

Seri Demokrasi Elektoral
Buku 11

Menjaga Kedaulatan Pemilih



Seri Demokrasi Elektoral

Buku 11

Menjaga Kedaulatan Pemilih



Danish International
Development Agency



Menjaga Kedaulatan Pemilih

BUKU 11

Penanggung Jawab :

Utama Sandjaja

Tim Penulis :

Ramlan Surbakti
Didik Supriyanto
Hasyim Asy'ari

Editor :

Sidik Pramono

Penanggung Jawab Teknis :

Setio. W. Soemeri
Agung Wasono
Nindita Paramastuti

Seri Publikasi :

Materi Advokasi untuk Perubahan Undang-undang Pemilu

Cetakan Pertama :

September 2011

ISBN 978-979-26-9667-7

Diterbitkan oleh:

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3,
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA
Phone +62-21-7279-9566, Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916
<http://www.kemitraan.or.id>

Daftar Singkatan

AD/ART	: Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga
BPP	: Bilangan Pembagi Pemilihan
Dapil	: Daerah Pemilihan
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPS	: Daftar Pemilih Sementara
DPT	: Daftar Pemilih Tetap
HPS	: Hasil Penghitungan Suara
Komnas HAM	: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
KPPS	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NIK	: Nomor Induk Kependudukan
P4	: Partai Politik Peserta Pemilu
P4B	: Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan
Parpol	: Partai Politik
Pemilu	: Pemilihan Umum
PPDP	: Petugas Pemutakhiran Daftar Pemilih
PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
RT	: Rukun Tetangga
RUA	: Rapat Umum Anggota
RW	: Rukun Warga
SE	: Surat Edaran
SIAK	: Sistem Informasi Administrasi Kependudukan
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
UU	: Undang-Undang
UU 1945	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kata Pengantar

Direktur Eksekutif Kemitraan

Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun di atas praktek dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik yang berkelanjutan adalah visi dari Kemitraan yang diwujudkan melalui berbagai macam program dan kegiatan. Kemitraan yakin bahwa salah satu kunci pewujudan visi di atas adalah dengan diterapkannya pemilihan umum yang adil dan demokratis. Oleh karena itu, sejak didirikannya pada tahun 2000, Kemitraan terus menerus melakukan kajian dan menyusun rekomendasi kebijakan terkait reformasi sistem pemilihan di Indonesia.

Salah satu upaya yang saat ini dilakukan Kemitraan adalah dengan menyusun seri advokasi demokrasi elektoral di Indonesia yang terdiri dari 3 (tiga) bagian dan secara lebih rinci terdiri dari 16 (enam belas) seri advokasi. Pada bagian pertama tentang **Sistem Pemilu** terdiri dari 8 seri advokasi yang meliputi; Merancang Sistem Politik Demokratis, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan, Menyederhanakan Jumlah Partai Politik, Menyetarakan Nilai Suara, Mempertegas Basis Keterwakilan, Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik, Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, dan Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih.

Pada bagian kedua tentang **Manajemen Pemilu**, terdiri dari 5 seri advokasi yakni; Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih, Mengendalikan Politik Uang, Menjaga Kedaulatan Pemilih, Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu, dan Menjaga Integritas Proses Pemungutan dan Perhitungan Suara.

Pada bagian ketiga tentang **Penegakan Hukum Pemilu**, terdiri dari 3 seri advokasi yakni; Membuka Ruang dan Mekanisme Pengaduan Pemilu, Menangani Pelanggaran Pemilu, dan Menyelesaikan Perselisihan Pemilu.

Seri advokasi demokrasi elektoral tersebut disusun melalui metode yang tidak sederhana. Untuk ini, Kemitraan menyelenggarakan berbagai seminar publik maupun *focus group discussions* (FGDs) bersama dengan para pakar pemilu di Jakarta dan di beberapa daerah terpilih. Kemitraan juga melakukan studi perbandingan dengan sistem pemilu di beberapa negara, kajian dan

simulasi matematika pemilu, dan juga studi kepustakaan dari banyak referensi mengenai pemilihan dan sistem kenegaraan.

Kami mengucapkan terimakasih kepada seluruh tim di Kemitraan terutama di *Cluster* Tata Pemerintahan Demokratis yang telah memungkinkan seri advokasi demokrasi elektoral ini sampai kepada tangan pembaca. Kepada Utama Sandjaja Ph.D, Prof. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, August Mellaz, Sidik Pramono, Setio Soemeri, Agung Wasono, dan Nindita Paramastuti yang bekerja sebagai tim dalam menyelesaikan buku ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran selama buku ini kami susun yang tidak dapat kami sebutkan satu-per-satu.

Kami berharap, seri advokasi demokrasi elektoral ini mampu menjadi rujukan bagi seluruh stakeholder pemilu di Indonesia seperti Depdagri, DPR RI, KPU, Bawaslu, KPUD, Panwaslu dan juga menjadi bahan diskursus bagi siapapun yang peduli terhadap masa depan sistem pemilihan di Indonesia.

Kami menyadari seri advokasi demokrasi elektoral ini masih jauh dari sempurna, sehingga masukan untuk perbaikan naskah dari para pembaca sangat diharapkan untuk penyempurnaan ide dan gagasan reformasi sistem pemilihan pada masa yang akan datang. Tujuan kami tidak lain dari keinginan kita semua untuk membuat pemilihan umum sebagai sarana demokratis yang efektif dalam menyalurkan aspirasi rakyat demi kepentingan rakyat dan negara Republik Indonesia.

Akhirnya kami ucapkan selamat membaca!

Jakarta, Juli 2011

Wicaksono Sarosa

Direktur Eksekutif Kemitraan

Daftar Isi

Daftar Singkatan	iii
Kata Pengantar	iv
BAB 1 Pendahuluan	1
BAB 2 Sistem Politik tidak Menjamin Akses Kekuasaan bagi Pemilih	5
A. Sistem Pemilu yang Terlalu Kompleks	5
B. Penyelenggaraan Pemilu yang Tidak Menjamin Kemudahan Bagi Pemilih	9
C. Pengelolaan Parpol yang Tidak Demokratik	12
D. Sistem Perwakilan Politik yang Tidak Akuntabel	15

BAB 3	Pemilih yang Berdaulat	17
BAB 4	Desain Sistem Pemilu untuk Meningkatkan Kedaulatan Pemilih	23
A.	Sistem Pemutakhiran Daftar Pemilih	23
B.	Melayani Pemilih dalam Memberikan Suara.....	25
C.	Melindungi Suara Pemilih	27
D.	Logistik Sarana Konversi yang Melindungi Suara Rakyat	31
E.	Demokratisasi Internal Parpol	34
F.	Menyederhanakan Sistem Pemilu	36
G.	Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih	42

BAB 1

Pendahuluan

Pemilu adalah prosedur dan mekanisme konversi suara rakyat menjadi kursi penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun lokal. Yang pertama dan utama yang diperlukan untuk melakukan konversi ini adalah menentukan siapa yang dimaksud dengan rakyat tersebut. Rakyat yang berdaulat dapat diklasifikasi dari segi normatif dan empirik.

Tingkat pertama dan yang paling umum adalah secara nominal. Secara nominal yang dimaksud dengan rakyat adalah seluruh warga negara mulai dari bayi yang baru lahir sampai dengan nenek dan kakek yang karena berusia tua tinggal menunggu dipanggil oleh Allah yang Maha Kuasa.

Tingkat kedua secara politik. Secara politik yang dimaksud dengan rakyat adalah warga negara yang berhak memilih kalau konstitusi atau undang-undang menggolongkan memilih sebagai hak atau warga negara yang wajib memilih kalau konstitusi atau undang-undang mengkategorikan memilih sebagai kewajiban. Undang-Undang tentang Pemilu di Indonesia menggolongkan memilih sebagai hak. UU Pemilu tersebut mendefinisikan rakyat yang berhak memilih adalah warga negara yang telah berusia 17 tahun atau lebih, sudah atau pernah menikah, tidak sedang kehilangan hak pilih karena putusan pengadilan, dan tidak sedang hilang ingatan¹. Dalam kenyataan, tidak semua warga negara yang berhak memilih terdaftar sebagai pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), baik karena petugas lalai mendaftarkan warga tersebut maupun karena warga sendiri karena berbagai alasan tidak mendaftarkan diri.

Karena itu rakyat berdaulat *tingkat tiga* adalah warga negara yang berhak memilih dan terdaftar sebagai pemilih dalam DPT. Kenyataan juga menunjukkan mereka yang terdaftar sebagai pemilih dalam DPT karena berbagai alasan tidak semua menggunakan hak pilihnya.

Karena itu muncullah rakyat berdaulat *tingkat empat*, yaitu mereka yang terdaftar sebagai pemilih dalam DPT dan menggunakan hak pilihnya. Dari

¹ Dua persyaratan yang terakhir ini tidak lagi muncul dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Menjaga Kedaulatan Pemilih

pengalaman pelaksanaan setiap pemilu di manapun di dunia ini, dapat pula disimpulkan bahwa tidak semua pemilih yang menggunakan hak pilihnya dapat dikategorikan sebagai sah.

Suara yang dinyatakan sah inilah yang akan dikonversi menjadi kursi penyelenggara negara. Namun untuk tujuan tertentu yang disepakati bersama dalam undang-undang, sejumlah negara demokrasi membuat ketentuan yang menyatakan hanya partai politik yang mencapai jumlah suara atau jumlah kursi tertentu saja yang dapat memasuki parlemen (*parliamentary threshold*). Ketentuan tentang ambang-batas seperti ini menyebabkan suara sah yang diberikan kepada parpol yang tidak mencapai ambang-batas tidak dapat dikonversi menjadi kursi penyelenggara negara. Dengan demikian, secara empirik terdapat rakyat berdaulat *tingkat lima*, yaitu suara pemilih yang dinyatakan sah dan diberikan kepada parpol yang mencapai ambang-batas untuk masuk parlemen.

Salah satu kelemahan sistem politik demokrasi Indonesia adalah kuantitas dan kualitas partisipasi politik warga negara masih rendah, baik dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum maupun (dan terutama) dalam mempengaruhi penyelenggara negara hasil pemilu.

Secara rinci kelemahan tersebut dapat dideskripsikan sebagai berikut.

Pertama, kuantitas dan kualitas Daftar Pemilih Tetap (DPT) masih bermasalah berdasarkan hasil penelitian Komnas HAM dan Panitia Angket DPR tentang Penggunaan Hak Pilih serta berbagai LSM. Walaupun belum dilakukan audit atas DPT Pemilu 2009, diperkirakan derajat cakupan pemilih yang masuk dalam DPT baru mencapai 85 persen, derajat pemutakhiran DPT sekitar 80 persen, dan derajat akurasi DPT juga sekitar 80 persen.

Kedua, jumlah pemilih terdaftar mencapai lebih dari 171 juta tetapi 30 persen di antaranya tidak menggunakan hak pilih (*nonvoters*) dan 14,41 persen dari 70 persen jumlah pemilih terdaftar yang menggunakan hak pilih dinyatakan tidak sah (*invalid votes*). Jumlah suara tidak sah yang mencapai 16 juta tersebut jelas merupakan akibat dari kompleksitas surat suara dan tata cara pemberian suara yang masih membingungkan sebagian pemilih.

Ketiga, proses seleksi dan penentuan calon anggota DPR dan DPRD oleh partai politik tidak melibatkan para anggota pada akar rumput, melainkan hanya

diputuskan oleh pengurus pusat atas usul rapat umum anggota di daerah yang pada dasarnya hanya dihadiri oleh para pengurus.

Keempat, pelayanan yang memudahkan pemilih terdaftar menggunakan hak pilih belum tersedia secara memadai.

Kelima, pelayanan yang memudahkan pemilih menggunakan hak pilihnya masih terbatas.

Keenam, sistem pemilu, sebagaimana tampak pada format surat suara masih terlalu kompleks. Hal itu terjadi karena terlalu banyak parpol dan terlalu banyak calon yang harus dipertimbangkan untuk dinilai dan dipilih, tidak saja bagi pemilih buta huruf tetapi juga pemilih terpelajar dan peduli politik. Akibatnya, pemberian suara tidak dilakukan dengan tujuan dan alasan yang jelas, melainkan hanya sekedar memberikan suara.

Ketujuh, partisipasi pemilih dalam melakukan pengawasan juga dinilai makin menurun bila dibandingkan dengan pemilu sebelumnya. Hal itu terjadi karena Bawaslu dan Panwas lebih banyak menjadi alasan bagi warga masyarakat dan parpol peserta pemilu untuk tidak melakukan pengawasan daripada mendorong partisipasi warga masyarakat dan parpol melakukan pengawasan pemilu.

Kedelapan, setelah calon terpilih melaksanakan tugasnya, tidaklah tersedia kesempatan yang memadai bagi para pemilih secara kolektif untuk mempengaruhi wakil rakyat. Hal itu terjadi tidak hanya karena parpol dan wakil rakyat tidak takut kepada konstituen, tetapi juga karena konstituen jarang diajak bicara oleh wakil rakyatnya sendiri.

Kesembilan, partisipasi politik warga negara melalui parpol ataupun lewat berbagai organisasi masyarakat sipil masih terbatas.

Kesepuluh, para pemilih harus menunggu lima tahun untuk menyatakan penilaiannya terhadap kinerja partai dan wakil rakyat. Padahal, pada saat itu para pemilih sudah lupa apa yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh parpol dan wakil rakyat. Singkatnya, partisipasi politik warga negara dalam memilih dan mempengaruhi penyelenggara negara pada tingkat nasional dan daerah masih sangat terbatas.

Menjaga Kedaulatan Pemilih

Jawaban atas tiga pertanyaan berikut akan menjadi fokus pembahasan di dalam buku ini.

Pertanyaan *pertama* menyangkut mengapa kuantitas dan kualitas partisipasi politik warga negara masih rendah. Jawaban atas pertanyaan ini akan disajikan pada Bab II, terkait dengan sistem politik yang tidak menjamin akses kekuasaan bagi pemilih.

Kedua, sistem partisipasi politik macam apakah yang menggambarkan kedaulatan pemilih dalam proses politik. Jawaban atas pertanyaan kedua ini akan disajikan dalam Bab III, yakni mengenai pemilih yang berdaulat.

Ketiga, desain sistem pemilu macam apakah yang perlu diadopsi dalam Undang-Undang tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD untuk meningkatkan kedaulatan pemilih pada pemilu dan setelah pemilu? Jawaban atas pertanyaan ini akan disajikan pada Bab IV, yaitu mengenai desain sistem pemilu untuk meningkatkan kedaulatan rakyat.

BAB 2

Sistem Politik tidak Menjamin Akses Kekuasaan bagi Pemilih

Mengapa kuantitas dan kualitas partisipasi politik warga negara (yang berhak memilih) cenderung rendah? Jawabannya tidak lain karena sistem politik yang berlaku tidak menjamin akses kekuasaan bagi pemilih. Yang dimaksud dengan akses kekuasaan bagi pemilih adalah kesempatan yang disediakan bagi pemilih untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik, baik yang menyangkut calon pejabat publik maupun kebijakan publik.

Berikut ini adalah berbagai unsur sistem politik yang tidak menjamin akses kekuasaan bagi pemilih, yaitu sistem pemilu yang terlalu kompleks, proses penyelenggaraan pemilu yang tidak menjamin kemudahan bagi pemilih untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih dan kemudahan bagi pemilih terdaftar untuk menggunakan hak pilihnya, sistem pengelolaan parpol yang tidak demokratis, dan sistem perwakilan politik yang tidak akuntabel kepada konstituen.

A. Sistem Pemilu yang Terlalu Kompleks

Laporan majalah *Far Eastern Economic Review* pada salah satu edisi tahun 2004 melukiskan sistem pemilu anggota DPR dan DPRD yang diterapkan Indonesia pada tahun 2004 sebagai “*the most complex electoral system in the world*” (sistem pemilu yang paling kompleks di seluruh dunia).

Mengapa disebut sistem pemilu yang paling kompleks alias paling ruwet di dunia?²

2 Dalam suatu *focus group discussion* (FGD), seorang peserta mengatakan semua sistem pemilu bersifat kompleks. Tentu yang menjadi pertanyaan adalah kompleks bagi siapa: para pemilih, peserta/calon, ataukah penyelenggara pemilu? Selain itu, derajat kompleksitas sistem pemilu juga bervariasi. Salah satu sistem pemilu yang derajat kompleksitasnya rendah atau menjamin kesederhanaan sistem bagi para pemilih sehingga memungkinkan pemilih menentukan parpol/calon terpilih adalah pemilu anggota *House of Commons* di Inggris. Jumlah anggota *House of Commons* sebanyak 650 sehingga jumlah dapil mencapai 650 dengan jumlah penduduk rata-rata sekitar 70.000 (walaupun ada satu dapil berpenduduk sekitar 50.000 dan satu lagi mencapai sekitar 110.000). Jumlah calon di setiap dapil bervariasi antara 3-9 calon

Menjaga Kedaulatan Pemilih

Pertama, jumlah Dapil anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pada Pemilu 2004 mencapai 2.057 dengan besaran kursi antara 3- 12 kursi untuk memperebutkan sekitar 20.000 kursi di DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pada Pemilu 2009, jumlah Dapil meningkat menjadi sekitar 5.200 dengan memperebutkan sekitar 21.000 kursi.

Kedua, jumlah parpol peserta pemilu mencapai 24 partai dengan calon mencapai kisaran 96-336 orang untuk setiap dapil. Jumlah calon di 39 dapil melebihi 336 orang karena dapil tersebut mendapatkan alokasi kursi antara 14-27 kursi. Jumlah penduduk yang begitu besar menjadikan dapil tersebut memperoleh alokasi kursi melebihi batas maksimal yang ditetapkan dalam undang-undang. Pada Pemilu 2009 jumlah parpol peserta pemilu mencapai 38 secara nasional (menjadi 44 di Aceh karena adanya parpol lokal) dan jumlah calon mencapai kisaran 152-532 orang per dapil.

Ketiga, pemilih diminta memberikan suara kepada (mencoblos) satu parpol atau kepada satu parpol dan satu calon dari daftar calon yang diajukan oleh parpol yang dipilih tersebut. Pada Pemilu 2009, pemilih diminta memberi satu tanda centang pada kolom nama parpol atau kolom nomor urut calon atau pada kolom nama calon.

Keempat, kursi yang diperebutkan di setiap dapil dibagikan kepada setiap parpol peserta pemilu berdasarkan Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP). Sisa

sesuai dengan jumlah parpol yang ikut bersaing di dapil tersebut. Surat suara berukuran kecil (setengah sampai dua pertiga kertas ukuran kuarto berat 60 gram) karena hanya berisi nama dan alamat calon, nama parpol yang mencalonkan, dan tempat menuliskan tanda centang. Petugas TPS (*presiding officers*) hanya dua orang yang sudah berpengalaman melaksanakan tugas ini beberapa kali pemilu. Saksi dari parpol/calon tidak diperkenankan berada dalam ruang TPS. Pemberian suara berlangsung dari pukul 07.00 sampai pukul 22.00 dan protokol (berita acara) pemungutan suara sangat sederhana sehingga dapat diselesaikan paling lama 30 menit. Setelah itu semua dokumen harus diantar ke tempat penghitungan suara untuk dihitung secara manual oleh ratusan petugas dengan sistem yang rapi dan diawasi oleh saksi dari parpol. Sekitar pukul 24.00, hasil perhitungan suara sudah dapat diumumkan oleh *Returning Officer* di dapil tersebut dan dikirimkan ke tingkat pusat. Sistem pemilu yang jauh lebih kompleks daripada Inggris, baik bagi pemilih maupun penyelenggara, adalah sistem pemilu preferensial yang diterapkan Australia. Disebut kompleks karena setiap pemilih diminta meranking enam atau lebih nama calon menjadi preferensi pertama, kedua, ketiga, keempat, kelima, dan seterusnya sesuai dengan jumlah calon. Calon terpilih adalah calon yang memperoleh suara preferensi pertama lebih dari 50 persen suara. Kalau tidak ada calon yang mencapai mayoritas, akan dilakukan langkah berikutnya. Akan tetapi kompleksitas yang terakhir ini menjadi tugas penyelenggara disaksikan oleh wakil parpol. Ukuran surat suara pemilu anggota Senat di Australia mungkin satu-satunya surat suara di dunia ini yang dapat menandingi ukuran surat suara Pemilu Anggota DPR dan DPRD di Indonesia.

kursi dibagikan kepada parpol peserta pemilu berdasarkan urutan sisa suara terbanyak (sisa suara dalam arti luas). Kursi yang diperoleh parpol diberikan kepada calon menurut nomor urut dalam daftar calon, kecuali bagi calon yang mencapai jumlah suara yang menyamai atau melebihi BPP yang otomatis dinyatakan terpilih terlepas dari nomor urut dalam daftar calon. Sistem pemilu anggota DPR untuk Pemilu 2009 justru lebih rumit daripada Pemilu 2004 karena jumlah tahapan dalam proses pembagian kursi ditambah satu tahapan lagi, yaitu sisa kursi di dapil anggota DPR dari provinsi yang terdiri atas lebih dari satu dapil harus ditarik ke tingkat provinsi untuk dibagikan kepada parpol berdasarkan BPP pada tingkat provinsi tersebut.

Kompleksitas sistem pemilu tersebut tergambar secara jelas dalam surat suara karena memuat tanda gambar, nama dan nomor urut semua parpol peserta pemilu, serta nomor urut dan nama semua calon. Kompleksitas ini terjadi karena jumlah parpol peserta pemilu masih terlalu banyak dan jumlah calon untuk setiap dapil juga masih terlalu banyak. Karena jumlah peserta dan calon terlalu banyak, ukuran surat suara tidak bisa tidak harus pula berukuran *jumbo* seukuran surat kabar.

Yang menjadi korban utama sistem pemilu yang kompleks seperti ini tidak hanya KPU sebagai penyelenggara pemilu, melainkan terutama para pemilih. Bagaimana mungkin pemilih harus membaca dan memilih secara cerdas dari paling sedikit 152 nama calon (pada dapil terkecil) dan paling banyak 532 (pada dapil terbesar) nama calon dari 38 parpol peserta pemilu? Jangankan para pemilih buta huruf, para pemilih terpelajar yang mengikuti perkembangan parpol sehari-hari pun kesulitan dalam memilih.

Sistem pemilu seperti ini sama sekali tidak memenuhi salah satu persyaratan pemilu yang demokratis, yaitu kemudahan bagi pemilih dalam menentukan pilihan. Karena tidak memberi kemudahan, sistem pemilu seperti ini sama sekali tidak membuka kesempatan bagi para pemilih secara kolektif mengontrol tindakan parpol dan wakil rakyat.³ Singkat kata, sistem pemilu

3 Lebih dari 90 persen anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota hasil Pemilu 2009 menempati nomor urut kecil (1, 2, atau 3). Mengapa pemilih cenderung memberikan suara kepada calon yang menempati nomor urut kecil? Dua kemungkinan jawaban atas fenomena ini: pemilih percaya kepada pilihan parpol (nomor urut kecil adalah calon terbaik menurut partai), atau, pemilih bingung memilih begitu banyak calon sehingga mengambil jalan paling gampang, yaitu memberikan suara pada nama calon yang terletak di atas (nomor urut kecil). Karena kepercayaan kepada parpol sangat rendah, kemungkinan besar jawabannya adalah yang kedua, yaitu pemilih memilih cara yang paling mudah, yaitu nama yang terletak di atas.

Menjaga Kedaulatan Pemilih

yang sangat kompleks tidak menjamin prinsip *every vote count*: setiap suara tidak hanya dikonversi menjadi kursi, tetapi terutama mampu menentukan pengambilan keputusan politik).

Penyederhanaan sistem pemilu anggota DPR dan DPRD hendak mencapai sejumlah tujuan.

Pertama, memudahkan pemilih dalam menentukan pilihan dari alternatif pilihan parpol dan calon yang jumlahnya lebih sedikit tetapi kualitasnya lebih baik.

Kedua, mengurangi jumlah suara tidak sah sampai pada angka di bawah 1 (satu) persen atau dapat diartikan keinginan melindungi suara pemilih. Kompleksitas surat suara dan cara memberikan suara merupakan penyebab utama jumlah suara tidak sah (*spoiled ballot* atau *invalid votes*) mencapai rekor tertinggi dari semua pemilu yang pernah dilaksanakan di Indonesia, yaitu 14,41 persen atau sekitar 16 juta suara.

Ketiga, proses penyelenggaraan pemilu semakin dipahami oleh seluruh pemangku kepentingan pemilu demokratis. Dengan demikian, pada gilirannya hal ini akan semakin meningkatkan partisipasi pemilih pada semua tahapan proses penyelenggaraan pemilu.

Keempat, menciptakan kondisi yang memudahkan para pemilih mempengaruhi parpol dan calon terpilih karena dukungan para pemilih tidak lagi tersebar kepada banyak parpol melainkan sudah semakin terfokus pada beberapa parpol saja.

Ringkasnya, tujuan utama penyederhanaan sistem pemilu pada satu sisi adalah akuntabilitas parpol dan wakil rakyat kepada konstituen. Pada sisi yang lain, penyederhanaan itu menjadikan suara rakyat secara kolektif menjadi kekuasaan untuk mempengaruhi parpol dan wakil rakyat pada pemilu dan setelah pemilu.

Laporan majalah *Far Eastern Economic Review* tersebut juga mengategorikan penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD pada Pemilu 2004 sebagai *the largest election ever held in one day in the world* (pemilu terbesar di dunia yang dilaksanakan dalam satu hari). Hal itu tidak lain karena Pemilu

2004 diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota sekaligus pada hari dan tempat pemungutan suara (TPS) yang sama.

Karena dilakukan pada hari dan TPS yang sama, penyelenggaraan Pemilu 2004 tersebut melibatkan 161 juta lebih pemilih yang memberikan suara di lebih dari 560.000 TPS, melibatkan sekitar 5 juta petugas, memproduksi dan mendistribusikan 2.057 macam surat suara, 4x161 juta surat suara, dan sekitar 2,3 juta formulir. Hal yang sama, bahkan dengan jumlah yang lebih besar, juga terjadi pada Pemilu 2009.

Penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pada waktu yang sama tidak hanya berakibat pada manajemen penyelenggaraan pemilu, tetapi juga berarti penggabungan pemilu legislatif nasional dengan pemilu legislatif lokal. Penggabungan seperti ini berarti menutup akses bagi pemilih untuk menyatakan hasil penilaiannya terhadap kinerja legislator nasional ataupun legislator lokal di tengah jalan atau pada tengah masa jabatan. Disebut menutup akses kekuasaan bagi pemilih karena pemilih harus menunggu pada akhir masa jabatan (atau selama lima tahun). Yang terjadi: para pemilih sudah lupa apa yang terjadi selama lima tahun dan wakil rakyat pun merasa tidak perlu mendengarkan konstituen.

B. Penyelenggaraan Pemilu yang Tidak Menjamin Kemudahan Bagi Pemilih

Berikut ini adalah sejumlah proses penyelenggaraan pemilu, baik berdasarkan undang-undang maupun pelaksanaan tahapan pemilu oleh KPU, yang tidak menjamin kemudahan bagi warga negara yang berhak memilih untuk mengecek namanya dalam Daftar Pemilih Sementara (DPS) dan juga tidak menjamin kemudahan bagi pemilih terdaftar untuk menggunakan hak pilihnya.

Pertama, UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD mengharuskan setiap pemilih memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK). Ketentuan ini menjadi penghambat bagi banyak warga negara yang berhak memilih untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih. Tidak saja karena mereka tidak memiliki NIK/Kartu Tanda Penduduk (KTP), tetapi juga karena Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Pemerintah Kabupaten/Kota)

Menjaga Kedaulatan Pemilih

mengeluarkan NIK dalam jumlah terbatas. Pemilih bersikap pasif dalam menanggapi Daftar Pemilih Sementara (DPS) karena merasa sudah tercatat sebagai pemilih karena ikut memberikan suara pada pemilu sebelumnya. Hal ini terjadi karena sistem pendaftaran pemilih beralih dari sistem pendaftaran pemilih berkesinambungan ke sistem *civil registry* (administrasi kependudukan) tanpa melakukan penyesuaian yang semestinya.

Kedua, keterbatasan sosialisasi tentang pendaftaran pemilih, juga mengenai siapa yang berhak memilih, kapan, di mana, bagaimana, dan mengapa harus mendaftarkan diri sebagai pemilih.

Ketiga, persyaratan domisili pemilih yang diterapkan lebih banyak berdasarkan prinsip *de jure* (harus memiliki KTP/NIK) daripada *de facto* (telah tinggal di pemukiman tersebut sekurang-kurangnya enam bulan). Di wilayah perkotaan masih cukup banyak mahasiswa dan pekerja pendatang yang tidak bisa memberikan suara di tempat ia berdomisili karena harus mendapatkan surat keterangan di daerah-asal untuk mendaftarkan diri sebagai pemilih tambahan di TPS tempat ia berdomisili paling lambat empat hari sebelum hari pemungutan suara.

Keempat, pembentukan Petugas Pemutakhiran Daftar Pemilih (PPDP) tidak hanya terlambat, tetapi juga tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pembentukan PPDP. Panitia Pemungutan Suara (PPS) di tingkat desa/kelurahan dan PPDP cenderung bersikap pasif, yaitu menunggu di kantor desa/kelurahan, dalam hal pemutakhiran daftar pemilih. Seharusnya PPDP di bawah koordinasi PPS melakukan kunjungan dari rumah ke rumah atau setidaknya PPS mengirimkan surat pemberitahuan kepada setiap rumah tangga di wilayahnya untuk mengecek nama masing-masing dalam DPS pada tempat, hari, dan jam yang jelas.

Kelima, rata-rata hanya tiga parpol yang meminta salinan DPS kepada PPS⁴ dan karena itu hanya ketiga parpol itulah yang mendorong anggota, simpatisan, dan warga masyarakat untuk mengecek namanya dalam DPS. Undang-undang mengharuskan setiap parpol memelihara daftar anggotanya. Tampaknya sangat sedikit parpol yang memelihara daftar anggota dan melakukan kontak dengan para anggotanya.

4 Dari keterangan anggota KPU Provinsi berbagai daerah di Indonesia.

Keenam, KPU beserta seluruh jajarannya di daerah tidak cukup transparan dalam membuka data pemilih kepada publik. Ditambah lagi, jajaran KPU juga tidak inovatif dalam menjamin kemudahan bagi pemilih mengecek namanya dalam DPS, seperti pengecekan DPS di kedai kopi di pedesaan Sumatra, pengecekan DPS di pasar-pasar tradisional, dan pengecekan DPS *online* melalui komputer di rumah sendiri, di sekolah, atau di mal.

Dan *ketujuh*, UU ataupun peraturan KPU tidak menjamin kemudahan bagi pemilih yang memiliki kebutuhan khusus untuk memberikan suaranya, seperti TPS Khusus, dan TPS Keliling (*Mobile Polling Stations*). Juga tidak ada jaminan kemudahan bagi pemilih yang berhalangan hadir di TPS pada hari pemungutan suara, seperti memberikan suara beberapa hari sebelum hari pemungutan suara (*absentee voting*) atau mengirimkan surat suara yang sudah diberi tanda pilihan melalui pos (*mail voting*).

Praktik jual-beli suara (*vote buying*) yang terjadi pada Pemilu 2009 pada dasarnya terjadi karena terjadi "kecocokan" antara pemikiran sebagian calon anggota DPR atau DPRD dan pemikiran sebagian pemilih. Sistem pemilu proporsional dengan tata cara penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak memberi "insentif" bagi para calon untuk melakukan praktik membeli suara pemilih karena tata cara ini memungkinkan calon mengetahui berapa jumlah suara yang diperlukan untuk dapat terpilih.

Karena itu sang calon pun berpikir "rasional": lebih menguntungkan membeli suara dari pemilih dengan sejumlah uang tertentu tetapi lebih pasti, daripada melakukan kampanye program kesejahteraan rakyat sesuai dengan aturan tetapi tidak ada jaminan akan terpilih. Pada pihak lain, sebagian pemilih juga bertindak "rasional": lebih menguntungkan menerima sejumlah uang sekarang walaupun tidak dalam jumlah besar tetapi pasti, daripada hanya menerima janji akan mendapatkan kesejahteraan yang lebih besar tetapi belum tentu dipenuhi.

Praktik menjual suara seperti ini dari sebagian pemilih diperkuat pula oleh kecenderungan yang digambarkan di atas, yaitu wakil rakyat tidak peduli pada konstituen sehingga bagi pemilih seperti ini lebih menguntungkan menjual suara dengan imbalan yang pasti daripada janji besar tetapi tidak akan dipenuhi.

Sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka (penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak) dan besaran dapil besar memberi "insentif" bagi calon dan pemilih melakukan praktik jual-beli suara. Sistem ini dapat disimpulkan sebagai tidak menghargai kedaulatan pemilih karena kedaulatan pemilih dapat dibeli.

C. Pengelolaan Parpol yang Tidak Demokratik

Unsur sistem politik kedua yang tidak menjamin akses kekuasaan bagi pemilih adalah sistem pengelolaan parpol yang tidak demokratik. Dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) semua parpol di Indonesia, baik parpol yang memiliki kursi ataupun tidak memiliki kursi di DPR dan DPRD, termuat pasal yang menyatakan kedaulatan parpol berada di tangan para anggota. Akan tetapi hampir semua parpol di Indonesia dikelola tidak secara demokratik, melainkan secara sentralistik, oligarkhik, dan personalistik.

Proses pengambilan keputusan dalam parpol, baik dalam penentuan kepengurusan serta nama calon anggota DPR, DPRD, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, maupun dalam penentuan kebijakan parpol, lebih banyak didominasi oleh pengurus pusat dan pengurus daerah daripada oleh Rapat Umum Anggota (RUA). Pengurus parpol di tingkat lokal sudah barang tentu dapat mengusulkan, tetapi tidak saja harus berdasarkan panduan yang ditetapkan oleh pengurus pusat, tetapi juga kata akhir tetap berada pada pengurus pusat.

Realitasnya, Rapat Umum Anggota (dengan sebutan yang berbeda antarparpol, seperti musyawarah, kongres, atau muktamar) pada beberapa tingkatan pada dasarnya dihadiri bukan oleh delegasi yang dipilih secara terbuka oleh para anggota, melainkan dihadiri oleh pengurus parpol dari berbagai tingkatan. Pengurus parpol tampaknya tidak memerlukan para anggota dalam mengambil keputusan dan dalam pengelolaan parpol. Pengurus parpol hanya memerlukan para anggota pada pemilu saja. Karena itu tidaklah mengherankan apabila hampir semua parpol tidak melaksanakan kewajiban yang ditentukan dalam UU tentang Partai Politik, yaitu memelihara daftar anggota.

Sebutan kepengurusan parpol pada semua tingkatan selalu diawali kata "Dewan" (Dewan Pimpinan Pusat, Dewan Pembina, Dewan Pimpinan Daerah,

Dewan Pimpinan Cabang) yang berarti kepengurusan yang bersifat kolektif. Akan tetapi realitas pengelolaan parpol, yang disebut sebagai “pengurus” itu tidaklah bersifat kolektif, melainkan hanya ketua umum dan orang-orang terdekatnya dalam kepengurusan. Bahkan tidak jarang ketua umum membentuk organisasi lain di luar parpol untuk menangani urusan tertentu yang dikendalikan oleh orang-orang yang loyal kepadanya, walaupun urusan tersebut sudah ada yang menangani dalam struktur resmi kepengurusan parpol namun pengelolanya dianggap tidak loyal secara pribadi kepadanya.

Sikap parpol atau fraksi di DPR dalam berbagai isu perundang-undangan lebih sering diputuskan oleh ketua umum dan orang-orang sekitarnya daripada oleh rapat pleno Dewan Pimpinan Pusat. Bahkan sering kali keputusan diambil tanpa meminta pandangan para anggota DPR dari fraksinya. Dengan kata lain, tidak jarang keputusan tentang perundang-undangan di DPR diambil bukan oleh para anggota DPR, melainkan oleh 9 (sembilan) ketua umum parpol peraih kursi di DPR yang notabene bukan anggota DPR. Singkat kata, pengelolaan parpol tidak saja secara sentralistik melainkan juga personalistik (di tangan ketua umum) dan oligarkhik (sejumlah orang dekat sang ketua umum dalam kepengurusan).

Karena pengurus parpol tidak memerlukan para anggota, kecuali menjelang pemilu, wajar saja kalau jarak antara para anggota dengan parpol semakin hari semakin jauh. Hal ini dapat dilihat dari perilaku memilih rakyat Indonesia sejak Pemilu 1999.

Pertama, pilihan rakyat berubah dari pemilu ke pemilu berikutnya. Pada Pemilu 1999, pemenangnya adalah PDI Perjuangan dengan perolehan suara sekitar 30 persen. Pemilu 2004 dimenangi oleh Partai Golkar dengan sekitar 24 persen suara. Pemilu 2009 dimenangi Partai Demokrat dengan sekitar 21 persen suara.

Kedua, kemunculan dua parpol baru di DPR pada setiap pemilu. Pemilu 2004 ditandai dengan kemunculan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Demokrat. Berikutnya, Partai Gerindra dan Partai Hanura muncul pada Pemilu 2009. Kemunculan parpol baru ini menunjukkan terjadi peralihan dukungan dari parpol yang lama kepada yang baru.

Ketiga, perilaku memilih berdasarkan aliran semakin memudar, baik aliran Islam (parpol-parpol Islam) maupun aliran kebangsaan (parpol-parpol nasionalis).

Dan *keempat*, pemilih yang tidak atau belum mengidentifikasi diri dengan parpol tertentu serta pemilih yang berubah pilihan pada setiap pemilu (*swinging voters*) di Indonesia diperkirakan sekitar 30 persen.

Keempat fakta ini menunjukkan penurunan kepercayaan pemilih kepada parpol. Konsekuensi penurunan kepercayaan itu juga sangat jelas, yaitu para anggota tidak bersedia membayar iuran, bahkan sebagian dari mereka meminta sumbangan kepada para anggota DPR dan DPRD ketika berkunjung ke daerah karena para anggota DPR dan DPRD ini dianggap memiliki banyak uang.

Selain pengelolaan yang tidak demokratis, parpol juga cenderung digunakan sebagai sarana memobilisasi dukungan suara menjelang pemilu bagi para elite partai ketimbang sebagai sarana yang digunakan para anggota, simpatisan, dan warga masyarakat pada umumnya untuk menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. Parpol lebih berfungsi sebagai sarana memobilisasi suara menjelang pemilu daripada sebagai sarana representasi politik para warga masyarakat. Perilaku Parpol lebih fokus pada *power seeking* daripada *policy seeking*.

Hal ini dapat dilihat pada kenyataan betapa parpol begitu sibuk dengan agendanya di DPR dan DPRD ataupun pemerintahan (yang tidak berkaitan dengan apa yang diharapkan ataupun yang dikhawatirkan oleh masyarakat). Sementara pada saat yang sama, warga masyarakat berkelahi satu sama lain memperebutkan sumberdaya yang seharusnya dibahas dan diputuskan oleh kader parpol di DPR dan pemerintahan.

Parpol yang seharusnya menjadi jembatan antara masyarakat dengan negara melalui fungsi representasi politik dalam kenyataan lebih banyak bertindak sebagai pengendali negara tanpa akuntabilitas kepada masyarakat. Tidak heran kemudian kalau gerakan sosial baru (*new social movement*), seperti lembaga nonpemerintah dan organisasi masyarakat sipil lainnya, yang melaksanakan fungsi representasi politik. Parpol seharusnya menjadi *formalistic representation* (melaksanakan fungsi representasi karena dipilih melalui pemilu) yang disertai akuntabilitas, akan tetapi yang terjadi parpol secara resmi duduk di DPR karena mendapatkan kursi melalui pemilu tetapi tidak melaksanakan representasi secara substantif dan tanpa akuntabilitas pula.

Singkat kata, mekanisme pengambilan keputusan dalam parpol sama sekali tidak menempatkan para anggota sebagai pihak yang membuat keputusan

sehingga tidak tersedia akses kekuasaan bagi para anggota atau pemilih. Yang memegang kedaulatan parpol bukan para anggota, melainkan para pengurus, khususnya ketua umum. Karena parpol tidak melaksanakan fungsi representasi politik, tertutup pulalah kesempatan bagi para anggota, simpatisan, dan warga masyarakat pada umumnya untuk mempengaruhi proses politik.

D. Sistem Perwakilan Politik yang Tidak Akuntabel

Sejumlah dimensi sistem perwakilan politik yang kurang menjamin akses kekuasaan bagi para pemilih adalah sebagai berikut.

Pertama, jumlah kursi yang mewakili setiap dapil masih terlalu banyak, yaitu 3-10 kursi untuk DPR dan 3-12 kursi untuk DPRD tetapi pada umumnya 6 kursi atau lebih. Akibatnya, para pemilih tidak mengenal semua wakil rakyat. Lingkup dapil pun masih cukup luas, yaitu mencakup empat atau lebih kabupaten/kota atau empat atau lebih kecamatan sehingga sukar pula dijangkau oleh wakil rakyat.

Kedua, inkonsistensi antara tata cara penetapan calon terpilih anggota DPR dan DPRD dengan mekanisme pembuatan keputusan di DPR dan DPRD. Pada satu sisi penetapan calon terpilih anggota DPR dan DPRD pada Pemilu 2009 dilakukan berdasarkan urutan suara terbanyak karena KPU bersedia "dipaksa" oleh Mahkamah Konstitusi menggunakan tata cara tersebut walaupun putusan MK hanya berisi pembatalan Pasal 214 UU No.10/2008. Pada pihak lain, pengambilan keputusan di DPR dan DPRD tidak dilakukan oleh para anggota berdasarkan suara terbanyak, melainkan oleh fraksi atas perintah pengurus parpol. Inkonsistensi seperti ini menyebabkan para anggota DPR atau DPRD tidak dapat menyuarkan aspirasi konstituen.

Ketiga, inkonsistensi tersebut juga menggambarkan ketidakjelasan sistem perwakilan politik yang diadopsi: apakah parpol secara kolektif melaksanakan representasi politik ataukah individu kader parpol yang melaksanakan representasi politik. Ketidakjelasan ini menimbulkan ketidakpastian tentang siapa yang bertanggung jawab kepada konstituen. Kalau parpol mengingatkan kader yang menjadi anggota DPR atau DPRD agar mengikuti kebijakan parpol, kader bersangkutan akan cenderung membela diri bahwa ia bersuara demi kepentingan konstituen. Akan tetapi ketika konstituen bertanya kepada wakil rakyat yang menjadi kader parpol tersebut, sang wakil rakyat akan beralih bahwa ia hanya melaksanakan kebijakan parpol.

Keempat, kesempatan bagi para pemilih untuk menyatakan hasil penilaian hanya sekali dalam lima tahun, yaitu ketika masa jabatan sang wakil rakyat berakhir dan diadakan pemilu berikutnya. Yang dimaksud dengan hasil penilaian di sini adalah ketika wakil rakyat dinilai melaksanakan apa yang djanjikan maka sang wakil rakyat akan diberi kepercayaan lagi untuk masa jabatan berikutnya. Akan tetapi apabila wakil rakyat dinilai tidak memenuhi janjinya, para pemilih akan mengalihkan pilihannya kepada calon dari parpol lain. Karena kesempatan menyatakan hasil penilaian harus menunggu lima tahun, para wakil rakyat pun merasa tidak penting atau tidak perlu melaporkan apa yang dikerjakan di DPR atau DPRD karena posisinya di DPR atau DPRD tidak tergantung pada konstituen. Di sisi lain, para pemilih pun sudah lupa tentang apa yang hendak dipertanyakan kepada wakil rakyat karena banyak hal telah terjadi selama lima tahun.

Kelima, hanya sekitar 35 persen anggota DPR hasil Pemilu 2004 yang terpilih lagi pada Pemilu 2009, jumlah yang sangat rendah bila dibandingkan dengan pengalaman negara demokrasi lain. Fakta menunjukkan betapa amat sedikit anggota DPR yang melakukan interaksi rutin dan periodik dengan konstituennya masing-masing. Wakil rakyat yang sangat jarang berinteraksi dengan konstituen menunjukkan betapa rakyat tidak memiliki akses kekuasaan untuk mempengaruhi wakil rakyat.

Dan *keenam*, proses pembuatan keputusan di DPR dan DPRD yang tidak membuka ruang deliberasi secara terbuka dan kurang membuka partisipasi politik bagi *nonelectoral representation*. Proses pembuatan keputusan di DPR dan DPRD dilakukan oleh sekelompok kecil orang (rapat antar-wakil fraksi). Tidak saja publik tidak mengetahui isu yang diperdebatkan, tetapi juga para anggota yang tidak ikut dalam pengambilan keputusan mengajukan banyak "interupsi" dalam rapat paripurna. Tidak heran kalau pengertian interupsi sudah berubah dari arti sesungguhnya, yaitu dari mengingatkan sesuatu menjadi menyampaikan pendapat. Karena proses pembuatan keputusan cenderung dilakukan oleh "wakil dari wakil rakyat" secara tertutup, akibatnya tertutup pulalah kesempatan bagi berbagai organisasi masyarakat sipil untuk menyuara aspirasi masyarakat (*nonelectoral representation*).

BAB 3

Pemilih yang Berdaulat

Seperti apakah sistem partisipasi politik (warga negara) yang seharusnya terjadi sehingga menunjukkan kedaulatan pemilih dalam proses politik? Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, terlebih dahulu akan diketengahkan siapakah yang dimaksud dengan rakyat yang berdaulat.

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,” demikian bunyi Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945. Secara nominal sebagaimana dirumuskan dalam konstitusi, yang dimaksud dengan rakyat berdaulat adalah setiap warga negara, mulai dari bayi sampai kakek/nenek, apapun latarbelakang suku, agama, jenis kelamin, kondisi fisik, status sosial, dan status ekonomi, dan di manapun ia bermukim.

Akan tetapi dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilu, pengertian rakyat berdaulat tersebut dibatasi pada warga negara yang berhak memilih. Warga Negara Indonesia yang berhak memilih adalah mereka yang pada hari pemungutan suara sudah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin, tidak hilang ingatan, dan hak pilihnya tidak sedang dicabut oleh pengadilan. Persyaratan umur untuk berhak memilih di Indonesia itu lebih rendah daripada kebanyakan negara yang menentukan batas minimal 18 tahun atau 21 tahun. Mungkin juga Indonesia merupakan satu-satunya negara di dunia ini yang mengadopsi persyaratan sudah/pernah kawin sebagai salah satu syarat untuk dapat didaftar sebagai pemilih. Karena itu persentase warga negara yang berhak memilih di Indonesia, yang mencapai 70 persen dari keseluruhan warga negara, lebih tinggi daripada di kebanyakan negara.

Akan tetapi jumlah warga negara yang berhak memilih tidak selalu sama dengan jumlah warga negara yang terdaftar sebagai pemilih. Tidak saja karena ada pengecualian bagi mereka yang “nyata-nyata sedang terganggu jiwa/ingatannya” dan “hak pilihnya sedang dicabut berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap” --kedua persyaratan yang terakhir tidak lagi muncul dalam UU No. 10/2008--, tetapi juga karena tidak setiap warga negara yang berhak memilih didaftar atau mendaftarkan diri sebagai pemilih.

Menjaga Kedaulatan Pemilih

Kebanyakan negara menganut prinsip aktif dalam pendaftaran pemilih. Artinya, penyelenggara pemilu diberi kewajiban melakukan pendaftaran pemilih sekaligus membuka kesempatan seluas-luasnya bagi para pemilih untuk mendaftarkan diri secara lebih mudah. Mereka yang berhak memilih juga diberi kewajiban untuk secara aktif mendaftarkan diri pada tempat dan waktu yang ditentukan. Dalam praktik, karena berbagai alasan, cukup banyak warga negara yang berhak memilih namun tidak terdaftar atau tidak mendaftarkan diri.

Tampaknya tidak ada negara demokrasi di dunia ini yang mampu mendaftarkan semua warga negara yang berhak memilih sebagai pemilih. Akan tetapi sejumlah negara yang menetapkan memilih sebagai kewajiban warga negara, dengan penerapan sanksi denda bagi yang melanggar, mampu mencapai 97 persen dalam tingkat cakupannya. Australia merupakan salah satu negara yang mampu mencapai derajat cakupan Daftar Pemilih Tetap sebesar 97%.

Mereka yang terdaftar sebagai pemilih belum tentu menggunakan hak pilihnya dalam penyelenggaraan pemilu, terutama pada negara yang menetapkan memilih sebagai hak warga negara, bukan sebagai kewajiban/keharusan. Hanya sedikit negara (antara lain Australia) yang mewajibkan pemilih menggunakan hak pilih dan mengenakan denda bagi mereka yang terbukti tidak menggunakan hak pilih. Indonesia menganut prinsip memilih merupakan hak. Karena itu, di Indonesia tidak ada pihak yang dapat memaksa pemilih menggunakan hak pilih.

Jumlah pemilih yang menggunakan hak pilih (*voting turn-out*) di negara maju yang sudah lama berdemokrasi rata-rata lebih rendah daripada di negara yang tengah berkembang yang baru saja mengadopsi demokrasi dengan pemilu yang bebas dan adil. Bahkan jumlah pemilih terdaftar yang menggunakan hak pilih pada pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia lebih rendah (antara 50-60 persen) daripada jumlah yang menggunakan hak pilih pada pemilu anggota lembaga legislatif serta pemilu presiden-wakil presiden (sekitar 70 persen pada Pemilu 2009).

Mereka yang tidak menggunakan hak pilih dalam pemilu sesungguhnya tidak dapat dikategorikan sebagai rakyat yang berdaulat. Terkecuali bila mereka dengan sadar memilih untuk tidak menggunakan hak memilih (memilih untuk tidak memilih) karena berbagai alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Mereka yang menggunakan hak pilih, tetapi cara menggunakan hak pilih tidak memenuhi persyaratan undang-undang untuk dikategorikan sebagai suara sah, juga tidak dapat disebut sebagai rakyat berdaulat. Menurut undang-undang, pemilih diminta memberi satu tanda centang pada kolom nama parpol atau pada kolom nomor urut calon atau pada kolom nama calon. Akan tetapi jika pemilih ternyata memberikan tanda centang pada kolom nama parpol dan pada kolom nama calon, pilihan seperti ini jelas tidak termasuk kategori sah untuk dihitung sebagai bagian dari perolehan suara. Jumlah suara yang tidak sah biasanya relatif kecil, terutama di negara yang sudah rutin menyelenggarakan pemilu dengan sistem pemilu yang relatif tetap ataupun di negara yang dengan gencar melakukan pendidikan pemilih.

Akan tetapi rakyat berdaulat yang sejati adalah warga negara yang melakukan tindakan mendaftarkan diri sebagai pemilih dan kemudian menggunakan hak pilih secara sah dengan menggunakan kemerdekaan memilih secara sadar dan cerdas. Penggunaan kemerdekaan memilih secara sadar dan cerdas adalah tindakan memilih alternatif calon yang dinilai terbaik dari segi kebijakan yang ditawarkan dan kemampuan melaksanakan kebijakan tersebut. Mereka yang mendaftarkan diri hanya karena ikut-ikutan (karena orang lain juga mendaftarkan diri), menggunakan hak pilih karena kebiasaan (dulu juga memilih), atau memilih parpol atau calon semata-mata karena faktor popularitas niscaya bukanlah rakyat berdaulat karena tindakan tersebut bukan hasil memilih secara sadar, cerdas, dan bebas.

Apabila saat ini terdapat keluhan umum yang mempertanyakan kualitas dan kinerja para penyelenggara negara hasil pemilu, terdapat dua pihak yang bertanggungjawab. Pihak pertama dan utama adalah parpol peserta pemilu karena konstitusi memberi tugas dan kewenangan kepada parpol peserta pemilu untuk menyeleksi dan mengajukan calon anggota DPR dan DPRD, dan mengusulkan calon presiden/wakil presiden, serta calon kepala daerah/wakil kepala daerah untuk dipilih oleh rakyat yang berdaulat. Tampaknya parpol peserta pemilu masih harus bekerja keras dan serius mempersiapkan calon-calon yang handal kepada rakyat untuk dipilih melalui pemilu.

Pihak kedua yang bertanggungjawab adalah rakyat yang berdaulat karena konstitusi menggariskan bahwa hasil pilihan rakyat yang berhak memilihlah yang akan menentukan siapa yang menjadi anggota DPR dan DPRD serta kepala pemerintahan tingkat nasional dan daerah. Para pemilih tampaknya juga masih harus mempersiapkan atau dipersiapkan menjadi rakyat berdaulat

Menjaga Kedaulatan Pemilih

yang sejati sehingga mereka melakukan tindakan mendaftarkan diri sebagai pemilih dan menggunakan hak pilih secara sah dengan menggunakan kemerdekaan memilih secara sadar dan cerdas. Para pemilih masih harus mempersiapkan diri dengan atau tanpa uluran tangan pihak lain agar mampu menggunakan kemerdekaan memilih untuk memilih parpol atau calon terbaik dari sekian banyak alternatif yang tersedia.

Setelah pemilu selesai atau setelah penyelenggara negara terpilih dilantik, kedaulatan rakyat semakin tidak tampak pada apa yang dilakukan dan yang tidak dilakukan oleh penyelenggara negara hasil pemilu. Baru sebagian kecil penyelenggara negara hasil pemilu yang secara teratur melakukan konsultasi dengan konstituen. Sebagian besar lainnya lebih mengikuti suara pengurus parpol atau kehendak penyandang dana ataupun kepentingan sendiri. Baru sebagian kecil pemilih yang menyadari dan menggunakan kekuasaan yang dimilikinya sebagai warga negara untuk mempengaruhi penyelenggara negara hasil pemilu. Sebagian besar pemilih lainnya hanya berdaulat pada saat pemberian suara pada Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan pada Pemilu Kepala dan Wakil Kepala Daerah yang keseluruhannya hanya sekitar 10-15 menit dalam lima tahun.

Berdasarkan amanat UUD 1945, sistem partisipasi politik warga negara tidak terbatas pada hak memilih para penyelenggara negara, tetapi juga dalam bentuk penggunaan hak dan kebebasan ataupun hak asasi untuk mempengaruhi penyelenggara negara dalam membuat dan melaksanakan kebijakan publik. Sistem partisipasi politik warga negara yang perlu dibangun adalah sistem yang memungkinkan warga negara yang sudah dewasa (berhak memilih) berpartisipasi secara efektif dalam proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan politik.

Berikut ini adalah sejumlah indikator sistem partisipasi politik warga negara:

1. Setiap warga negara yang telah dewasa secara politik (berhak memilih) memiliki sikap dan perilaku politik yang saling menghargai tidak saja karena setiap warga memiliki identitas sendiri dan mereka semua memiliki kedudukan yang setara tetapi juga karena mereka semua adalah sebangsa dan setanah air.

2. Persentase derajat cakupan pemilih dalam daftar pemilih, derajat kemutakhiran daftar pemilih, dan derajat akurasi daftar pemilih mencapai 95-100 persen.
3. Jumlah *nonvoters* dan jumlah suara tidak sah yang rendah dalam penyelenggaraan berbagai jenis pemilu.
4. Jaminan berbagai bentuk pelayanan kepada pemilih yang memudahkan pemilih yang terdaftar untuk menggunakan hak pilihnya, seperti pemberian suara sebelum hari pemungutan suara bagi pemilih yang berhalangan hadir pada hari pemungutan suara (*absentee voting*), pemberian suara melalui kantor pos (*mail voting*), TPS Khusus, TPS Bergerak (*mobile voting*), dan kemudahan bagi pemilih yang masuk kategori difabel.
5. Sistem pemilu, sebagaimana tergambar dalam format surat suara, memudahkan pemilih untuk menilai dan memilih secara cerdas parpol dan/atau calon yang akan diberi suara.
6. Partisipasi warga negara dalam proses penyelenggaraan berbagai tahapan pemilu, seperti proses pencalonan, kampanye, pemberian suara, dan pengawasan terhadap pemungutan dan penghitungan suara.
7. Sistem konversi suara rakyat yang melindungi suara pemilih dari segala kemungkinan penyimpangan dan manipulasi sehingga hasil pemilu yang diumumkan tidak saja sesuai dengan suara yang diberikan pemilih, tetapi juga menentukan perolehan kursi parpol dan calon terpilih.
8. Keterlibatan aktif para warga negara sebagai anggota parpol dalam proses seleksi dan penentuan calon anggota DPR, calon anggota DPRD, calon kepala daerah, dan calon presiden dan wakil presiden.

Menjaga Kedaulatan Pemilih

9. Partisipasi warga negara dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik melalui partai politik dan/atau organisasi masyarakat sipil ataupun secara langsung baik secara kolektif maupun individual (*participatory democracy*).
10. Kesempatan yang tersedia bagi para pemilih untuk secara kolektif mempengaruhi parpol dan/atau calon terpilih (wakil rakyat) serta kepala pemerintahan, baik pada tingkat nasional maupun lokal.
11. Frekuensi kesempatan yang tersedia bagi pemilih menyatakan penilaian terhadap pejabat terpilih, baik secara langsung maupun tidak langsung (akuntabilitas politik). Agar parpol yang mempunyai kursi di DPR dan DPRD serta wakil rakyat takut kepada pemilih (konstituen) serta agar parpol dan wakil rakyat secara konsisten memenuhi janjinya, harus tersedia kesempatan bagi para pemilih memberikan penilaian terhadap kinerja parpol dan wakil rakyat pada pertengahan masa jabatannya melalui pemberian suara.

BAB 4

Desain Sistem Pemilu untuk Meningkatkan Kedaulatan Pemilih

Desain sistem pemilu macam apakah yang perlu diadopsi untuk meningkatkan kedaulatan pemilih? Desain sistem pemilu yang diusulkan ini pada dasarnya bertujuan menjamin peluang semua warga negara yang berhak memilih untuk terdaftar sebagai pemilih, menjamin semua warga negara yang terdaftar mendapat kemudahan untuk menggunakan hak pilihnya, melindungi suara yang diberikan pada proses pemungutan dan penghitungan suara sehingga ikut menentukan hasil pemilu, menjamin keterlibatan anggota parpol dalam proses seleksi dan penentuan calon anggota DPR dan DPRD, menjamin kedaulatan pemilih dalam menentukan parpol dan/atau calon yang dipandang sesuai dengan aspirasinya, dan menjamin akses kekuasaan pemilih untuk mempengaruhi parpol dan/atau calon terpilih setelah pemilu.

A. Sistem Pemutakhiran Daftar Pemilih

Salah satu sumber permasalahan masih rendahnya kuantitas dan kualitas Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada Pemilu 2009 (meliputi derajat cakupan, kemutakhiran, dan akurasi rata-rata sekitar 80 persen) adalah pencampuran dua sistem pendaftaran pemilih yang masing-masing belum terbukti akurasinya. Kedua sistem itu adalah sistem pendaftaran pemilih berkesinambungan (Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkesinambungan, P4B) yang dibangun KPU sejak tahun 2003 dan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) Departemen Dalam Negeri yang mulai dikembangkan pada tahun 2005. Definisi data yang dikumpulkan dan dikelola Sistem Administrasi Kependudukan berbeda dari definisi data yang dikumpulkan dan dikelola Sistem Pendaftaran Pemilih Berkelanjutan.⁵

Pada Pemilu 2009, KPU tidak saja diwajibkan menggunakan DP4 dari SIAK Kementerian Dalam Negeri, tetapi juga setiap pemilih diwajibkan memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK). Kualitas dan kualitas DP4 seluruh kabupaten/

⁵ Data P4B diperoleh dengan mendaftar pemilih yang secara nyata berdomisili di pemukiman tersebut dan data tersebut memuat antara lain alamat pemilih dan nama desa/kelurahan (nomor pemilih memuat data desa/kelurahan). Sementara data SIAK tidak memuat alamat pemilih dan nama desa/kelurahan tempat tinggal (NIK hanya sampai pada kecamatan).

kota, dengan sejumlah perkecualian, pada umumnya rendah. Data daftar pemilih pemilu terakhir di setiap daerah (yang disimpan KPU Kabupaten/Kota) memiliki kuantitas dan kualitas yang lebih tinggi daripada DP4 dari pemerintah daerah. Pada Pemilu 2009, KPU tidak saja tidak mengambil sikap yang jelas terhadap kuantitas dan kualitas DP4 dari pemerintah, tetapi juga juga tidak mampu melakukan pemutakhiran daftar pemilih karena berbagai alasan.

Untuk mencegah terulangnya permasalahan yang sama dan untuk menjamin kedaulatan pemilih, langkah-langkah berikut perlu diadopsi dalam UU Pemilu.

Pertama, pemisahan sistem pemutakhiran daftar pemilih tetap dari sistem administrasi kependudukan. Berikan tugas dan kewenangan kepada KPU beserta jajarannya di daerah (KPU Kabupaten/Kota) untuk memutakhirkan daftar pemilih setiap tahun. Pemutakhiran DPT dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dengan mencocokkan DPT pemilu terakhir dengan data penduduk yang berhak memilih di desa/kelurahan. KPU Kabupaten/Kota memutakhirkan DPT bekerjasama dengan para ketua RT, RW, Lingkungan, atau nama lain yang mengenal dan dikenal warga masyarakat Desa/Kelurahan.

Definisi pemilih adalah orang yang bertempat tinggal di suatu pemukiman sekurang-kurangnya enam bulan dengan atau tanpa KTP. Karena itu NIK tidak perlu dicantumkan dalam identitas pemilih. Biarkan Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah daerah melaksanakan administrasi kependudukan dengan KTP elektronik ataupun *Single Identity Number*. Apabila suatu ketika sistem administrasi kependudukan ini sudah berhasil mencapai sekurang-kurangnya 95 persen warga negara Indonesia, pada saat itulah perlu dibahas secara mendalam penggunaan sistem administrasi kependudukan sebagai sumber DPT. Misalnya, apabila sekitar 95 persen WNI memiliki KTP yang berlaku secara nasional, KPU tidak perlu lagi memutakhirkan DPT karena setiap orang yang memiliki KTP berhak menggunakan hak pilih.

Kedua, KPU wajib melakukan sosialisasi besar-besaran secara periodik tentang pemutakhiran daftar pemilih yang berisi informasi mengenai siapa yang berhak memilih, kapan, di mana, dan bagaimana mengecek namanya dalam DPT.

Ketiga, KPU beserta seluruh jajarannya diwajibkan mengadopsi berbagai bentuk pelayanan yang memudahkan setiap warga negara yang sudah berhak memilih dalam mengecek namanya dalam DPT, seperti pengecekan

DPS di kedai kopi di pedesaan Sumatra, pengecekan DPS di pasar-pasar tradisional pedesaan Jawa, dan pengecekan DPS *online* melalui komputer di rumah sendiri, di sekolah, atau di mal.

Keempat, tanpa diwajibkan pun seharusnya parpol peserta pemilu mendorong anggota, simpatisan, dan warga masyarakat pada umumnya untuk mengecek nama mereka dalam daftar pemilih. Tidak saja karena undang-undang mengharuskan setiap parpol memelihara daftar anggotanya sehingga secara periodik mereka melakukan kontak dengan para anggotanya, tetapi juga karena parpol sebagai peserta pemilu memerlukan dukungan suara pemilih.

Dan *kelima*, UU ataupun peraturan KPU perlu menjamin kemudahan bagi pemilih yang memiliki kebutuhan khusus untuk memberikan suaranya, seperti TPS Khusus (misalnya lembaga pemasyarakatan) dan TPS Keliling (*Mobile Polling Stations* untuk orang sakit) ataupun kemudahan bagi pemilih yang karena berbagai hal berhalangan hadir di TPS pada hari pemungutan suara, seperti memberikan suara beberapa hari sebelum hari pemungutan suara (*absentee voting*) atau mengirimkan surat suara yang sudah diberi tanda pilihan melalui pos (*mail voting*). Dengan demikian jumlah pemilih terdaftar yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya (*nonvoters*) dapat dikurangi secara signifikan.

B. Melayani Pemilih dalam Memberikan Suara

Tata cara pemungutan dan penghitungan suara juga harus memberi kemudahan bagi pemilih melalui penerapan prinsip “melayani pemilih dalam memberikan suaranya”. Pada Pemilu 2004, KPU menggunakan jargon ini sebagai pegangan oleh seluruh aparat KPU. Jargon ini tidak datang dari khayalan, tetapi merupakan wujud dari penghormatan terhadap kedaulatan rakyat.

Berikut disampaikan sepuluh wujud pelayanan kepada pemilih dalam memberikan suaranya.

Pertama, pemberian informasi kepada pemilih tidak hanya mengenai tanggal, hari, jam, dan tempat pemberian suara (yang termuat dalam undangan kepada setiap pemilih terdaftar). Informasi yang disampaikan dalam sosialisasi juga mengenai tata cara pemungutan dan penghitungan suara.

Menjaga Kedaulatan Pemilih

Kedua, desain surat suara, cara memberikan suara, dan kriteria keabsahan surat suara disusun berdasarkan pertimbangan kemudahan bagi pemilih dalam memberikan suara.

Ketiga, lokasi dan tata letak TPS menjamin akses bagi pemilih yang masuk kategori difabel dan pemilih usia lanjut dalam memberikan suara.

Keempat, penyediaan sarana khusus pemberian suara bagi kaum difabel.

Kelima, pemungutan suara tidak hanya dilaksanakan pada hari libur atau yang diliburkan sehingga memungkinkan semua pemilih datang ke TPS memberikan suara, tetapi pemungutan suara semestinya juga diadakan dalam waktu yang cukup.

Keenam, surat suara yang dialokasikan ke semua TPS tidak hanya harus cukup dalam jumlah, tetapi juga pemilih menggunakan surat suara yang tepat.⁶

Ketujuh, kesempatan memberikan suara di TPS dilaksanakan berdasarkan prinsip siapa yang lebih dahulu datang akan lebih dahulu mendapatkan kesempatan memberikan suara (*first come, first serve*).

Kedelapan, mengadakan TPS khusus bagi kelompok pemilih yang karena suatu hal tidak bisa memberikan suara di TPS tempat ia terdaftar, seperti di rumah sakit, panti jompo, serta rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan.

Kesembilan, memberi kesempatan satu kali kepada pemilih untuk mengganti surat suara yang rusak atau salah dalam memberikan tanda.

Kesepuluh, memberi kesempatan bagi pemilih terdaftar untuk memberikan suara walaupun pada hari pemungutan suara tidak bisa memberikan suara pada TPS tempat ia terdaftar, baik dalam bentuk *absentee voting* dan *mail voting* maupun dalam bentuk pemberian suara di TPS lain.

6 Distribusi surat suara yang salah alamat, dan terlebih tindakan mengesahkan penggunaan surat suara yang salah, tidak hanya merupakan tindakan yang paling memalukan bagi penyelenggara pemilu, tetapi juga tindakan yang merendahkan pemilih.

C. Melindungi Suara Pemilih

Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang belum bersih dari pemilih “siluman”, seperti pemilih dengan nama ganda, pemilih yang sudah pindah, sudah meninggal, atau yang belum berhak memilih, akan berdampak pada jumlah pemilih terdaftar yang akan menggunakan hak pilih dan juga pada jumlah surat suara yang digunakan. Dengan demikian, permasalahan pemilih “siluman” sesungguhnya bukan menyangkut pemilih yang akan datang ke TPS, melainkan lebih menyangkut derajat akurasi DPT beserta implikasinya pada pengadaan logistik pemilu.

Yang juga perlu lebih mendapat perhatian adalah bagaimana melindungi suara pemilih yang akan datang memberikan suara ke TPS sehingga suara pemilihlah yang menentukan hasil pemilu. Apabila suara pemilih ini dapat dilindungi, kedaulatan pemilih dapat dijamin. Untuk melindungi suara pemilih, dua hal berikut perlu dijamin: (1) desain surat suara dan cara memberikan suara memudahkan pemilih menyatakan pilihannya sehingga jumlah suara tidak sah sangat rendah, (2) proses perhitungan suara di TPS dilakukan secara transparan dan akurat, bebas dari kesalahan dan manipulasi.

Pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara di TPS terdapat sejumlah kondisi yang menyebabkan suara pemilih gagal menjadi bagian dari hasil pemilu.

Pertama, surat suara yang cacat seharusnya dinyatakan tidak sah sehingga tidak boleh digunakan oleh KPPS. Surat Edaran (SE) KPU yang berisi jenis cacat apa saja yang masuk kategori sah dan tidak sah mengandung risiko tidak efektif. Penyebabnya, mungkin karena SE tidak sampai kepada petugas maupun karena petugas lapangan acap kali memiliki pemahaman yang berbeda. Salah satu faktor penyebab jumlah surat suara tidak sah mencapai 14,41 persen pada Pemilu Anggota DPR Tahun 2009 adalah surat suara cacat yang dikategorikan sah, tetapi di lapangan dinyatakan tidak sah. Kepada pemilih patut dianjurkan untuk mengecek tanda cacat pada surat suara sebelum memberikan tanda centang karena pemilih berhak meminta pengganti surat suara yang rusak kepada ketua KPPS.

Kedua, pemilih dapat memberikan suara kepada satu calon atau kepada satu parpol. Pemilih yang memberikan suara kepada satu calon berarti juga memberikan suara kepada parpol yang mencalonkan calon tersebut. Pemilih yang memberikan suara kepada satu parpol berarti memberikan kepercayaan kepada calon pilihan parpol, yaitu nama calon yang menempati nomor urut kecil dalam daftar calon tetap. Hal yang terakhir ini perlu dijamin karena Indonesia menerapkan sistem pemilihan proporsional dan juga karena setiap suara pemilih memiliki nilai yang setara.

Karena jumlah calon begitu banyak (pada Pemilu 2009 paling sedikit 152 nama calon untuk dapil terkecil dan 532 nama calon untuk dapil terbesar) sehingga membingungkan, sebagian pemilih memberikan suara kepada satu parpol. Bagi pemilih seperti ini, memberikan suara kepada satu parpol mungkin merupakan pilihan yang paling mudah. Karena itu, kalau pemilih yang memberikan suara kepada satu calon ikut menentukan perolehan kursi parpol dan juga penentuan calon terpilih, pemilih yang memberikan suara kepada parpol seharusnya juga ikut menentukan perolehan kursi partai sekaligus ikut menentukan siapa calon terpilih. Suara yang diterima parpol secara langsung dari pemilih akan diberikan kepada calon nomor urut kecil. Nama calon yang menempati urutan kecil merupakan calon-calon terbaik menurut parpol. Kalau nomor urut satu tidak lagi memerlukan tambahan suara untuk dapat terpilih, parpol akan memberikan suara itu kepada calon nomor urut kedua, demikian seterusnya.

Pengalokasian suara yang diperoleh parpol secara langsung dari pemilih kepada calon nomor urut kecil tidaklah bertentangan dengan tata cara penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak. Suara yang diperoleh calon secara langsung maupun yang dialokasikan partai kepada calon nomor urut kecil merupakan suara pemilih yang mempunyai status dan nilai yang setara.

Karena tidak ikut menentukan calon terpilih pada Pemilu 2009, suara yang diterima parpol secara langsung dari pemilih ini bagaikan suara tidak bertuan. Tidaklah mengherankan apabila pada tahap pembagian kursi setiap capil pada Pemilu 2009, suara yang diterima parpol secara langsung itu menjadi "bancakan" sejumlah calon yang masih memerlukan tambahan suara untuk dapat terpilih dengan atau tanpa persetujuan parpol. Praktik seperti ini tidak

mengubah jumlah suara parpol, tetapi mengubah komposisi perolehan suara setiap calon dari parpol yang sama. Praktik seperti ini terjadi karena kolusi antara para calon dengan PPK di tingkat kecamatan.

Karena praktik yang terjadi pada Pemilu 2009 tersebut, secara resmi suara pemilih yang diberikan secara langsung kepada parpol hanya berdaulat sebanyak 50 persen, yaitu hanya ikut menentukan perolehan kursi parpol tetapi tidak ikut menentukan calon terpilih. Akan tetapi, secara tidak resmi dan melanggar hukum, suara pemilih tersebut berdaulat 100 persen karena juga ikut menentukan calon terpilih tetapi tidak berdasarkan kehendak pemilih.

Ketiga, jumlah parpol peserta pemilu dan jumlah calon perlu dikurangi sehingga ukuran kolom nama parpol, kolom nama calon, dan jarak antara kolom nama calon dalam surat suara pemilu anggota DPR dan DPRD lebih besar daripada format surat suara pemilu anggota DPR dan DPRD pada Pemilu 2009, atau setidaknya tidaknya sama dengan format surat suara Pemilu 2004. Jenis dan ukuran huruf (*font*) yang digunakan dalam surat suara haruslah sama sehingga tidak menimbulkan dugaan keberpihakan penyelenggara kepada salah satu peserta atau calon.⁷ Bagi para pemilih yang mempunyai daya penglihatan yang sudah lemah, format surat suara dengan ukuran kecil seperti surat suara Pemilu 2009 menyulitkan, bahkan mendorong terjadinya kesalahan dalam memberikan suara.

Keempat, simulasi pemungutan suara bagi calon pemilih sangat perlu dilakukan. PPS harus menjamin agar semua calon pemilih pernah memegang, melihat, memberi tanda, dan melipat contoh surat suara sebelum hari pemungutan suara. Harapannya, setiap pemilih dapat mengetahui: 1) letak parpol yang dikehendaki, (2) letak nomor urut dan nama calon yang akan dipilih dari daftar calon yang diajukan parpol tersebut dalam surat suara; dan (3) cara melipat surat suara yang benar sehingga tidak menimbulkan *coblos* tembus (apabila pemberian suara dilakukan dengan mencoblos). Apabila ketiga hal ini dapat dijamin, waktu yang diperlukan setiap pemilih dalam pemberian suara dapat dikurangi.

Kelima, karena jumlah parpol peserta pemilu maupun jumlah calon begitu banyak yang perlu dipertimbangkan dan dipilih, sebagian besar pemilih

7 Pada Pemilu 2009, calon yang memiliki nama yang panjang ditulis dengan huruf lebih kecil daripada calon yang memiliki nama pendek.

Menjaga Kedaulatan Pemilih

mungkin akan mengalami persoalan dalam mengingat nama parpol dan nama calon. Untuk memudahkan pemilih mengingat nama parpol dan nama calon, para pemilih seyogianya dianjurkan membawa catatan dari rumah yang berisi nomor urut dan nama parpol serta nomor urut dan nama calon yang akan dipilihnya. Catatan ini tidak hanya perlu untuk mengingat nama parpol dan nama calon, tetapi juga akan mempercepat proses pemungutan suara karena pemilih sudah menentukan pilihan di rumah.

Keenam, UU Pemilu perlu mewajibkan pemilih memberikan satu tanda centang (V) pada kolom nama parpol atau pada kolom nama calon. Ketentuan seperti ini akan lebih mudah disosialisasikan kepada pemilih. Apabila dalam praktik pelaksanaan pemungutan suara terdapat pemilih yang memberikan suara berbeda dengan yang ditentukan dalam UU, surat suara seperti ini dipisahkan lebih dahulu untuk kemudian dibahas secara khusus keabsahannya.

Setelah semua surat suara yang sudah digunakan selesai dibacakan, KPPS dengan disaksikan para saksi dan pemantau mengecek surat suara yang diberi tanda yang berbeda dengan yang ditentukan dalam UU. KPPS perlu mengecek apa intensi pemilih dari tanda yang diberikan: kalau intensinya jelas kepada parpol atau calon tertentu, surat suara itu dapat dinyatakan sah dan suara diberikan kepada parpol atau calon tersebut. Kalau intensinya tidak jelas pada satu parpol atau satu calon, atau intensinya lebih dari satu parpol atau lebih dari satu calon, surat suara itu pun dinyatakan tidak sah. Kalau terdapat surat suara yang diberi tanda lebih dari satu kolom, surat suara ini disisihkan lebih dahulu untuk dikaji kemudian mengenai keabsahannya.

Setelah semua surat suara selesai dicek, dibacakan, dan dicatat hasilnya, KPPS disaksikan para saksi dan pemantau pemilu mengecek satu per satu surat suara yang diberi tanda lebih dari satu kolom. Kalau kolom nama parpol dan kolom nama calon dari parpol yang sama diberi tanda, surat suara ini dinyatakan sah sedangkan suara diberikan kepada nama calon dari parpol lain dinyatakan tidak sah. Kalau tanda centang diberikan pada dua atau lebih kolom parpol atau pada dua atau lebih kolom nama calon, surat suara ini pun dinyatakan tidak sah.

D. Logistik Sarana Konversi yang Melindungi Suara Rakyat

Dalam arti teknis, pemilu merupakan proses konversi suara rakyat menjadi kursi penyelenggara negara lembaga legislatif ataupun lembaga eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun tingkat daerah. Untuk mengkonversi suara rakyat yang berhak memilih menjadi kursi penyelenggara negara, seperti jabatan anggota DPR, DPD, DPRD, presiden dan wakil presiden, kepala daerah dan wakil kepala daerah, diperlukan tidak hanya suatu sistem pemilu (*electoral systems*) dan proses penyelenggaraan tahapan pemilu (*electoral processes*), tetapi juga perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara atau logistik pemilu.

Unsur-unsur mutlak sistem pemilu, seperti besaran dapil pemilu, peserta dan pola pencalonan, model pemberian suara, dan formula pemilihan sangat diperlukan untuk mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara. Proses penyelenggaraan tahapan pemilu, seperti pendaftaran dan/atau pematihan daftar pemilih serta pemungutan dan penghitungan suara juga mutlak diperlukan untuk mengkonversi surat suara menjadi kursi penyelenggara negara.

Perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara merupakan sarana mengkonversi suara rakyat menjadi kursi penyelenggara negara. Sebagian sarana ini digunakan secara langsung dalam mengkonversi suara pemilih, seperti surat suara dan sertifikat hasil penghitungan suara. Sebagian lagi digunakan sebagai sarana pendukung, seperti kotak suara, bilik suara, segel, tinta pemilu, dan sampul.

Dalam surat suara misalnya, setidaknya-tidaknya tiga dari empat unsur sistem pemilu itu dapat ditemukan, yaitu dapil dan jumlah kursi yang dialokasikan kepada dapil tersebut, daftar peserta pemilu dan/atau daftar calon, dan tempat pemberian tanda suara pemilih. Hasil pemberian tanda suara pemilih beserta jumlah suara yang diperoleh peserta dan/atau calon dapat ditemukan dalam sertifikat hasil penghitungan suara.

Menjaga Kedaulatan Pemilih

Mengingat fungsi sarana konversi ini sangat penting, dan untuk melindungi dan menghormati setiap suara rakyat pemilih, UU No. 10/2008 memberi sejumlah penugasan dan pedoman yang harus dilaksanakan oleh KPU dalam pengadaan perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara.

Pertama, menetapkan jenis, bentuk, ukuran, warna, dan spesifikasi teknis lain surat suara (Pasal 144 UU No. 10/2008).

Kedua, mengawasi dan mengamankan desain, film separasi, dan plat cetak yang digunakan untuk membuat surat suara, sebelum dan sesudah digunakan, serta menyegel dan menyimpannya (Pasal 146 ayat (4) UU No. 10/2008). Karena itu dapat disimpulkan bahwa dalam membuat surat suara, KPU wajib menggunakan film separasi dan plat cetak.

Ketiga, membuat pengaturan mengenai pengamanan pencetakan, penghitungan, penyimpanan, pengepakan, dan pendistribusian surat suara ke tempat tujuan.

Keempat, memverifikasi surat suara yang telah dicetak, yang telah dikirim, dan yang masih disimpan. Hasilnya dicatat dalam berita acara yang ditandatangani oleh pihak percetakan dan wakil KPU.

Kelima, dalam mendesain surat suara, KPU juga harus memperhatikan prinsip memudahkan pemilih, akurasi dalam penghitungan suara, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemilu.

Dan *keenam*, memperlakukan peserta pemilu beserta semua calon secara sama dan setara (salah satu kewajiban KPU menurut UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan salah satu asas dalam Kode Etik Pemilu).

Berdasarkan penugasan dan pedoman yang dikemukakan di atas, dapat diajukan sejumlah indikator untuk menilai apakah sarana konversi suara rakyat yang dibuat oleh penyelenggara pemilu melindungi dan menghormati kedaulatan rakyat.

Pertama, apakah logistik pemilu, seperti desain surat suara, ukuran kolom, jarak antarkolom nama calon, kualitas warna dan ukuran huruf surat suara, cara membuka dan melipat surat suara memberi kemudahan bagi para pemilih dalam memberikan suara?

Kedua, apakah logistik pemilu, seperti desain surat suara, ukuran kolom, jarak kolom antarcalon, kualitas warna dan ukuran huruf surat suara, cara melipat dan membuka surat suara menjamin perlakuan yang sama dan setara kepada semua peserta pemilu dan calon?

Ketiga, apakah pola pengamanan sarana konversi suara rakyat menjadi kursi penyelenggara negara dalam proses pencetakan dan distribusi surat suara mampu mencegah kesalahan dan manipulasi? Sejumlah KPU Kabupaten/Kota pada Pemilu 2009 mengembalikan surat suara karena warna tanda gambar parpol tidak sesuai dengan kualitas warna seharusnya dan/atau tulisan nama setiap calon kabur atau tidak terbaca. Tidak diketahui apakah surat suara yang tidak sesuai dengan standar seperti ini diganti oleh perusahaan percetakan. Sebagaimana dikemukakan di atas, surat suara yang cacat yang seperti ini apabila digunakan oleh pemilih mempunyai peluang besar dinyatakan tidak sah. Kualitas cetak seperti ini semestinya tidak terjadi apabila *template* diganti untuk setiap 1.000 lembar surat suara yang dicetak. Petugas KPU yang ditempatkan di setiap percetakan tampaknya tidak melaksanakan verifikasi surat suara yang dicetak sebagaimana diamanatkan Pasal 146 ayat (3) UU No. 10/2008.

Keempat, apakah format sertifikat hasil penghitungan suara (HPS) dan format sertifikat rekapitulasi HPS mampu melindungi suara pilihan rakyat dari kesalahan dan manipulasi? Pertanyaan ini berisi dua hal, yaitu apakah format sertifikat hasil perhitungan suara ini mudah dipahami dan dikerjakan oleh ketua dan anggota KPPS, serta apakah format sertifikat itu mengandung sistem yang mampu mencegah setiap upaya memanipulasi hasil perhitungan suara.

Ketua dan anggota KPPS tidak akan mengisi sertifikat HPS yang formatnya sukar dipahami dan dikerjakan. Akibatnya orang lain yang harus mengerjakannya --dan karena itu membuka kemungkinan kesalahan pengisian, baik karena disengaja maupun tidak sengaja. Praktik seperti ini banyak terjadi pada Pemilu 2009, karena ketua dan anggota KPPS tidak mampu mengisi sertifikat HPS ataupun karena mereka sudah kelelahan untuk mengerjakan berita acara dan sertifikat HPS karena telah bekerja dari pukul 06.00 sampai pukul 24.00.

Sistem yang dapat mencegah upaya manipulasi hasil perhitungan suara adalah berupa pemberian tanda paraf ketua dan anggota KPPS serta tanda paraf saksi peserta pemilu pada setiap halaman Sertifikat Hasil Penghitungan

Suara di TPS. Tanda tangan ketua dan anggota KPPS serta para saksi peserta pemilu ditempatkan pada halaman terakhir sertifikat tersebut. Juga dilakukan penulisan sebutan dengan kata-kata (terbilang) di belakang setiap angka perolehan suara parpol dan calon, misalnya 125 (seratus dua puluh lima) suara.

Pada Pemilu 2009, tanda tangan saksi peserta pemilu hanya tertera pada halaman terakhir sertifikat HPS, sedangkan pada setiap halaman tidak tertera paraf saksi peserta pemilu. Karena itu tidak heran kalau pada Pemilu 2009 terdapat banyak kasus Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) menerima dua atau lebih formulir C1 (sertifikat HPS) dari KPPS yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPPS yang sama tetapi oleh saksi peserta pemilu yang berbeda. Sejumlah kasus seperti ini diajukan kepada Mahkamah Konstitusi.

E. Demokratisasi Internal Parpol

Untuk meningkatkan kedaulatan pemilih, keterlibatan aktif para anggota parpol (pemilih) dalam proses seleksi dan penetapan calon anggota DPR dan DPRD perlu dijamin oleh UU Partai Politik dan juga oleh UU Pemilu. Baik UU No. 12/2003 maupun UU No. 10/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD mewajibkan parpol menentukan daftar calon secara demokratis dan terbuka. Akan tetapi, klausul itu disertai ketentuan tambahan (yaitu: “sesuai dengan ketentuan internal partai”) yang justru memberi kewenangan lebih besar kepada pengurus pusat untuk menetapkan daftar calon.

Pengertian “ketentuan internal partai” seharusnya merujuk pada AD/ART parpol bersangkutan yang menetapkan kedaulatan partai berada di tangan anggota. Parpol adalah badan publik yang melaksanakan peran politik yang ditetapkan dalam UUD 1945 sehingga cara parpol menentukan calon juga berdasarkan prinsip kedaulatan anggota. Karena itu, perubahan UU Pemilu perlu secara jelas menjabarkan secara operasional pengertian demokratis dan terbuka itu.

Proses seleksi dan penentuan calon yang diusulkan adalah sebagai berikut. Pengurus parpol secara kolektif sesuai dengan tingkatannya melakukan seleksi dan penentuan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditetapkan dalam UU dan kriteria yang ditetapkan oleh parpol. Rapat Umum Anggota (RUA) tingkat kecamatan yang dihadiri oleh delegasi parpol tingkat desa/kelurahan (kepengurusan ranting) memilih calon anggota DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan dapilnya.

Kalau suatu dapil DPRD Kabupaten/Kota mencakup dua atau lebih kecamatan, RUA melibatkan delegasi parpol tingkat desa/kelurahan dari dua atau lebih kecamatan tersebut. RUA tingkat kabupaten/kota yang dihadiri oleh delegasi parpol tingkat kecamatan (kepengurusan anak cabang) bertugas memilih calon anggota DPRD Provinsi sesuai dengan dapilnya.

Kalau suatu dapil DPRD Provinsi mencakup dua atau lebih kabupaten/kota, RUA harus melibatkan delegasi tingkat kecamatan dari dua atau lebih kabupaten/kota tersebut. RUA tingkat provinsi yang dihadiri oleh delegasi parpol tingkat kabupaten/kota bertugas untuk memilih calon anggota DPR sesuai dengan dapilnya.

Kalau suatu dapil DPR mencakup dua atau lebih kabupaten/kota, RUA wajib dihadiri oleh delegasi partai tingkat kabupaten/kota dari dua atau lebih kabupaten/kota tersebut. Pengurus parpol sesuai dengan tingkatannya mengajukan nama calon sebanyak dua kali dari jumlah kursi yang diperebutkan di setiap dapil kepada RUA. Pengurus parpol tingkat kabupaten/kota menyeleksi dan mengajukan nama calon anggota DPRD Kabupaten/Kota. Pengurus parpol tingkat provinsi menyeleksi dan mengajukan nama calon anggota DPRD Provinsi. Sementara pengurus tingkat pusat menyeleksi dan mengajukan nama calon anggota DPR.

Anggota delegasi pada semua RUA haruslah dipilih oleh para anggota sehingga pengurus parpol tidaklah otomatis menjadi anggota delegasi. Rapat Umum Anggota memilih separuh dari jumlah calon yang diajukan pengurus parpol setelah mendengarkan penjelasan dan jawaban yang diberikan para calon terhadap pertanyaan yang diajukan para anggota rapat. Pengurus parpol menentukan nomor urut calon dari nama-nama calon yang ditentukan RUA untuk diajukan kepada KPU.

Keterlibatan para anggota dalam proses seleksi dan penentuan calon ini tidak hanya dimaksudkan sebagai pelaksanaan prinsip kedaulatan parpol berada di tangan anggota sehingga calon yang diajukan memiliki legitimasi parpol secara internal. Cara ini sekaligus juga untuk menjalin hubungan erat antara para anggota dengan parpol dan menciptakan "rasa memiliki parpol" pada diri para anggotanya. Para anggota pada gilirannya tidak saja akan secara aktif mendukung calon yang diajukan parpol dalam pemilu, tetapi juga akan menggugah partisipasi para anggota dalam setiap kegiatan parpol, termasuk membayar iuran anggota.

F. Menyederhanakan Sistem Pemilu

Apabila sistem pemilu terlalu kompleks bagi KPU sebagai penyelenggara pemilu, hal ini dapat diatasi karena penyelenggara memang dilatih untuk itu. Kalau sistem pemilu terlalu kompleks bagi pemilih, dampaknya langsung terasa pada kualitas pemilu, khususnya pada kedaulatan pemilih dalam menentukan pilihan pada pemungutan suara dan setelah pemilu.

Karena itu perlu dilakukan penyederhanaan unsur-unsur sistem pemilu.

Pertama, menurunkan besaran dapil dari 3-10 kursi untuk DPR dan 3-12 kursi untuk DPRD menjadi 3-6 kursi untuk DPR dan DPRD. Penyederhanaan juga dilakukan dengan menetapkan jumlah calon yang dapat diajukan oleh parpol sebanyak-banyaknya sama dengan jumlah kursi yang diperebutkan di setiap dapil. Dengan demikian jumlah nama calon yang harus dipertimbangkan dan dipilih oleh pemilih di setiap dapil berkisar antara 3 orang di dapil kecil dan 6 orang di dapil besar.

Pengurangan besaran dapil dan jumlah calon tidak hanya bertujuan menyederhanakan jumlah calon yang akan dipertimbangkan dan dipilih pemilih sehingga pemilih dapat memberikan suara secara cerdas –dan karena itu akan mengikuti apa yang dilakukan parpol dan/atau calon yang dipilih setelah pemilu. Cara tersebut juga untuk meningkatkan kualitas calon terpilih, menjamin akuntabilitas wakil terpilih kepada konstituen, dan mengurangi jumlah parpol di DPR dan DPRD.

Pengurangan besaran dapil sudah barang tentu akan menambah jumlah dapil. KPU yang beranggotakan orang-orang yang tidak hanya independen, tetapi juga memiliki kemampuan dalam berbagai jenis keahlian dan/atau pengalaman, diperkirakan masih mampu mengelola dan mengendalikan pengadaan dan distribusi logistik untuk sekitar 2.500 dapil DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.⁸

Kedua, menyederhanakan jumlah parpol peserta pemilu. Caranya tidak saja melalui konsistensi penerapan persyaratan parpol menjadi peserta pemilu,

8 Jumlah dapil yang akan dikelola oleh KPU untuk suatu pemilu niscaya akan berkurang apabila waktu penyelenggaraan Pemilu Nasional dipisahkan selang 2,5 tahun dari waktu penyelenggaraan Pemilu Lokal.

tetapi juga penerapan sistem kompetisi Parpol Peserta Pemilu (P4) dengan mengklasifikasi P4 menjadi tiga kategori. Penyederhanaan jumlah parpol peserta pemilu tidak hanya dimaksudkan mempermudah penyelenggaraan pemilu, tetapi terutama untuk menciptakan kemudahan bagi pemilih dalam menentukan pilihan. Jumlah parpol peserta pemilu yang lebih sedikit tidak hanya dimaksudkan agar parpol berkompetisi secara sehat menarik simpati dan dukungan rakyat tetapi terutama untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan rakyat lebih dapat mengontrol parpol. Persyaratan parpol menjadi peserta pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 10/2008 perlu dipertahankan, tetapi implementasi ketentuan tentang persyaratan itu perlu diperbaiki oleh KPU.

Perbaikan yang perlu dilakukan oleh KPU dalam implementasi persyaratan ini antara lain:

- (a) membuat peraturan pelaksanaan yang mewajibkan parpol baru mengajukan daftar nama anggota dengan identitas yang lengkap, yaitu nama lengkap, alamat, tempat dan tanggal lahir, foto, nomor keanggotaan, dan nama desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi,
- (b) membuat peraturan pelaksanaan yang memberikan definisi yang jelas dan terukur mengenai pengertian “kantor tetap”, seperti kantor adalah tempat pengurus dan kader parpol bekerja dan rapat, bukan tempat tinggal ataupun tempat berjualan, bukti pemilikan atau bukti sewa-menyewa (kontrak) yang berlaku paling singkat 5 tahun, dan
- (c) melakukan verifikasi terhadap kebenaran identitas lengkap seluruh nama anggota yang diajukan oleh parpol (tidak lagi hanya terhadap sebagian dari nama anggota melalui proses *sampling*), serta melakukan verifikasi terhadap kebenaran keterangan dan bukti yang diberikan parpol mengenai kantor tetap. Akan tetapi implementasi verifikasi seperti ini hanya dapat dilakukan KPU apabila UU Pemilu sudah selesai paling lambat dua tahun sebelum pemilu berikutnya. Jika batasan waktu itu dipenuhi, verifikasi parpol menjadi peserta pemilu sudah dapat dilakukan setahun sebelum pemilu berikutnya.

Parpol Peserta Pemilu (P4) diklasifikasikan menjadi tiga kategori, yaitu P4 Lingkup Nasional (Peserta Pemilu Anggota DPR, DPD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota), P4 Lingkup Provinsi (Peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota), dan P4 Lingkup Kabupaten/Kota (Peserta Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota).

Klasifikasi tersebut bukan masalah konstitusi, melainkan merupakan pilihan kebijakan publik dalam membangun sistem kepartaian, sistem perwakilan rakyat, dan pemerintahan yang efektif. Suatu kebijakan publik disusun dan dilaksanakan untuk mencapai berbagai tujuan yang menyangkut kepentingan bersama. Kebijakan seperti ini tidak hanya konstitusional, tetapi juga demokratis.⁹ Klasifikasi seperti ini dimaksudkan agar parpol bergerak di akar rumput sebagai alat perjuangan rakyat atau melaksanakan fungsi representasi politik.

Cara seperti ini akan mendorong parpol, termasuk P4 Lingkup Nasional, untuk berkompetisi menarik simpati dan dukungan rakyat. Apabila mengalami kehilangan kepercayaan dan dukungan dari rakyat, bukan tidak mungkin parpol bersangkutan mengalami degradasi dari P4 Lingkup Nasional menjadi P4 Lingkup Provinsi, bahkan menjadi P4 Lingkup Kabupaten/Kota. Sebaliknya, P4 Lingkup Kabupaten/Kota akan dapat mengalami promosi kalau menerima dukungan dari para pemilih.

P4 Lingkup Nasional untuk Pemilu 2014 adalah:

- (1) sembilan parpol yang mencapai ambang-batas masuk DPR, dan
- (2) parpol peserta Pemilu 2009 yang tidak mencapai ambang-batas masuk DPR, tetapi memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi.

P4 Lingkup Provinsi untuk Pemilu 2014 adalah parpol peserta Pemilu 2009 yang tidak mencapai ambang-batas masuk DPR dan tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi, tetapi memiliki kursi di sekurang-

9 Terdapat lebih dari 1.000 parpol di semua negara bagian di India, tetapi dewasa ini hanya tujuh parpol yang menjadi Peserta Pemilu Anggota DPR pada pemilu terakhir dan ketujuh parpol itulah yang mempunyai kursi di DPR. Pada pemilu sebelumnya dan pada pemilu berikutnya, angka itu dapat berubah dan nama parpol yang ikut pemilu dan mendapatkan kursi di DPR pun dapat berubah.

kurangnya 2/3 DPRD Kabupaten/Kota di sekurang-kurangnya 2/3 Provinsi.¹⁰

Sementara P4 Lingkup Kabupaten/Kota adalah parpol peserta Pemilu 2009 yang tidak mencapai ambang-batas masuk DPR, tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi, dan tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Kabupaten/Kota di 2/3 provinsi, dan parpol yang baru ditetapkan KPU sebagai peserta Pemilu 2014 tetapi parpol baru ini hanya dapat menjadi peserta Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota di kabupaten/kota di mana parpol bersangkutan memenuhi persyaratan kepengurusan, keanggotaan, dan kantor.¹¹

Menurut perkiraan sementara, tidak ada parpol peserta Pemilu 2009 yang memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi, ataupun di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Kab/Kota seluruh Indonesia. Kalau P4 baru yang lolos verifikasi di KPU hanya berjumlah 3, maka jumlah P4 tingkat Kab/Kota akan mencapai 41(38+3).

Berdasarkan usulan pertama dan kedua di atas, surat suara pemilu anggota DPR dan DPRD pada pemilu berikutnya akan terdiri atas 9 parpol sebagai peserta pemilu tingkat Nasional, 9 P4 Provinsi dan 41 P4 tingkat Kab/Kota. Jumlah calon berkisar antara tiga orang untuk dapil kecil dan 6 orang untuk dapil besar. Dengan demikian, jumlah parpol yang akan dipertimbangkan dan dipilih oleh pemilih sebanyak 9 sedangkan jumlah calon yang akan dipertimbangkan dan dipilih oleh pemilih berkisar antara 27 (3x9) nama calon untuk dapil kecil dan 54 (6x9) nama calon.

10 Mengapa sekurang-kurangnya di 2/3 DPRD Provinsi ataupun di 2/3 DPRD Kabupaten/Kota? Tidak lain karena angka ini merupakan persyaratan minimal kepengurusan bagi suatu parpol menjadi peserta pemilu.

11 Dalam rangka membangun sistem kepartaian yang mempunyai basis lokal yang kuat sehingga mampu menjalankan fungsi representasi, parpol baru hanya dapat menjadi peserta Pemilu Lingkup Kabupaten/Kota. Tidak dapat dipungkiri satu atau dua parpol baru, yang karena memiliki tokoh populer dan mempunyai uang yang berlimpah, mampu mencapai ambang-batas masuk DPR seperti yang dilakukan Partai Hanura dan Partai Gerindra. Akan tetapi, parpol seperti ini niscaya tidak memiliki basis yang kuat dalam masyarakat karena partai ini dipilih tidak berdasarkan pertimbangan rasional, baik mengenai program maupun karena para calon belum dikenal. Walaupun parpol baru ini mempunyai visi dan misi yang jelas untuk perubahan, diperlukan waktu yang cukup untuk meyakinkan masyarakat mengenai baik dan pentingnya platform parpol tersebut. Setiap orang juga memerlukan waktu yang cukup untuk dikenal luar-dalam oleh warga masyarakat. Sangat masuk akal kalau parpol baru ini dapat ikut pada Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota hanya di kabupaten/kota tempat parpol ini memiliki kepengurusan, keanggotaan dan kantor sebagaimana ditetapkan dalam UU dan sesuai dengan hasil verifikasi persyaratan parpol menjadi peserta pemilu yang ditetapkan KPU.

Apabila kedua hal tersebut dapat dilakukan, terjadilah penyederhanaan yang sangat signifikan karena jumlah parpol peserta pemilu tingkat Nasional berkurang dari 38 menjadi 9. Jumlah calon pun berkurang dari 151 menjadi 36 nama calon (pada dapil terkecil) dan dari 532 menjadi 54 nama calon (pada dapil terbesar). Pada gilirannya yang dapat dijamin tidak hanya kedaulatan pemilih dalam menentukan pilihan lebih terjamin, tetapi juga kualitas pilihan pemilih karena P4 dan calon yang dipilih telah melalui proses seleksi yang ketat.

Ketiga, formula pembagian kursi setiap dapil kepada P4 perlu disederhanakan. Metode pembagian kursi yang adil, mudah dipahami dan dikerjakan oleh pemilih awam, serta selesai dibagi di setiap dapil merupakan tiga persyaratan yang perlu dijamin untuk meningkatkan kedaulatan pemilih.

Metode pembagian kursi dapil kepada P4 dapat dikategorikan adil apabila setiap P4 menerima kursi proporsional dengan jumlah suara sah yang diperolehnya di dapil. Dengan demikian, sebanyak mungkin suara pemilih dapat dikonversi menjadi kursi penyelenggara negara.

Metode pembagian kursi yang mudah dipahami dan dikerjakan oleh pemilih awal juga diperlukan untuk menciptakan kepercayaan pemilih kepada hasil pemilu.

Pembagian kursi selesai di setiap dapil sangat perlu dijamin, tidak saja untuk menjamin kesetaraan suara pemilih, tetapi juga untuk menjamin prinsip keterwakilan. Metode pembagian kursi DPR pada Pemilu 2009, khususnya tahap kedua untuk provinsi yang terdiri atas lebih dari satu dapil DPR,¹² tidak saja kompleks dan tidak adil tetapi juga menyalahi prinsip keterwakilan dan kesetaraan pemilih. Disebut kompleks karena pembagian kursi tidak selesai di setiap dapil, tetapi dibawa ke tingkat provinsi dan dialokasikan ke dapil dengan kriteria yang tidak jelas. Disebut menyalahi prinsip keterwakilan karena kursi yang dialokasikan pada suatu dapil diperoleh karena tambahan suara pemilih dari dapil lain. Karena itu tidak jelas anggota DPR yang mengisi kursi tersebut

12 Untuk membagi sisa kursi pada tahap kedua di provinsi yang terdiri atas lebih dari satu dapil DPR, sisa suara yang diperoleh P4 di semua dapil di provinsi tersebut dan sisa kursi di semua dapil di provinsi tersebut ditarik ke tingkat provinsi untuk menentukan BPP tingkat provinsi (yaitu jumlah sisa suara semua P4 di semua dapil di provinsi tersebut dibagi dengan jumlah sisa kursi). Selanjutnya sisa kursi DPR di provinsi tersebut dibagikan kepada P4 berdasarkan urutan sisa suara terbanyak di provinsi tersebut.

mewakili dapil yang mana. Dikategorikan sebagai menyimpang dari prinsip kesetaraan pemilih karena sisa suara untuk mendapatkan kursi tambahan berasal dari dapil yang tidak lagi memiliki sisa kursi. Dengan demikian, pemilih di dapil yang tidak lagi memiliki sisa kursi tersebut memiliki kedudukan yang lebih tinggi karena digunakan dua kali untuk mendapatkan kursi.

Selain sistem pemilu yang sangat kompleks bagi pemilih, penyelenggaraan pemilu di Indonesia juga merupakan pemilu terbesar di dunia yang diselenggarakan dalam satu hari karena pemilu dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota. Karena pemilih harus memberikan suara kepada empat lembaga perwakilan rakyat sekaligus pada hari dan TPS yang sama, pemilih tidak saja mengalami kesukaran dalam menentukan pilihan sesuai dengan lingkup tugas lembaga perwakilan (perwakilan rakyat di tingkat pusat atau daerah, perwakilan rakyat tingkat nasional ataupun tingkat provinsi dan kabupaten/kota, perwakilan tingkat nasional ataupun perwakilan tingkat lokal). Kompleksitas itu juga menjadikan rakyat pemilih harus menunggu lima tahun untuk menyatakan hasil penilaiannya terhadap kinerja keempat lembaga perwakilan tersebut.

Karena itu untuk meningkatkan kedaulatan pemilih, waktu penyelenggaraan Pemilu Nasional (Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilu Anggota DPR dan DPD) harus dipisahkan selang 2,5 tahun dari waktu penyelenggaraan Pemilu Lokal (Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota).

Pemisahan ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi pemilih untuk menyatakan penilaian terhadap parpol peserta pemilu dan wakil rakyat tidak setelah lima tahun (akhir masa jabatan) tetapi setelah 2,5 tahun. Pemisahan ini dimaksudkan untuk memberi kesempatan bagi pemilih untuk menuntut akuntabilitas wakil rakyat dan parpol.

Pada Pemilu Lokal, para pemilih dapat memberikan penilaian terhadap kinerja parpol dan wakil rakyat pada tingkat nasional. Demikian sebaliknya. Kalau kinerja tinggi atau memenuhi apa yang dijanjikan, pemilih akan memberikan suara kepada calon dari parpol tersebut. Akan tetapi kalau kinerja buruk dan tidak memenuhi apa yang telah dijanjikan, pemilih tidak akan memberikan suara kepada calon dari parpol tersebut. Pemisahan ini juga akan "memaksa" parpol peserta pemilu untuk memperhatikan aspirasi dan kepentingan

konstituen karena parpol dan calon terpilih dinilai tidak pada akhir masa jabatan, tetapi pada tengah masa jabatan, serta tidak hanya pada Pemilu Nasional tetapi juga pada Pemilu Lokal.

Yang lebih penting, pemisahan waktu ini juga dimaksudkan untuk mempermudah pemilih dalam menentukan pilihan. Kalau sebelumnya pemilih memberikan suara kepada empat lembaga (DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) pada tingkatan dan isu yang berbeda, dengan pemisahan waktu penyelenggaraan pemilu tersebut pemilih setidaknya hanya memberikan suara kepada tiga lembaga (DPR, DPD, dan presiden-wakil presiden) pada tingkat nasional dengan isu nasional dan tiga lembaga (Kepala Daerah, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) pada tingkat lokal dengan isu lokal.

G. Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih

Sejumlah dimensi sistem perwakilan politik perlu diubah. Tujuannya adalah untuk menjamin akses kekuasaan bagi para pemilih.

Pertama, jumlah kursi yang mewakili setiap dapil perlu diturunkan dari 3-10 kursi untuk DPR dan 3-12 kursi untuk DPRD menjadi 3-6 kursi untuk DPR dan DPRD sehingga para pemilih lebih dapat mengenal semua wakil rakyat. Lingkup dapil yang semakin kecil pun dapat dijangkau oleh wakil rakyat.

Kedua, parpol merupakan peserta pemilu anggota DPR dan DPRD sehingga parpol-lah yang merekrut, mengkader, dan mencalonkan seorang anggota parpol menjadi calon anggota DPR dan DPRD. Akan tetapi penetapan calon terpilih anggota DPR dan DPRD pada Pemilu 2009 dilakukan berdasarkan urutan suara terbanyak –karena KPU bersedia “dipaksa” oleh Mahkamah Konstitusi menggunakan tata cara tersebut. Karena itu pengambilan keputusan di DPR dan DPRD memang harus dilakukan oleh fraksi atas nama parpol, tetapi hal itu dilakukan hanya setelah mendengarkan dan berdialog secara mendalam dengan anggota fraksi yang mewakili dapil yang berbeda-beda. Dengan demikian suara konstituen tetap mendapatkan saluran.

Ketiga, sesuai dengan amanat UUD 1945, parpol merupakan peserta pemilu anggota DPR dan DPRD sehingga parpol-lah yang secara kolektif melaksanakan fungsi representasi politik. Akan tetapi hal itu dilakukan hanya setelah mendengarkan dan berdialog secara mendalam dengan individu

kader parpol yang menjadi anggota DPR atau DPRD. Karena itu kader parpol yang menjadi anggota DPR atau DPRD bertanggungjawab kepada konstituen atas nama parpol.

Keempat, waktu penyelenggaraan Pemilu Nasional perlu dipisahkan selang waktu 2,5 tahun dari waktu penyelenggaraan Pemilu Lokal. Dengan demikian, kesempatan bagi para pemilih untuk menyatakan hasil penilaian tidak lagi hanya sekali dalam 5 tahun, yaitu ketika masa jabatan sang wakil rakyat berakhir dan diadakan pemilu berikutnya, melainkan sekurang-kurangnya dua kali dalam lima tahun. Yang dimaksud dengan hasil penilaian tersebut adalah kalau wakil rakyat dinilai melaksanakan apa yang dijanjikan, sang wakil rakyat akan diberi kepercayaan lagi untuk masa jabatan berikutnya. Akan tetapi apabila wakil rakyat dinilai tidak memenuhi janjinya, para pemilih akan mengalihkan pilihannya kepada calon dari parpol lain. Karena kesempatan pemilih menyatakan hasil penilaian hanya menunggu 2,5 tahun, parpol dan wakil rakyat akan merasa perlu memperhatikan suara konstituen secara reguler dan melaporkan secara periodik apa yang dia kerjakan di DPR atau DPRD. Karena hanya menunggu 2,5 tahun, para pemilih juga mengingat apa yang hendak dipertanyakan kepada wakil rakyat kalau bertemu.

Kelima, penetapan calon terpilih anggota DPR dan DPRD berdasarkan urutan suara terbanyak akan memaksa anggota DPR dan DPRD melakukan interaksi secara periodik dengan konstituen. Selain itu, apabila hendak mencalonkan seorang anggota DPR atau DPRD pada periode berikutnya, parpol peserta pemilu harus mencalonkan petahana (*incumbent*) itu pada dapil yang sama. Dengan demikian, apabila petahana itu mempunyai kinerja yang bagus di mata pemilih, dia akan memiliki peluang besar untuk dipilih kembali. Akan tetapi apabila kinerjanya kurang bagus, dia mungkin mempunyai peluang kecil untuk terpilih kembali. Kalau kedua hal ini dapat dilaksanakan, wakil rakyat akan memandang perlu melakukan interaksi rutin dengan konstituen. Apabila interaksi rutin ini dapat dilakukan, rakyat yang berhak memilih akan memiliki akses kekuasaan untuk mempengaruhi wakil rakyat.

Keenam, proses pembuatan keputusan di DPR dan DPRD yang harus membuka ruang deliberasi secara terbuka, tidak saja pada anggota DPR atau DPRD melalui fraksi masing-masing, tetapi juga bagi partisipasi politik bagi *nonelectoral representation* (berbagai organisasi masyarakat sipil). Hal yang keenam ini lebih dapat dijamin melalui Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.



Danish International
Development Agency



ISBN 978-979-26-9667-7

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110

INDONESIA

Telp +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>