsip negara hukum. Berbagai sistem pemilu itu sebenarnya merupakan upaya implementasi yang tepat atas prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum. Baik sistem mayoritas dan sistem distrik maupun sistem proporsional adalah sesuai dengan prinsip negara hukum. Artinya sistem manapun yang akan diterapkan oleh suatu negara hukum tetaplah baik sejauh pilihan atas sistem tersebut telah dilakukan menurut prosedur dan oleh lembaga yang benar.

Kata Kunci : Sistem Pemilu

Pendahuluan

** Nia Kurniati Syam, Dra., M.Si., adalah dosen tetap Fakultas Ushuluddin UNISBA

Dalam setiap pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu), peran serta masyarakat dalam melakukan pengawasan sangatlah menentukan dalam menciptakan pemilu yang berkualitas. Pemilu 1999 yang disebut-sebut pemilu paling demokratis selain pemilu 1955, mendapat predikat itu karena peran serta masyarakat dalam mengawasi jalannya proses pemilu sangat intens sehingga mendapat penilaian positif dari banyak pihak.

Pemilu pada tahun 1999 dikatakan lebih demokratis karena campur tangan pemerintah dalam penyelenggaraannya lebih kecil dibandingkan dengan pemilu sebelumnya, jumlah partai peserta pemilu jauh lebih banyak, bahkan paling banyak sejak Pemilu 1955, dan mekanisme serta aturan-aturannya memberikan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk terlibat.

Pemilu pada tahun 1999 bisa terlaksana dengan damai pantas dicatat tersendiri. Sebab sebelumnya sempat muncul kekhawatiran-kekhawatiran dari banyak pihak, karena pada saat pemilu dilaksanakan di tengah panasnya euforia kebebasan, akan diwarnai dengan kekerasan dan kekacauan sosial. Walaupun memang terjadi beberapa kekacauan pada saat pelaksanaannya seperti pelanggaran khususnya dalam tahap kampanye, pemungutan suara, maupun penghitungan suara. Namun dengan peran serta pengawas pemilu (Panwaslu) sangat baik, maka pelanggaran itu menjadi catatan untuk perbaikan dalam Pemilu 2004 mendatang. (data terlampir)

Pada pemilu 2004 mendatang beban KPU memang tidak ringan, sebab tidak kurang dari 237 Partai Politik (Parpol) kini tercatat mendaftarkan diri di Departemen Kehakiman dan HAM. Belum diketahui berapa yang akan menjadi peserta pemilu. (Kompas, 10 Maret 2003). Menurut Undang-undang (UU) Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (parpol), untuk memperoleh legitimasi sebagai badan hukum, tiap parpol harus memiliki akta notaris yang mencantumkan anggaran dasar dan rumah tangga, harus memiliki pengurus wilayah minimum 50 persen dari jumlah provinsi yang ada, harus memiliki pengurus cabang minimal di 50 persen dari jumlah kabupaten/kota yang ada dalam wilayah provinsi, dan harus memiliki pengurus di tingkat kecamatan sebanyak 25 persen dari jumlah kecamatan yang ada di wilayah kabupaten/kota. Parpol juga harus memiliki dukungan 1000 orang di tiap tingkat kepengurusan dan terakhir parpol juga harus memiliki sekretariat yang jelas dan tetap.

Menentukan mana yang layak ikut pemilu nantinya menjadi pekerjaan

cukup merepotkan dan memusingkan. KPU dituntut menunjukkan kemandirian dan sikap tegasnya dalam menegakkan aturan, serta menetapkan partai politik peserta pemilu nanti.

Berbagai permasalahan perbedaan pendapat di lingkungan KPU pun bukan berarti tidak mungkin muncul, apa lagi bila dilihat dari berbagai latar belakang masing-masing anggota KPU. Diharapkan supaya anggota KPU bisa menahan diri untuk tidak mengumbar pendapat yang dapat menyebabkan persepsi yang berlainan di masyarakat. Kalau hal ini tidak disepakati oleh anggota KPU maka akan menimbulkan citra independensi KPU hilang. Hilangnya independensi lembaga ini, tentunya akan menimbulkan reaksi hebat di kalangan dalam maupun luar negeri. Oleh sebab itu, sebaiknya untuk lembaga sebesar KPU semestinya menunjuk satu juru bicara saja yang nantinya dalam memberikan pendapat atau komentar kepada masyarakat supaya tidak membingungkan. Langkah ini dapat meredakan dugaan adanya perpecahan di dalam tubuh KPU.

Pemilu 2004 diharapkan seharusnya lebih baik daripada pemilu pada tahun 1999 lalu. KPU harus membuat pemilihan umum mendatang makin bermutu, meskipun menghadapi beban berbagai masalah.

Bila kita lihat lebih dekat lagi, penyelenggaraan pemilu melibatkan dana publik begitu besar. Bila sejumlah orang tergelitik untuk mendirikan partai hanya sekedar untuk kenikmatan sesaat, maka dana publik itu sia-sia. Dalam kaitan dana publik, kita harus melihat dan belajar dari pengalaman pemilu 1999. Ada 48 partai menjadi peserta pemilu dan mendapat bantuan negara. Menurut ketentuan UU No. 2 Tahun 1999 tentang partai politik, tiap parpol harus memberikan laporan neraca keuangan tahunan kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga pengawas partai politik. Namun hingga kini realisasinya hanya sebagian kecil saja hingga kini yang memberikan laporan secara signifikan. (Kompas 10 Maret 2003)

Pemilu adalah proyek serius dan menjadi taruhan nasib bangsa. Sebagai instrumen demokrasi, pemilu harus dipelihara agar tidak menjadi alat petualangan orang tertentu guna mencapai tujuan pragmatis yang bersifat individual.

Pemilu adalah suatu media dimana terjadi kontrak antara pemimpin dan rakyat. Betapa tidak, dalam pemilu rakyat menjatuhkan vonis atas hasil evaluasi mandat yang pernah diberikan kepada pemimpin dan wakilnya lima tahun lalu. Maka pemilu menjadi majelis hakim bagi rakyat guna menetapkan

apakah para pemimpin dan wakil yang mereka pilih sebelumnya, bisa memperoleh mandat atau mandat itu harus dicabut. Pemilu adalah suatu media untuk memperoleh mandat. Singkatnya pemilu adalah media untuk melakukan sirkulasi elite yang menentukan kehidupan bangsa. Oleh karena itu pemilu harus diikuti oleh purta dan putri terbaik bangsa, bukan sebaliknya.

Pemilu sebagai media kontrak sosial, sudah secara otomatis bahwa pemilu membawa misi suci, yakni *public trust*.

Seiring dengan hal tersebut perlu kita cermati wacana orang-orang yang tidak ikut berpartisipasi dalam pemilu alias golput. Jika sejumlah orang yang terlibat pemilu dengan niat dan penampilan sekedar mencoba, dikhawatirkan akan berdampak pada komitmen kolektif untuk tidak ikut memilih, bahkan lebih bahayanya lagi ikut memboikot pemilu. Hal ini bisa saja terjadi manakala mereka yang ingin menjadi calon wakil rakyat atau pemimpin di mata rakyat, adalah orang-orang yang tidak layak jadi wakil dan pemimpin rakyat. Artinya, rakyat bukan tidak memiliki harapan, tetapi juga tidak mempunyai kepercayaan kepada mereka. Untuk menghindari hal demikian maka seleksi atas orang atau lembaga yang menjadi peserta pemilu harus dilakukan dan bersifat *penting*.

Pemilu adalah pilar demokrasi dan sebagai media menegakkan konstitusi. Dalam perspektif ini pemilu seyogianya diikuti peserta yang benar-benar siap bertarung dalam persaingan yang *fair* dan terbuka. Disinilah pentingnya para peserta pemilu harus benar-benar selektif, guna menjaga kesucian konstitusi, bukan menjadikan pemilu sebagai arena anarkis. Pemilu bukan forum untuk memutlakkan klaim kebenaran secara sepihak.

Melihat kenyataan suhu percaturan politik sekarang di negara ini, mayoritas rakyat Indonesia sedang mengalami kebingungan. Sebagian ada yang mempunyai keyakinan, bahwa penyelamatan negara hanya mungkin melalui jalur resmi Pemilu 2004. Hal ini dianggap sebagai jalan terbaik untuk menjaga prosedur dan institusi politik yang demokratis. Adapun sebagian yang lain, menginginkan pemerintah Mega – Hamzah yang korup dan kehilangan legitimasi moral itu harus segera diperingatkan dengan keras, dan bila perlu, mereka diturunkan dan diganti dengan pemerintahan transisi yang demokratis. Kedua pilihan tersebut sah-sah saja karena dalam sebuah demokratisasi. Kebebasan berpendapat dan berserikat adalah hak bagi semua warga tanpa pandang bulu.

Pemilu 2004 bila dirancang, dikawal, dan diniatkan untuk menjalankan fase transisi menuju demokratisasi memang pilihan yang ideal untuk bangsa Indonesia. Sebab sebagaimana pengalaman negara-negara di Amerika Latin, seperti : Chile, Brasil, dan negara dunia ketiga lainnya, proses pemilu yang adil dan aspiratif, merupakan jalan mulus untuk menghasilkan *clean government and good governance* (Transisi Menuju Demokratisasi, 1993) dikutip dari (Pikiran Rakyat, 25 Maret 2003)

Pemilu dan Demokrasi

Pemilu mempunyai hubungan erat dengan prinsip demokrasi sebagai prinsip-prinsip fundamental yang dipergunakan di negara-negara modern.

Pemilu berhubungan erat dengan demokrasi karena sebenarnya pemilu merupakan salah satu cara melaksanakan demokrasi. Seperti di ketahui pada zaman modern ini dapat dikatakan tidak ada suatu negarapun yang dapat melaksanakan demokrasiya secara langsung dalam arti dilakukan oleh seluruh rakyatnya. Karena terlalu luasnya wilayah dan begitu besarnya jumlah penduduk negara maka demorasi yang dipergunakan oleh negara-negara modern adalah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Di dalam demokrasi perwakilan ini hak-hak rakyat untuk menentukan haluan negara dilakukan oleh sebagian kecil dari seluruh rakyat yang berkedudukan sebagai wakil rakyat dan yang menempati lembaga perwakilan yang biasa disebut parlemen. Oleh karena anggota-anggota parlemen atau DPR merupakan wakil-wakil rakyat maka idealnya semua orang yang duduk di sana haruslah dipilih sendiri oleh rakyat yang diwakilinya melalui pemilihan yang secara hukum dapat dinilai adil. Dengan demikian pemilu merupakan komponen penting di dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. (Moh. Kusnadi dan Harmaily, 1983:328-329) sebab ia akan berfungsi sebagai alat penyaring bagi politikus-politikus yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan.

Mereka yang terpilih di dalam pemilu dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik (lih.Miriam Budiardjo:1982:175). Dengan demikian adanya partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis guna mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang berlawanan serta

menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara sah dan damai (Ikhlusal Amal :tt:xi). Maka seperti halnya pemilu, parpol juga merupakan komponen penting di Negara demokrasi. Dengan pemilu berarti rakyat telah memberi mandat secara prosedural dan sah kepada wakil-wakilnya untuk melaksanakan hak-hak Demokratisnya sehingga arti demokrasi sebagai negara yang diperintah oleh rakyat dapat diimplementasikan melalui cara tertentu.

Sistem Pemilu

Berdasarkan sejarah pelaksanaan pemilu di berbagai negara terdapat tiga macam sistem pemilu (*electoral laws*) yaitu sistem mayoritas (*majority types*), sistem pluralitas (*plurality types*) yang biasa disebut sistem distrik, dan sistem perwakilan berimbang (*proporsional representation*). (Afan Gaffar: 1989)

Di dalam sistem mayoritas partai yang menang dalam pemilu adalah partai yang mampu mengalahkan semua partai lawan-lawannya. Sedangkan di dalam sistem pluralitas (sistem distrik) pemenang pemilu adalah partai yang memperoleh suara yang relatif lebih besar dari partai-partai lain tanpa harus mengalahkan secara mutlak melalui kemenangan atas kombinasi partai-partai lawan. Di dalam sistem distrik ini wilayah negara dibagi atas sejumlah distrik (sesuai dengan jumlah kursi yang akan diperebutkan di parlemen) dan kursi pada setiap distrik diambil oleh partai atau calon yang memperoleh suara terbanyak di distrik tersebut. Kelemahan dari sistem ini adalah terjadinya suara pemilih yang terbuang atau tidak terwakili karena pemilih yang bersangkutan memberikan suaranya kepada partai yang ternyata kalah. Misalnya di suatu distrik terjadi komposisi suara partai A memperoleh suara 800, partai B memperoleh 1000 dan partai C memperoleh 700 maka kursi di distrik tersebut diambil oleh partai B sehingga suara dari pemilih partai A dan C dapat dikatakan tidak terwakili atau terbuang. Ada yang menyanggah kelemahan tersebut dengan mengatakan bahwa setelah memperoleh kursi yang diperebutkan maka partai pemenang tidak hanya mewakili suara pemilihnya melainkan mewakili seluruh rakyat, tapi dalam prakteknya hal ini hampir tidak mungkin. Kelemahan lain dari sistem distrik adalah terjadinya fenomena-fenomena *over* dan *under representation* yakni adanya ketidakseimbangan antara jumlah suara yang diperoleh dan jumlah kursi yang diperoleh partai-partai pada tingkat nasional. Dengan *over representation*

dimaksudkan bahwa partai tertentu dapat memperoleh kursi yang lebih banyak daripada partai lain yang sebenarnya suaranya lebih banyak sehingga partai tersebut dapat dipandang memperoleh *berkah over representation*; sebaliknya partai yang bersuara lebih banyak tapi jumlah kursinya pada tingkat nasional lebih sedikit dapat disebut *menderita under representation*. Contoh berikut ini dapat lebih jelas:

Partai	Suara Yang Diperoleh				Peolehan Kursi	Di Tkt Nasional Suara
	Distrik I	Distrik II	Distrik III	Distrik IV		
A	600	300	750	300	2	1.950
B	450	1.050	650	550	1	2.700
C	450	150	100	650	1	1.350
Jumlah	150	1.500	1.500	1.500	4	6.000

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa Partai A mendapat *berkah over representation* karena memperoleh dua kursi dari distrik yang dimenangkannya (distrik I dan distrik III) padahal suara dukungan yang diperoleh hanya 1.950; sedangkan partai B menderita karena hanya mendapat 1 kursi (dari distrik II) padahal suara dukungan yang diperoleh adalah 2.700. kelebihan sistem distrik antara lain, adalah kesederhanaannya dan sifat yang dapat mendorong terjadinya integrasi antar partai-partai.

Adapun Pemilu dengan sistem proporsional (perwakilan berimbang) memungkinkan terjadinya distribusi suara secara proporsional sehingga partai yang memperoleh suara terbanyak akan memperoleh kursi yang lebih banyak pula, sedangkan partai yang tidak memperoleh suara terbanyak tidak akan kehilangan suara yang diperolehnya karena tetap akan memperoleh kursi seimbang dengan besarnya dukungan yang diperoleh. Di dalam sistem proporsional setiap kursi di parlemen diberi harga dengan jumlah suara tertentu. Di Indonesia misalnya, setiap satu di DPR pusat dapat diperoleh dengan dukungan 400.000 suara pemilih. Misalkan tabel fiktif di atas diterapkan pada sistem proporsional dengan ratio bahwa setiap 1 kursi harus diraih dengan 100 suara maka akan tampak perimbangan jumlah kursi dan jumlah suara dukungan sebagai berikut: Partai A yang mempunyai dukungan suara 1.950 memperoleh 19 kursi, partai B yang mempunyai dukungan suara 2.700 memperoleh 27 kursi, dan partai C yang mempunyai dukungan suara

1,350 memperoleh 13 kursi.dengan demikian pada sistem proporsional kebaikannya terletak pada tiadanya suara yang terbuang (tanpa terwakili) dan tidak adanya fenomena over dan *under representation* artinya semua partai mendapat bagian kursi secara proporsional. Kelemahan sistem ini, antara lain, adalah memancing timbulnya banyak partai (yang potensial disintegratif) karena partai yang mendapat dukungan kecil pun masih mungkin memperoleh kursi parlemen.

Sekarang mari kita menjawab pertanyaan yang dikemukakan pada awal makalah ini. Mencari pemilu yang berkualitas.

Persoalannya bukan sistem tetapi proses.

Dengan melakukan jelajah sekilas terhadap berbagai sistem pemilu yang diteorikan maka dapatlah disimpulkan bahwa sebenarnya semua sistem pemilu adalah sesuai dengan prinsip negara hukum. Berbagai sistem pemilu itu sebenarnya merupakan upaya implementasi yang tepat atas prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum. Baik sistem mayoritas, sistem distrik maupun sistem proporsional adalah sesuai dengan prinsip negara hukum. Artinya sistem manapun yang akan ditrapkan oleh suatu negara hukum tetaplh baik sejauh pilihan atas sistem tersebut telah dilakukan menurut prosedur dan oleh lembaga yang benar.

Persoalannya, lebih-lebih jika dikaitkan dengan realitas politik di Indonesia, sebenarnya bukan terletak pada sistem pemilu (*electoral laws*) . Tidak ada yang salah secara hukum dengan sistem pemilu yang selama ini di anut, yang menjadi permasalahannya ialah proses pemilunya itu sendiri; tetapi banyak orang yang mencampuradukkan antara *electoral laws* dan *electoral process*. Perlu diingat kembali sebagaimana telah diutarakan di atas bahwa pemilu pertama di Indonesia yang berlangsung pada tahun 1955 menggunakan sistem proporsional seperti sekarang ini, tetapi siapapun menyimpulkan bahwa pemilu pertama itu merupakan pemilu yang sangat demokratis. Jadi harus dibedakan antara sistem dan proses pemilu. Sistem pemilu itu adalah mekanisme yang dijelaskan dalam pemilu seperti penentuan calon, kepanitiaan, saksi-saksi, cara kampanye, dan sebagainya.

Kesimpulan

Semua sistem pemilu itu senantiasa sesuai dengan negara hukum

karena semua sistem pemilu merupakan upaya mengimplementasikan prinsip demokrasi dan hukum. Semua sistem pemilu mempunyai kelemahan dan kelebihan masing-masing, tetapi sejauh prosedur penetapannya telah sesuai dengan hukum, demokrasi, dan *fair* maka sistem manapun yang dipakai akan sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Amal, Ichlasul. Tt. “pengantar” dalam Ichlasul Amal (ed) *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta. Tiara wacana.
- Budiardjo, Miriam. 1982., *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta. PT Gramedia.
- Mahfud MD, Moh. 1995., *Serba Serbi Tentang Politik dan Hukum*, Yogyakarta. UII.
- Kusnaardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim., 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI.
- Koran *Kompas*. 10 Maret 2003 Tentang KPU
- Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 2003 tentang Pemilu beserta Penjelasannya, 2003, Penerbit “Citra Umbara”, Bandung
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik beserta penjelasannya, 2003, Penerbit “Citra Umbara”, Bandung
- Undang-Undang Partai Politik dan Pemilihan Umum, 2003, Penerbit Fokus Media, Bandung