

**UJI PUBLIK DALAM PROSES PENCALONAN ANGGOTA DPR DAN
DPRD YANG DEMOKRATIS DAN TERBUKA**

ARTIKEL ILMIAH

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh

Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

VALERIANUS BEATAE JEHANU

NIM. 115010101111022



KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

2015

UJI PUBLIK DALAM PROSES PENCALONAN ANGGOTA DPR DAN DPRD YANG DEMOKRATIS DAN TERBUKA

Valerianus Beatae Jehanu,

Aan Eko Widiarto, S.H. M.Hum., Muhammad Dahlan, S.H. M.H.

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

E-mail: valeribj@gmail.com

ABSTRAK

Kritik terhadap kualitas lembaga legislatif di setiap periodenya membawa penulis untuk melihat sumber permasalahan dari proses masuknya para anggota legislatif. Anggota legislatif, khususnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih melalui sebuah Pemilihan Umum yang dalam prosesnya ada serangkaian mekanisme proses pencalonan. Melalui penelitian ini, penulis akan membahas proses apa saja yang harus dilalui oleh seorang calon beserta dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk dapat mencalonkan diri sebagai anggota legislatif. Proses pencalonan di setiap penyelenggaraan pemilihan umum tentu berbeda, oleh sebab itu maka dalam skripsi ini akan diperbandingkan proses pencalonan serta syarat-syarat pencalonan di setiap periode penyelenggaraan pemilihan umum untuk kemudian dianalisis apakah proses pencalonan telah memenuhi prinsip demokratis dan terbuka. Nyatanya, proses pencalonan menunjukkan kelemahan yang diantaranya didominasi oleh partai politik khususnya dalam hal rekrutmen calon, serta tidak efektifnya mekanisme tanggapan dan masukan masyarakat atas Daftar Calon Sementara dalam proses pencalonan. Untuk mengatasinya, maka melalui skripsi ini penulis mengusulkan agar ada sebuah mekanisme Uji Publik dalam proses pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat baik di pusat maupun daerah. Proses Uji Publik ini diadakan oleh Komisi Pemilihan Umum dalam rangka memperkenalkan kualitas calon kepada pemilih.

Kata Kunci: Uji Publik, Proses Pencalonan, Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum

UJI PUBLIK DALAM PROSES PENCALONAN ANGGOTA DPR DAN DPRD YANG DEMOKRATIS DAN TERBUKA

Valerianus Beatae Jehanu,

Aan Eko Widiarto, S.H. M.Hum., Muhammad Dahlan, S.H. M.H.

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

E-mail: valeribj@gmail.com

ABSTRACT

Criticism of the quality of legislative bodies in each period to bring the author to see the source of the issue of the entry of the legislative process. Legislators, specifically members of the House of Representatives and the Regional Representatives Council are elected through a General Election that in the process there are a series of mechanisms of the nomination process. Through this study, the authors will discuss what processes must be passed by a candidate along with the conditions that must be met to be able to run for the legislature. The nomination process in each general election is different, therefore it will be compared in this thesis nomination process and nomination requirements in each period for the general election then analyzed whether prses nomination has met the democratic principles and open. In fact, the nomination process shows that such weakness is dominated by political parties, especially in terms of recruitment of candidates, as well as ineffective response mechanisms and public input on the Candidate List While in the nomination process. To overcome this, it is through this paper the author proposes that there is a mechanism Public Test in the nomination process members of the House of Representatives in both the central and local levels. Public Testing process is conducted by the Election Commission in order to introduce quality candidates to voters.

Keywords: Public Testing, The Nomination Process, General Election, General Election Commission

A. PENDAHULUAN

Kegagalan politik legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi satu dari serangkaian kritis atas kualitas lembaga perwakilan rakyat di Indonesia. Persoalan ini, menurut Formappi (Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia) disebabkan oleh beberapa hal yang diantaranya adalah kelemahan kualitas Sumber Daya Manusianya.

Pertama, secara substantif pasca pelantikan hingga berakhirnya masa tugas representasi seorang anggota DPR secara penuh tertuju pada partai politik (parpol). Eksistensi anggota DPR seluruhnya dibawah kendali penuh partai politik. Dengan demikian kepentingan parpol lah yang kadang membuat pembahasan undang-undang tersandera dan lamban.

Kedua, pola perencanaan sampai pada mekanisme pembahasan RUU tidak diatur dengan baik. Akibatnya, prolegnas hanya menjadi keranjang untuk mengumpulkan usulan RUU dari pemerintah dan DPR, tanpa ada mekanisme penyortiran RUU mana yang paling diprioritaskan untuk dibahas.

Ketiga, lemahnya sumber daya atau kapasitas anggota DPR. Sebagai solusinya, Formappi mengusulkan agar dilakukan pembenahan pokok dan mendasar untuk mendorong produktivitas legislasi yang dimulai dari partai politik. Peran parpol yang begitu kuat mulai dari pencalonan anggota legislatif hingga berada di dalam parlemen dianggap sebagai kunci utama untuk mendorong perubahan menyeluruh di parlemen khususnya elit partai.

Indikator berikutnya adalah lemahnya peran DPR dan DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan. Misalnya, terdapat 3 (tiga) menteri Kabinet Bersatu Jilid II yang menjadi tersangka kasus korupsi dalam masa jabatannya, mereka adalah Andi Mallarangeng, Suryadharma Ali, dan terakhir Jero Wacik yang menunjukkan lemahnya peran dari DPR sebagai pengawas pemerintahan. Begitu pula di daerah, terdapat 318 kepala daerah baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang menjadi tersangka kasus korupsi dari total 524

Kepala Daerah¹. Berangkat dari realitas tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa pola pengawasan oleh kedua lembaga tersebut tidak sepenuhnya berjalan dengan baik dan efektif sehingga peran pengawasan pada akhirnya juga ada pada lembaga yudikatif sebagai penegak hukum.

Fenomena diatas menegaskan bahwa persoalan keterwakilan cenderung sama, setiap pasca pemilu, rakyat kecewa karena janji pemilu tak pernah menjadi kenyataan. Rakyat hanya dibutuhkan suaranya saat pemilu, selanjutnya diabaikan ketika kekuasaan telah dicapai.

Pasca pemilu, hubungan antara rakyat dan wakilnya seketika hilang. Tidak ada mekanisme yang menetapkan dan mengukuhkan bahwa wakil rakyat tetap sebagai bagian dari rakyat. Dalam konteks ini, suara rakyat dalam Pemilu hanya sebagai legitimasi bagi wakil rakyat untuk menduduki kursinya di parlemen. Wakil rakyat pada akhirnya lebih sebagai wakil partai. Sistem fraksi telah mengukuhkan hubungan yang kuat antara wakil rakyat dengan partai politik.²

Ketergantungan terhadap partai politik merupakan buah dari demokrasi itu sendiri. Untuk menjadi seorang wakil rakyat, seseorang harus terlebih dahulu mendaftarkan diri dalam rekrutmen yang dilaksanakan oleh partai politik. Tujuan dibentuknya partai salah satunya dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah dalam menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Tentu tidak pada semua jabatan, partai hanya boleh terlibat dalam pengisian jabatan yang sifatnya politik dan karena itu memerlukan pengangkatan pejabatnya melalui prosedur politik pula (*political appointment*).³

Kecenderungan bergantungnya wakil rakyat terhadap partai politik yang menaunginya bukan hal yang seketika terjadi. Sejak dari proses rekrutmen hingga telah terpilih menjadi anggota legislatif, ada ketergantungan akan peran dan kebijakan partai politik. Dalam rekrutmen, yang melakukan adalah partai politik. Rekrutmen dilaksanakan sesuai dengan Anggaran Dasar (AD)/ Anggaran Rumah Tangga (ART) masing-masing partai politik dengan cara yang

¹ Diakses melalui <http://www.jpnn.com/read/2014/02/15/216728/318-Kepala-Daerah-Terjerat-Korupsi-> pada tanggal 17 Februari 2015 Pk. 14.26 WIB

² Aan Eko Widiarto, **Hubungan Rakyat (Pemilih) Dengan Wakil Rakyat dan Partai Politik**, Jurnal Konstitusi Volume III Nomor 4, Desember 2006, hal 144

³ Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, hal 10

demokratis dan terbuka.⁴ Tentunya ukuran demokratis dan terbuka sangat subyektif, tergantung dari budaya masing-masing partai politik.

Proses rekrutmen dan seleksi oleh partai politik merupakan dua bagian yang tidak terpisahkan dalam serangkaian mekanisme pencalonan anggota legislatif. Selain melibatkan seleksi melalui partai politik, dalam pencalonan juga ada tahap verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas melaksanakan pemilu.⁵

Proses verifikasi ini terdiri dari pengajuan bakal calon⁶ dan pendaftaran bakal calon.⁷ Seluruh berkas yang disyaratkan oleh Komisi Pemilihan Umum harus dilengkapi oleh partai politik, untuk kemudian dilakukan verifikasi kelengkapan administrasi. Peran Komisi Pemilihan Umum dalam tahap verifikasi administrasi ini adalah menilai kelengkapan, kebenaran, dan keabsahan persyaratan.

Setelah verifikasi administrasi, maka masuk pada tahapan penyusunan dan pengumuman daftar calon sementara dan daftar calon tetap. Pada tahap ini, sebelum sampai pada daftar calon tetap maka nama-nama yang tertera pada daftar calon sementara (DCS) akan diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum di setiap tingkat wilayah melalui media massa cetak harian dan elektronik. Pengumuman daftar calon sementara merupakan sarana untuk mendapat masukan dari masyarakat.⁸ Tahap masukan dari masyarakat adalah salah satu bentuk partisipasi masyarakat, sebelum adanya pemilihan.

Keterbukaan menjadi salah satu asas yang digunakan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemilu⁹, sehingga

⁴Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Pasal 29 ayat (1)

⁵Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pasal 1 ayat (5)

⁶Lihat Bab II, Pasal 4- Pasal 12 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota

⁷*Ibid*, bab III Pasal 13-Pasal 23

⁸*Ibid*, Pasal 30 ayat (1)

⁹ Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum mengatur bahwa Penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas:

- a. Mandiri;
- b. Jujur;
- c. Adil;
- d. Kepastian Hukum;

menjamin keterbukaan sudah seharusnya dilaksanakan melalui pemilihan umum yang berkualitas untuk mewujudkan kedaulatan rakyat.

B. MASALAH/ISSUE HUKUM

1. Bagaimana kelemahan mekanisme proses pencalonan dalam pemilihan umum anggota DPR dan DPRD di Indonesia?
2. Upaya apa yang dapat dilakukan dalam merumuskan proses pencalonan anggota DPR dan DPRD yang demokratis dan terbuka?

C. PEMBAHASAN

Untuk menjawab permasalahan yang ada diatas, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan sejarah (*historical approach*) melalui analisa terhadap proses pencalonan anggota DPR dan DPRD di setiap penyelenggaraan pemilu. Selain itu, penulis juga menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) melalui sebuah mekanisme Uji Publik.

A. Analisa Kelemahan Proses Pencalonan dalam Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD di Indonesia

Pencalonan anggota legislatif mengalami dinamika seiring dengan dinamika politik dan ketatanegaraan yang terjadi di Indonesia. Perkembangan dinamika ketatanegaraan ini terkait pula dengan perjalanan demokrasi dari masa ke masa. Perkembangan demokrasi Indonesia menurut Abdul Mukhtie Fadjar dibagi dalam tiga periodisasi, yakni:¹⁰

-
- e. Tertib;
 - f. Kepentingan umum;
 - g. Keterbukaan
 - h. Proporsionalitas;
 - i. Profesionalitas;
 - j. Akuntabilitas;
 - k. Efisiensi; dan
 - l. Efektivitas.

¹⁰ Abdul Mukhtie Fadjar, **Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia**, Setara Press, Malang, 2012, hal 3

- a. Demokrasi Orde Lama (1945-1966) yang meliputi Demokrasi Liberal Parlementer(1945-1959) dan Demokrasi Terpimpin (1959-1966);
- b. Demokrasi Era Orde Baru (1966-1998) atau Demokrasi Pancasila;
- c. Demokrasi Era Reformasi (1998-sekarang)

yang masing-masing periode memiliki ciri tersendiri, meskipun tajuknya tetap demokrasi. Latar belakang perkembangan kepartaian dan regulasi pemilihan umum menjadi beberapa faktor yang ikut melatar belakanginya.

Pada periode reformasi hanya terselenggara 1 (satu) pemilihan umum yakni pemilihan umum (pemilu) tahun 1955. Seorang calon dikemukakan sebagai orang-seorang dalam suatu daftar calon perseorangan yang selanjutnya disebut daftar perseorangan atau bersama-sama calon-calon lain dalam suatu daftar calon kumpulan yang selanjutnya disebut daftar kumpulan

Satu daftar kumpulan yang dikemukakan untuk suatu daerah pemilihan tidak boleh memuat nama-nama calon yang jumlahnya melebihi jumlah anggota Konstituante atau jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang boleh dipilih dalam daerah pemilihan yang bersangkutan, ditambah sebanyak jumlah anggota yang sudah ditetapkan, tetapi tambahan itu tidak boleh melebihi jumlah 20

Seorang tidak boleh dicalonkan dalam lebih dari satu daftar dalam satu daerah pemilihan, yang boleh dikemukakan sebagai calon ialah orang yang memenuhi syarat-syarat untuk menjadi anggota yaitu yang telah berusia 25 tahun atau lebih dan tidak sedang dicabut hak pilihnya.

Calon-calon yang dikemukakan sebagai calon oleh pemilih sedikitnya 200 orang pemilih dalam satu dapil untuk calon pertama dalam suatu daftar kumpulan. Berikutnya satu calon menyertakan dukungan 25 orang pemilih.

Calon yang dikemukakan bersama pemilih mengisi suatu formulir surat pencalonan yang harus ditandatangani atau cap jempol jari. Untuk calon dari partai, maka partai atau organisasi yang akan mengemukakan calon mengajukan nama dan tanda gambar kepada Panitia Pemilihan Indonesia (PPI)

Nama-nama calon disusun dalam suatu surat pencalonan. Surat pencalonan yang dianggap sah disusun dalam suatu Daftar Calon Sementara (DCS). Setiap orang dapat mengemukakan keberatan atas DCS kepada Panitia Pemilihan dan diteruskan kepada PPI untuk diperiksa. PPI kemudian memberi nomor urut dengan jalan undian dan kemudian disusun dalam Daftar Calon Tetap (DCT).

Proses pencalonan dalam pemilu 1955 memiliki kelebihan sebagai berikut:

- (1) Demokratis dalam syarat pencalonan karena memberikan peluang bagi calon perseorangan dan golongan minoritas untuk memiliki wakil di DPR
- (2) Tidak mengenal adanya *screening* bagi calon-calon yang ditentukan oleh partai atau kelompok pemilih, yang artinya tidak ada satupun alat negara yang dapat menggugurkan pencalonan kecuali alasan kesehatan dan administrasi
- (3) Proses pencalonan yang mengedepankan peran masyarakat melalui proses mengemukakan calon dan penyampaian keberatan terhadap daftar calon sementara

sekaligus beberapa kelemahan sebagai berikut:

- (1) Syarat pencalonan yang sederhana menyebabkan tidak adanya proses rekrutmen yang bertujuan mencari kualitas calon
- (2) Tidak ada aturan jelas mengenai apa saja yang dapat disampaikan dalam mekanisme keberatan masyarakat
- (3) Peran PPI sebagai penyelenggara pemilu yang terbatas pada hal-hal yang sifatnya administratif

Pada masa orde baru, telah terselenggara 6 (enam) kali pemilihan umum yakni pemilu tahun 1971, pemilu 1977, pemilu 1982, pemilu 1987, pemilu 1992, dan pemilu 1997. Pemerintahan orde baru dengan kontrol penuh oleh Presiden dalam segala hal menyebabkan pemerintahan berjalan stabil dan cenderung terarah dalam menerapkan

kebijakan-kebijakan. Namun kaitannya dengan proses pencalonan dalam Pemilu anggota DPR, DPRD I, dan DPRD tingkat II masih banyak kelemahan.

Tidak adanya peluang bagi calon perseorangan dan adanya batasan terhadap organisasi politik/karya sebagai peserta pemilu menyebabkan dinamika politik jauh dari kesan dinamis. Setiap calon haruslah berasal dari organisasi politik dan kerakyatan yang ditentukan oleh Undang-Undang. Bahkan, setelah Pemilu 1971 peserta pemilu terbatas pada PPP, PDI, dan Golkar.

Kemudian, persyaratan pencalonan yang terlihat lebih kaya dibanding syarat-syarat pencalonan di UU Nomor 7 Tahun 1953 juga tidak menjamin rumusan syarat-syarat tersebut dapat menghasilkan anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II yang berkualitas lewat proses rekrutmen yang ketat. Substansi landasan hukum pemilu khususnya dalam hal syarat pencalonan hanya kaya akan syarat, namun tidak merujuk pada usaha mencari kualitas anggota perwakilan rakyat.

Adanya pembatasan hak politik bagi mantan anggota PKI dan organisasi terlarang lainnya juga bentuk antitesa dari demokrasi itu sendiri. Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pernah mengeluarkan gagasan pencabutan TAP MPRS/XXV/1966 tentang pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI) pada awal tahun 1980-an. Menurut Gus Dur, pencabutan hak politik terhadap mantan anggota PKI melanggar hukum orang dan bisa saja menghukum orang secara sewenang-wenang mengingat TAP tersebut dibuat angkatan 66 secara serampangan dan dalam keadaan batin yang sangat emosional. Ditambahkan Gus Dur, rekonsiliasi bangsa tidaklah utuh jika keturunan mantan anggota PKI tidak dirangkul kembali.¹¹

Kelemahan berikutnya juga dalam hal proses pencalonan yang diantaranya adalah:

- (1) Tidak adanya mekanisme tanggapan masyarakat dalam proses pencalonan sebagaimana pernah diadakan di Pemilu 1955. Bentuk

¹¹ Kasiyanto Kasemin, **Mendamaikan Sejarah: Analisis Wacana Pencabutan TAP MPRS/XXV/1966**, Penerbit LKiS, Yogyakarta, 2004, hal 1-3

partisipasi masyarakat praktis hanya dapat diwujudkan pada saat memberikan suara

- (2) Masyarakat tidak mengenal siapa calon wakilnya karena nama-nama calon tidak ditampilkan dalam surat suara. Masyarakat hanya memilih salah satu partai, berikutnya partai yang menentukan calon-calon yang menjadi anggota DPR, DPRD I, dan DPRD Tingkat II. Kebijakan ini tentu mereduksi kompetisi di internal partai.
- (3) Banyak anggota parlemen yang diangkat. Dari 460 orang anggota DPR, hanya 360 kursi yang dipilih lewat pemilu, 75 kursi lainnya diangkat dari unsur ABRI dan 25 lainnya diangkat dari Golongan Karya
- (4) Kontrol rezim terhadap partai yang dilakukan lewat upaya:
 - a) Fusi (paksaan bergabung) partai-partai Islam menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan partai-partai nasionalis menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Fusi diatur dalam UU No 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.
 - b) Meminimalkan citra parpol dengan cara mewajibkan organisasi kemasyarakatan dan partai politik menerapkan pancasila sebagai satu-satunya azas.¹²
 - c) Penunjukan pimpinan parpol, seperti tertengarai dengan jelas dalam konflik internal antara PDI Soerjadi dan PDI Megawati Soekarnoputri.
- (5) Kebijakan depolitisasi rakyat sehingga menjauhkan mereka dengan partai dan para wakil rakyat. Kebijakan ini dikenal dengan *floating mass*¹³ atau masa mengambang. UU Kepartaian dan Pemilu

¹² Ketentuan pasal 2 UU No.3 Tahun 1975 diganti dengan ketentuan pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: “(1) Partai Politik dan Golongan Karya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas. (2) Asas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”

¹³ Kebijakan pemerintah secara operasional, khususnya waktu itu di zaman Amir Mahmud sebagai Menteri Dalam Negeri. Pertama, dilarang seluruh pegawai negeri dan pegawai BUMN untuk masuk parpol. Orang diharuskan untuk memilih masuk partai atau pekerjaan. Kedua, seluruh pegawai negeri, tentara, polisi, dan pegawai BUMN harus menjadi anggota Golkar. Meskipun tidak diatur

melarang partai untuk membentuk cabang di bawah tingkat provinsi. Namun kebijakan tersebut tidak berlaku bagi Golkar.

- (6) Adanya mekanisme litsus setelah keluarnya Keppres No. 16 Tahun 1990 oleh militer terhadap para calon anggota perwakilan rakyat, membuat pemilu 1992 dan pemilu 1997 semakin diperketat dalam hal pencalonan. Namun begitu, tujuan litsus sifatnya politis dan tidak mengarah pada usaha menghadirkan mekanisme rekrutmen yang berkualitas

Pada orde reformasi, pemilu dilaksanakan 4 (empat) kali secara berkala setiap 5 (lima) tahun sekali yaitu pemilu tahun 1999, pemilu 2004, pemilu 2009, dan pemilu 2014.

Mekanisme pencalonan yang ada masih memiliki kelemahan-kelemahan, terlebih karena sulitnya menjangkau kualitas calon anggota legislatif karena mekanisme pencalonan yang masih mengandalkan penjangkaran oleh partai politik. Berikut adalah identifikasi kelemahan mekanisme pencalonan anggota DPR dan DPRD yang meliputi :

a) Kelemahan Substansi

Sistem pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pada Pemilu 2014 juga masih sama dengan pemilu 2009, yakni sistem proporsional terbuka.¹⁴ Dalam pandangan penulis, sistem proporsional terbuka dapat menjamin rasa keadilan bagi wakil rakyat yang terpilih dengan suara terbanyak karena tidak lagi bergantung pada partai dan nomor

secara formil, namun ini merupakan intimidasi secara materiil. Pada masa itu, Golkar oleh pemerintahan Orba tidak digolongkan sebagai parpol, melainkan kumpulan dari berbagai golongan karyawan. Hal ini merupakan bentuk manipulasi politik karena sesungguhnya Golkar ikut pemilu dan berfungsi sebagai parpol. Tanpa disebut sebagai partai, maka kelompok fungsional seperti tani, buruh, dll menjadi bagian dari Golkar. Selain itu, pemerintahan Orba yang represif membangun kekuatan hegemoniknya melalui ABRI (TNI). Birokrasi pemerintahan dan Golkar. Bahkan, mantan Ketua Umum PDI Soerjadi, menjelaskan mengapa Golkar tidak mau disebut partai “*Karena lewat menjelek-jelekan partailah Golkar itu bisa besar. Yang jelek-jelek semua itu partai.*” Lihat, hasil wawancara dengan Soerjadi, Kamis 13 Februari 2008, dalam Efriza dan Syafuan Rozi, **Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD**, hal 47

¹⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Pasal 5 ayat (1)

urut. Namun, masih menyisakan kritik karena sistem ini hanya menjamin keterbukaan pada saat pemilihan dan pasca pemilihan.

Menurut penulis, perlu dijamin bahwa keterbukaan harus ada pula dalam keseluruhan proses pemilu. Mulai dari pencalonan hingga hasilnya diumumkan oleh KPU karena yang terjadi selama ini, pemilih seakan buta dengan kualitas calon wakil rakyatnya sendiri, yang dapat dikenali hanyalah wajah dan nama, itupun melalui media massa serta media promosi lainnya.

b) Kelemahan Struktur

Menjadi bakal calon anggota legislatif, tidak menutup kemungkinan pula bagi masyarakat diluar kader untuk ikut ambil bagian dalam pencalonan. Hal ini dipertegas dengan ketentuan Bab II point nomor (3) Keputusan DPW PAN Jawa Timur Nomor: **PAN/13/A/Kpts/K-S/028/III/2013** yang berbunyi: *“Bacaleg yang direkrut adalah kader dan/atau tokoh masyarakat yang benar-benar berminat dan siap untuk berkompetisi secara maksimal.”* Namun begitu, tetap yang diprioritaskan adalah kader partai. Untuk PAN sendiri, ada keharusan menyertakan 60% kader dalam pencalonan anggota legislatif, dan 40% dapat diisi oleh non kader atau kalangan profesional lainnya.

Secara normatif, mekanisme seleksi memang baik, namun ada hal-hal diluar aturan tertulis yang menunjukkan bahwa parpol sendiri sebagai salah satu struktur pemilu tidak dapat bekerja secara maksimal, misalnya dalam kebijakan *vote getter* untuk menambah perolehan suara partai.

Kebijakan *vote getter* adalah kebijakan untuk menambah suara dengan menawarkan pencalonan melalui mesin partai tertentu bagi seseorang yang memiliki elektabilitas tinggi di masyarakat. Mayoritas calon yang direkrut untuk menjadi *vote getter* ini berasal dari kalangan publik figur dan pengusaha.

Jika demikian yang terjadi, maka pemilu bergeser dari esensinya sebagai sarana artikulasi kehendak politik rakyat. Partai lebih mengedepankan segala cara untuk memenangi pemilu, bahkan dengan menyertakan calon-calon legislatif yang tidak mengenyam pengetahuan politik, pendidikan politik, apalagi memiliki gagasan bagi pembangunan bangsa dan negara.

c) Kelemahan Kultur

Tahapan tanggapan masyarakat hanya formalitas saja, tidak banyak tanggapan yang diberikan oleh masyarakat kepada KPU, sekalipun ada tanggapannya hanya yang bagus-bagus saja, bahkan ada beberapa calon yang membayar tanggapan masyarakat dengan memberi sejumlah uang.¹⁵

Apriori masyarakat ini kemudian dapat dilihat dengan hampir tidak ada perubahan pada nama-nama di Daftar Calon Sementara (DCS) dengan nama-nama calon dalam Daftar Calon Tetap (DCT) yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

B. Uji Publik dalam Proses Pencalonan Anggota DPR dan DPRD yang Demokratis dan Terbuka

Uji Publik adalah pengujian kompetensi dan integritas yang dilaksanakan secara terbuka oleh panitia yang bersifat mandiri yang dibentuk oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten/Kota, yang hasilnya tidak mengugurkan pencalonan.¹⁶ Tidak adanya ketentuan yang dapat mengugurkan calon setelah proses uji publik karena mekanisme uji publik hanya merupakan sarana sosialisasi bagi masyarakat untuk mengenali calon-calon wakilnya sesuai daerah pemilihan masing-masing. Tidak

¹⁵ Hasil wawancara dengan dr. Rachmad Arisatoto, Ketua Badan Rescue Nasional Demokrat dan Wakil Ketua Bidang Kesehatan Ibu dan Anak DPD Partai Nasdem Kota Surabaya, sekaligus calon anggota DPRD Kota Surabaya dari Partai Nasdem Nomor Urut 3 pada Pemilu tahun 2014

¹⁶Lihat Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

hanya mengenali wajahnya, namun juga mempelajari gagasan dan programnya, serta menilai sejauh mana gagasan itu dapat diaktualisasikan menjadi kebijakan.

Proses Uji Publik wajib diikuti oleh Warga Negara Indonesia yang mendaftar sebagai bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diusulkan oleh Partai Politik.

Uji Publik sebagai sebuah mekanisme yang merupakan bagian dari proses pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh KPU sebagai aktualisasi fungsi melaksanakan sosialisasi kepada Pemilih. Untuk calon anggota DPR maka Uji Publik diselenggarakan oleh KPU, calon anggota DPRD Provinsi oleh KPU Provinsi, dan calon anggota DPRD Kabupaten/Kota oleh KPU Kabupaten/Kota

Mekanisme uji publik dapat menggantikan mekanisme pengajuan tanggapan dan keberatan masyarakat atas Daftar Calon Sementara (DCS) yang setidaknya setelah dihidupkan kembali pada tahun pemilu tahun 2009 dan 2014 tidak berjalan secara efektif. Tingkat partisipasi masyarakat yang rendah dalam mensosialisasikan tahapan pencalonan kepada pemilih harus dapat diatasi dengan hadirnya Uji Publik.

Berdasarkan sifatnya, uji publik bersifat terbuka dan dapat disaksikan oleh siapapun. Hal ini mengingat tujuan uji publik sebagai sarana sosialisasi kualitas calon kepada pemilih dan proses bertukar ide serta gagasan yang menjadi tawaran calon kepada pemilih.

Berdasarkan isinya, metode uji publik menggunakan metode panelis. Masing-masing calon yang mengikuti uji publik terlebih dahulu menyampaikan beberapa komponen sebagai berikut:

- a. Rencana Strategis Kerja sebagai wakil rakyat dalam jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang;
- b. Prioritas masalah yang hendak diperjuangkan jika terpilih menjadi wakil rakyat;
- c. Dukungan pemilih dan jaringan organisasi penunjang sebagai mitra selama terpilih sebagai wakil rakyat;

- d. Komitmen politik untuk tidak terlibat dalam pelanggaran hukum, moral, dan etika yang ada selama terpilih

setelah itu, masing-masing calon mendapat pertanyaan dari masing-masing panelis yang merupakan Tim Uji Publik yang telah ditunjuk sebelumnya. Komponen tim uji publik berasal dari kalangan akademisi, tokoh masyarakat, dan KPU/KPU Provinsi/ KPU Kab/Kota.

Pertanyaan-pertanyaan dari masing-masing panelis akan berpedoman dalam beberapa komponen uji publik sebagai berikut:

- a. Kemampuan calon terhadap penguasaan masalah di daerah pemilihan: Pengetahuan, Identifikasi Masalah, dan Strategi penyelesaian masalah;
- b. Pengetahuan calon terhadap tugas dan wewenang lembaga DPR/DPRD beserta hak dan kewajiban anggota DPR/DPRD;
- c. Kemampuan komunikasi massa, jaringan, dan basis pendukung;
- d. Riwayat pengalaman kemasyarakatan;
- e. Realisasi visi dan misi serta program-program tawaran menjadi sebuah kebijakan yang aplikatif

setelah masing-masing panelis mengajukan pertanyaan, kemudian dibuka pertanyaan dari masyarakat yang ditujukan kepada masing-masing calon.

Metode uji publik dengan menggunakan panelis dapat menggali kualitas seorang calon, tidak hanya mengungkap gagasannya namun juga menyelidiki kapasitas seseorang terhadap penyelesaian masalah serta sejauh mana ide atau gagasan itu dapat diartikulasikan menjadi sebuah kebijakan yang berpihak pada rakyat

Melalui uji publik diharapkan dapat mewujudkan Lembaga Perwakilan Rakyat yang representatif sekaligus berkualitas. Perwakilan rakyat sendiri menurut Jimly Asshiddiqie dibagi dalam 2 (dua) prinsip yaitu keterwakilan secara pemikiran atau aspirasi (*representation in ideas*) dan keterwakilan secara fisik (*representation in presence*). Keterwakilan secara fisik diwujudkan dengan terpilihnya seorang wakil melalui pemilu dalam keanggotaan parlemen.

Dalam keterwakilan fisik tidak ada jaminan bahwa wakil rakyat akan menyuarakan aspirasi rakyatnya karena sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, misalnya: sistem pemilu dan kepartaian, bahkan pribadi masing-masing wakil. Sistem yang dianut baik berkenaan dengan sistem pemilu atau sistem kepartaian, sangat mempengaruhi esensi perwakilan rakyat.

Sistem pemilu sangat menentukan pola keterwakilan antara terwakil dengan yang mewakili. Sistem pemilu dengan suara berimbang (proporsional),¹⁷ maka derajat hubungan keterwakilan antara rakyat dan para wakilnya cenderung berjarak, tidak sedekat seperti dalam sistem distrik.¹⁸ Dalam sistem kepartaian juga terdapat kecenderungan makin banyak partai, dan makin luas kemungkinan akan adanya persaingan, sehingga makin terbuka juga peluang aspirasi rakyat untuk sungguh-sungguh terwakili melalui para wakil rakyat. Hasilnya, dalam sistem perwakilan rakyat melalui lembaga parlemen selalu saja terdapat kemungkinan distorsi atau kelemahan-kelemahan. Oleh karena itu, muncul pemikiran tentang keterwakilan yang substantif.

Keterwakilan substantif adalah keterwakilan yang tidak bergantung pada mekanisme kelembagaan parlemen. Setiap saat rakyat dapat menyampaikan aspirasinya melalui media massa, forum dengar pendapat, kunjungan kerja, dan media spiratif lainnya. Artinya, keterwakilan secara fisik tidaklah cukup dan harus diikuti oleh keterwakilan secara substantif. Keterwakilan secara substantif bergantung pada perwakilan atas dasar aspirasi atau ide.¹⁹

¹⁷ Sistem pemilu proporsional adalah sistem pemilu yang mana kursi yang tersedia di parlemen pusat untuk diperebutkan dalam suatu pemilu, dibagikan kepada partai-partai atau golongan-golongan politik yang turut dalam pemilihan tersebut sesuai dengan imbalan suara yang diperolehnya dalam pemilihan yang bersangkutan

¹⁸ Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilu yang mana wilayah suatu negara yang menyelenggarakan suatu pemilihan untuk memilih wakil di parlemen, dibagi atas distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan kursi yang tersedia di parlemen (kursi yang diperebutkan dalam parlemen), dan tiap distrik memilih hanya satu wakil untuk duduk di parlemen dari sekian calon untuk distrik tersebut (karena itu sistem ini sering disebut sebagai *single member constituency*, yaitu yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan.

¹⁹ Efriza, **Studi Parlemen : Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia**, Setara Press, Malang, 2014, hal 28

Untuk sampai pada keterwakilan yang substantif, maka proses panjang sejak pencalonan hingga ditetapkan menjadi anggota perwakilan rakyat terpilih harus pula berorientasi pada hal-hal yang sifatnya substantif.

Para calon wakil rakyat harus mengedepankan gagasan dan program-program berkualitas sebagai jualan politiknya. Hal ini hanya dapat dilakukan jika proses pendidikan politik bagi para calon telah maksimal. Selain itu, harus pula sebuah gagasan terbuka untuk diuji agar jelas potensi gagasan-gagasan tersebut menjadi kebijakan yang bermanfaat, dan untuk itu perlu ditampilkan kepada masyarakat melalui mekanisme **Uji Publik** sebagai aktualisasi proses penyelenggaraan pemilu yang demokratis dan terbuka.

D. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kelemahan baik secara struktur, substansi, dan juga budaya masyarakatnya sendiri. Kelemahan secara struktur yakni dengan tidak maksimalnya kerja partai politik dalam melakukan seleksi dan rekrutmen bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Lalu kelemahan substansi dengan tidak adanya sebuah mekanisme sosialisasi kepada masyarakat oleh penyelenggara pemilu yang efektif, dalam hal ini seharusnya KPU yang sifatnya aktif memberitahukan informasi seluas-luasnya kepada masyarakat. Mekanisme masukan dan tanggapan masyarakat yang diatur oleh PKPU No.7 Tahun 2013 cenderung pasif dan menanti tanggapan, jika ada pun masukan dan tanggapan oleh masyarakat terbatas pada hal-hal yang sifatnya administratif sesuai dengan persyaratan calon. Berikutnya kelemahan kultur dalam bentuk apriori masyarakat yang cenderung acuh tak acuh dengan pemilu. Kritik akan kinerja lembaga perwakilan rakyat membuat masyarakat meyakini bahwa jualan politik selama masa kampanye hanya janji manis yang tidak akan pernah mereka petik buahnya.

2. Uji Publik terhadap calon anggota DPR/DPRD di Indonesia diperlukan agar proses penyelenggaraan pemilu lebih mengarah pada persoalan substansi, yakni mencari calon-calon yang berkualitas. Subyek uji publik adalah setiap orang yang terdaftar dan bersedia sebagai calon, penyelenggara Uji Publik adalah KPU dengan menunjuk tim uji publik yang sifatnya *ad hoc* untuk proses uji publik anggota DPR, KPU Provinsi untuk proses uji publik anggota DPRD Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk proses uji publik anggota DPRD Kabupaten/Kota. Metode yang digunakan adalah terbuka dengan panelis yang terdiri dari 2 (dua) orang akademisi, 2 (dua) orang tokoh masyarakat, dan 1 (satu) orang perwakilan KPU. Proses uji publik ini adalah bagian dari sosialisasi calon kepada pemilih yang bertujuan menggali kapasitas dan kualitas calon untuk dinilai masyarakat tanpa menyebabkan diskualifikasi pencalonan seseorang, kecuali jika dalam Uji Publik ditemukan tanggapan masyarakat dalam hal syarat pencalonan yang dapat mendiskualifikasi calon bersangkutan.

B. Saran

1. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

KPU sebaiknya membuat regulasi yang lebih ketat dalam penjaringan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota karena selama ini hanya melakukan hal-hal teknis dan administratif saja. KPU dalam hal ini dapat menunjuk Panitia Uji Publik untuk menyelenggarakan Uji Publik sebagai bagian dari menjamin keterbukaan kepada masyarakat. Selain itu, hal ini juga dapat membantu proses pemilu yang lebih demokratis karena negara melalui KPU memaksa agar siapapun calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota bersaing secara *fair* dan menjual gagasan dibanding janji.

2. Partai Politik peserta Pemilu

Partai politik sebagai garda terdepan dalam rekrutmen anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota alangkah lebih baiknya berfokus pada pembinaan kader-kader melalui pendidikan politik yang terintegrasi dengan arah perjuangan masing-masing partai. Hal ini dilakukan sebagai upaya meningkatkan kualitas dan kompetensi masing-masing kadernya.

3. Bagi Dewan Perwakilan Rakyat

Ada baiknya, DPR mulai membahas dan mempertimbangkan penerapan Uji Publik dalam Undang-Undang Pemilu yang akan datang, khususnya bagi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pengaturan ini juga sebaiknya didukung dengan ketentuan lainnya, diantaranya pembebanan biaya kampanye oleh negara.

Biaya kampanye masing-masing parpol nantinya disetarakan dan ditanggung oleh negara. Hal ini dimaksudkan agar partai politik memiliki kesempatan yang sama dalam proses demokrasi. Selain itu, juga untuk mengurangi beban partai yang terpaksa harus mencari modal politik dengan meloloskan orang-orang tertentu diluar partai untuk membiayai kemenangan partai.