



# KAJIAN ISU-ISU PEMILU

PENERBIT  
**PKP2A I-LAN**



Judul Kajian : **KAJIAN ISU-ISU PEMILU**

**TIM PENULIS**

1. Marifa Ayu Kencana
2. Haris Faozan
3. Wawan Dharma Setiawan

Editor : Marifa Ayu Kencana

**TIM PELAKSANA KAJIAN**

Koordinator : Sabar Gunawan  
*Peneliti Utama* : **Marifa Ayu Kencana**  
Joni Dawud  
H. Deddy Mulyadi  
Peneliti : Jat Jat Wirijadinata  
Wawan Dharma Setiawan  
Baban Sobandi  
Gugum Gumelar

Pembantu Peneliti : Yetty Nteseo  
Riyadi  
Budi Permana  
Entjeng

Staf Sekretariat : Dikdik Hendarin  
Hafid Mulyana  
Priswanti Rahayu

**Perpustakaan Nasional RI : Data Katalog dalam terbitan (KDT)**

**Marifa Ayu Kencana**

Kajian isu-isu pemilu / tim penulis, Marifa Ayu Kencana, Haris Faozan, Wawan Dharma Setiawan ; editor Marifa Ayu Kencana, --  
Bandung : Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN, 2007.  
157 hal. ; 21 cm

Bibliografi : 2 hlm.  
ISBN 978-979-3382-12-8

- |                    |                        |
|--------------------|------------------------|
| I. Pemilihan Umum. | I. Judul               |
| II. Haris Faozan,  | III. Wawan Dharma      |
| Setiawan,          | IV. Marifa Ayu Kencana |

324

**Diterbitkan oleh :**

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur  
I LAN (PKP2A I – LAN) Bandung

## ABSTRAK

Latar belakang dilakukannya kajian ini adalah pemikiran bahwa Pemilu yang dilaksanakan secara langsung pada tahun 2004, secara umum dapat dikatakan berhasil namun menyisakan beberapa catatan penting atas carut-marutnya implementasi Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Melihat kondisi tersebut, evaluasi terhadap konten kebijakan dan implementasi Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD merupakan langkah yang strategik dalam rangka meningkatkan kinerja implementasi Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota di waktu yang akan datang. Kajian isue-isue Pemilu ini dibatasi pada pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Permasalahan kajian ini dirumuskan sebagai berikut: (1) Bagaimana muatan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota? (2) Sejauh mana implementasi pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota? Tujuan kajian adalah untuk memperoleh gambaran materi UU No. 12 Tahun 2003 dan juga gambaran meta-analisis implementasi pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Metode kajian dilakukan dengan cara analisis terhadap materi UU No. 12 Tahun 2003 dan meta analisis atas pelbagai hasil kajian tentang pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Hasil analisis dan meta analisis selanjutnya dikonfirmasikan di daerah-daerah kajian dengan menggunakan metode *focus group discussion*. Daerah-daerah kajian meliputi Provinsi, Kabupaten, dan Kota di Indonesia.

Hasil kajian ini memotret 2 domain penting terkait dengan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. (1) Domain pertama berkaitan dengan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Kajian ini menemukan sebuah isu strategik bahwa terminologi Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka tidak mengikuti konsepsi secara utuh sehingga dalam penerapannya menimbulkan masalah pelik. Angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dapat ditetapkan menjadi calon terpilih dirasakan tidak proporsional dan terlalu tinggi, sehingga sangat sedikit jumlah calon terpilih yang memenuhi quota BPP. (2) Domain kedua berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2004. Kajian ini menemukan 4 isu strategik yaitu: (a) Pemutakhiran data pemilih tidak dilakukan secara optimal dan akurat; (b) Berkembangnya pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik; (c) Kurangnya penyuluhan kepada masyarakat dan KPPS/PPS dikarenakan waktu yang tidak memadainya; (d) Pendanaan pemilu di tingkat KPPS tidak proporsional, besarnya dana diseragamkan. Kajian ini merekomendasikan 2 domain penting terkait dengan pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. (1) Berkaitan dengan Domain pertama, kajian ini merekomendasikan agar sistem pemilu yang diterapkan tetap menggunakan Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka dengan mengikuti konsepsi secara utuh, angka BPP tetap diberlakukan sebagai standardisasi perhitungan hasil suara dalam penetapan jatah kursi, namun perlu diturunkan persentase minimalnya. (2) Berkaitan dengan Domain kedua, kajian ini memberikan rekomendasi atas 4 isu strategik: (a) Optimalnya pemutakhiran data pemilih adalah sistem pendataan sebaiknya dilakukan per RT (b) Kewenangan dan tugas KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota perlu diperluas dan dipertegas untuk dapat melaksanakan verifikasi faktual, sehingga meminimalisir terjadinya pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik. (c) Menyediakan durasi waktu yang cukup untuk melakukan penyuluhan, format dan model yang diinformasikan disederhanakan; (d) Proporsionalnya pendanaan

pelaksanaan pemilu di tingkat KPPS adalah dengan cara mempertimbangkan jarak tempat pemilihan dalam menentukan besarnya dana yang harus dialokasikan.



## RINGKASAN EKSEKUTIF

Pemilu yang dilaksanakan secara langsung pada tahun 2004 merupakan langkah luar biasa dan merupakan tonggak sejarah pesta demokrasi di tanah air. Puji dari dunia internasional datang silih berganti atas keberhasilan pelaksanaan Pemilu secara langsung di negeri ini. Kondisi demikian merupakan penghargaan bagi Bangsa Indonesia secara keseluruhan dan tidak berlebihan apabila hal demikian merupakan sesuatu yang patut dibanggakan.

Selain beberapa catatan keberhasilan Pemilu 2004, terdapat beberapa catatan penting atas carut-marutnya implementasi Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Beberapa catatan penting tersebut diantaranya mengenai ketidakakuratan data pemilih, keterlambatan distribusi logistik, dan praktik politik uang. Melihat kondisi tersebut, tampaknya evaluasi terhadap konten kebijakan dan implementasi Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD merupakan langkah yang strategik dalam rangka meningkatkan kinerja implementasi Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota di waktu yang akan datang.

Dengan kinerja implementasi Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang semakin memadai, diharapkan akan membawa dampak positif yang signifikan terhadap kinerja pelayanan publik di Indonesia. Pelayanan publik dalam konteks tersebut tentunya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tujuan negara sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar 1945 yang tertuang dalam Pembukaan alinea keempat yaitu "*...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan*

*kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”.*

Tujuan kajian adalah untuk memperoleh gambaran materi UU No. 12 Tahun 2003 dan juga gambaran meta-analisis implementasi pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Metode kajian dilakukan dengan cara analisis terhadap materi UU No. 12 Tahun 2003 dan meta analisis atas pelbagai hasil kajian tentang pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Hasil analisis dan meta analisis selanjutnya dikonfirmasikan di daerah-daerah kajian dengan menggunakan metoda *focus group discussion*, yang melibatkan informan kunci seperti KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, Perguruan Tinggi, Partai Politik, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Pemerintah Daerah (anggota dan/atau mantan anggota Desk Pemilu).

Kajian isu-isu Pemilu dalam kajian ini akan difokuskan pada pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Pembatasan kajian dilakukan berdasarkan pemikiran bahwa peran Legislatif sangatlah strategis dalam sistem administrasi pemerintahan negara Indonesia. Selain sebagai penentu kebijakan, legislatif juga nantinya dituntut untuk menjalankan kebijakan yang disusunnya. Selain itu sebagai wakil rakyat, anggota dewan legislatif ini dituntut untuk memiliki kemampuan dalam mengembangkan aspirasi rakyat. Kondisi ini seringkali menjadi ironis tatkala mereka lebih menjalankan aspirasi partai yang mendukungnya. Hal ini menyebabkan banyaknya permasalahan yang muncul dalam pemilu legislatif. Sebagaimana diketahui, penyelenggaraan kekuasaan/pemerintahan negara dibagi ke dalam enam kekuasaan (Lembaga Administrasi Negara, 2004), yaitu<sup>1</sup>:

- (1) Kekuasaan Konstitutif (MPR), yaitu menetapkan dan mengubah konstitusi atau UUD Negara.

---

<sup>1</sup> Lembaga Administrasi Negara. 2004. Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia: Landasan dan pedoman pokok penyelenggaraan dan pengembangan sistem administrasi negara. LAN:Jakarta.

---

- (2) Kekuasaan Eksekutif (Presiden), yaitu menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara.
- (3) Kekuasaan Legislatif (DPR), yaitu membentuk Undang-undang. Selain dari pada itu, khusus dalam hal menyusun peraturan perundangan yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, DPR perlu melibatkan dan memperhatikan usulan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
- (4) Kekuasaan Yudikatif (MA dan Badan Peradilan di bawahnya, serta Mahkamah Konstitusi), menyelenggarakan kekuasaan kehakiman yang merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (5) Kekuasaan Auditif (Badan Pemeriksa Keuangan), menyelenggarakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara secara bebas dan mandiri.
- (6) Kekuasaan Moneter/Otoritas Moneter (Bank Sentral Republik Indonesia/BI), menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran serta memelihara kestabilan nilai rupiah.

Pembagian kekuasaan/pemerintahan negara tersebut pada dasarnya dilakukan untuk mencapai tujuan bernegara (Lembaga Administrasi Negara, 2004). Hal demikian sangat dipahami karena pemerintahan negara (*government*) merupakan *tools and means* untuk mencapai misi/tujuan negara. Untuk dapat mencapai misi/tujuan dan visi negara, seluruh sistem kekuasaan/pemerintahan negara harus memiliki visi dan misi yang selaras dengan visi dan misi negara dan mengarahkan seluruh kapasitas dan sumberdaya yang dimilikinya untuk mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Dengan demikian tugas pencapaian visi dan misi negara dalam hubungannya dengan kerangka Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI), merupakan tugas

mutlak yang diemban seluruh *domain* kekuasaan/pemerintahan negara sebagai satu kesatuan sistem pemerintahan negara.

Berkaitan dengan implementasi Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota, disadari atau tidak, sesungguhnya merupakan bagian yang tidak bisa dilepaskan dari tujuan negara dan pelayanan publik. Oleh karenanya, implementasi Pemilu sebagai bentuk prosedural demokrasi, secara ensensial bukan semata-mata berkaitan dengan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan implementasi Pemilu *an sich*, melainkan sejauhmana para anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota terpilih mampu berkinerja secara memadai dan berkontribusi secara signifikan terhadap tujuan negara dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Sehubungan dengan hal itu, oleh karenanya penting untuk memperhatikan sistem pemilu yang dikembangkan oleh suatu negara. Hal demikian tidak berlebihan karena di satu sisi, sistem pemilu yang diterapkan akan sangat berpengaruh pada keterwakilan, akuntabilitas, kualifikasi, dan legitimasi para anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota terpilih. Di sisi yang lain para anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota terpilih akan menentukan sejauhmana kualitas kebijakan publik yang ditetapkan. Mengingat para anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota terpilih memiliki peran menentukan dalam formulasi kebijakan publik, maka kualitas kebijakan publik yang ditetapkan juga akan sangat dipengaruhi oleh akuntabilitas dan kualifikasi para anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota --sebagai bagian dari proses demokrasi-- memiliki keterkaitan yang sangat kuat dengan tujuan negara<sup>2</sup>. Mengingat hal tersebut, maka sistem pemilihan umum anggota lembaga perwakilan harus mampu menjamin prinsip keterwakilan,

---

<sup>2</sup> Lihat huruf "a" Diktum Menimbang dalam UU No. 12 Tahun 2003. "bahwa pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

akuntabilitas, dan legitimasi<sup>3</sup>. Prinsip keterwakilan, akuntabilitas, dan legitimasi dalam Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota memiliki keterkaitan dengan kualitas dan kuantitas kebijakan publik yang akan ditetapkan. Asumsinya adalah bahwa anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang representatif, akuntabel, dan *legitimate* akan mampu menghasilkan kebijakan publik sesuai dengan permasalahan publik yang tengah berkembang. Dengan kualitas kebijakan publik yang memadai, diharapkan pelayanan publik yang disajikan akan menunjukkan derajat kualitas sesuai dengan kenginan dan kebutuhan warga masyarakat negara. Kondisi demikian berlaku juga sebaliknya antara kaitan satu dengan lainnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka demokrasi dalam konteks SANKRI bukan konsepsi yang berdiri sendiri, tetapi memiliki hubungan kausal yang signifikan dengan konsepsi-konsepsi kebijakan publik, pelayanan publik, dan tujuan negara.

Pelembagaan demokrasi, adalah merupakan bagian terpenting dalam proses reformasi politik. Seiring dengan itulah, di era reformasi pembenahan terhadap praktek penyelenggaraan negara bangsa, termasuk pemilihan umum terus dilakukan. Kebijakan Pemilu yang dewasa ini diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 dan beberapa perubahannya serta manajemen penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota merupakan dua hal krusial untuk ditelaah lebih mendalam. Hal demikian penting karena pada esensinya pemilu bukan semata-mata hanya memilih para orang-orang untuk duduk di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, tetapi lebih dari hal dimaksud yaitu bagaimana para anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota hasil pemilu mampu memberikan kontribusi optimal terhadap jalannya roda berbangsa dan bernegara sehingga seluruh kebutuhan dan

---

<sup>3</sup> Lihat juga huruf "d" Diktum Menimbang dalam UU No. 12 Tahun 2003. Selain itu di dalam penjelasan UU No. 12 Tahun 2003 disebutkan bahwa Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

keinginan warga bangsa dapat dipenuhi sebagaimana termaktub di dalam konstitusi negara.

Hasil kajian ini memotret 2 domain penting terkait dengan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Domain pertama berkaitan dengan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, dan domain kedua adalah berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2004.

Berkaitan dengan Domain pertama yaitu muatan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, kajian ini menarik kesimpulan bahwa terdapat sebuah isu stratejik dalam sistem pemilihan umum. Isu stratejik dimaksud adalah mengenai terminologi Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003). Dan isu stratejik tersebut berkaitan sangat erat dengan angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dapat ditetapkan menjadi calon terpilih (Pasal 107 ayat (2) huruf a dan huruf b UU No. 12 Tahun 2003).

Terminologi Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003) ditempatkan sebagai isu stratejik utama berdasarkan kecenderungan hasil meta analisis, *FGD*, dan data lapangan yang paling berkembang. Berdasarkan elaborasi hasil ketiganya, yaitu meta analisis, *FGD*, dan data lapangan, kajian ini menyimpulkan bahwa terminologi Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka sebagaimana tertuang di dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 tidak mengikuti konsepsi secara utuh sehingga dalam penerapannya menimbulkan masalah pelik. Hasil analisis menunjukkan bahwa sistem proporsional dengan daftar calon terbuka seharusnya mengarah pada asas keadilan politik, guna menempatkan calon wakil rakyat yang bersuara banyak, sehingga suara terbanyaklah yang menjadi pertimbangan politik yang berarti. Dengan demikian maka nomor urut calon wakil rakyat dari setiap partai politik bukan menjadi variabel penentu

kemenangan calon bersangkutan --sebagaimana tertuang di dalam Pasal 107 ayat (2) huruf huruf b UU No. 12 Tahun 2003: "*b. nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan.*"-- dan bukan distorsi oleh karena tidak memenuhi quota yang telah ditentukan.

Angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dapat ditetapkan menjadi calon terpilih (Pasal 107 ayat (2) huruf a dan huruf b UU No. 12 Tahun 2003) dalam implementasi di lapangan menjadi pemicu permasalahan dalam kaitannya dengan Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003). Pasal 107 ayat (2) huruf a dan huruf b UU No. 12 Tahun 2003 tidak mengatur lebih tegas mengenai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dapat ditetapkan menjadi calon terpilih. Sementara kebijakan yang mengatur mengenai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dapat ditetapkan menjadi calon terpilih dirasakan tidak proporsional. Hal demikian dapat diketahui dari seluruh *key informant* dari pihak KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dan DPRD yang menyatakan bahwa angka BPP yang ditetapkan terlalu tinggi, sehingga sangat sedikit jumlah calon terpilih yang memenuhi quota BPP (secara nasional hanya 5 orang yang mampu memenuhi angka BPP dalam Pemilu tahun 2004).

Berkaitan dengan Domain ke dua yaitu muatan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, kajian ini menarik kesimpulan bahwa terdapat 4 isu stratejik dalam penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2004. Isu-isu stratejik tersebut yaitu mengenai tidak optimalnya pemutakhiran data pemilih; pemalsuan ijasah, KTP, dan kartu tanda anggota partai politik; kurangnya penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS; dan tidak proporsionalnya Pendanaan Pelaksanaan Pemilu Di Tingkat KPPS.

Pemutakhiran data pemilih tidak dilakukan secara optimal dan akurat, sehingga banyak masyarakat yang mempunyai hak pilih tetapi tidak terdaftar

dan tidak memperoleh Kartu Tanda Pemilih. Pada proses padataan pemilih pada Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Tahun 2004, BPS tidak mempertimbangkan mekanisme pemutakhiran data pemilih, sehingga jumlah TPS membengkak.

Berkembangnya pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik mungkin hal ini berkaitan dengan keterbatasan wewenang dan tugas KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam memverifikasi permasalahan-permasalahan tersebut. Verifikasi administratif yang diwenangkan kurang efektif tanpa didukung dengan verifikasi faktual terhadap permasalahan yang dipandang perlu.

Kurangnya penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS menyebabkan timbulnya masalah yang tidak bisa dianggap sederhana. Akar penyebab permasalahan ini adalah tidak memadainya waktu yang dibutuhkan untuk melakukan penyuluhan.

Kajian ini merekomendasikan 2 domain penting terkait dengan pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Domain pertama berkaitan dengan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, dan domain kedua adalah berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2004.

Berkaitan dengan Domain pertama yaitu muatan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, kajian ini merekomendasikan terhadap terminologi Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003), yang di dalamnya juga menyangkut angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dapat ditetapkan menjadi calon terpilih (Pasal 107 ayat (2) huruf a dan huruf b UU No. 12 Tahun 2003).

Berdasarkan kecenderungan hasil meta analisis, *FGD*, dan data lapangan yang paling berkembang, kajian ini merekomendasikan agar sistem pemilu yang diterapkan tetap menggunakan Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka dengan mengikuti konsepsi secara utuh. Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang diterapkan mengarah pada asas keadilan politik dengan cara menempatkan calon wakil rakyat yang memiliki suara terbanyak. Dengan demikian maka nomor urut calon wakil rakyat dari setiap partai politik hanya semata-mata nomor urut bukan variabel penentu kemenangan calon bersangkutan. Dengan demikian bunyi Pasal 107 ayat (2) huruf huruf b UU No. 12 Tahun 2003 seharusnya menjadi sebagai berikut: "*b. nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan jumlah suara terbanyak pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan.*"

Mengenai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Berdasarkan kecenderungan hasil meta analisis, *FGD*, dan data lapangan yang paling berkembang, kajian ini merekomendasikan agar angka BPP tetap diberlakukan sebagai standardisasi perhitungan hasil suara dalam penetapan jatah kursi. Namun demikian ketentuan angka BPP perlu diturunkan persentase minimalnya. Hal demikian tentulah berdasarkan hasil pemilu sebelumnya dimana hanya terdapat 5 orang yang mampu memenuhi angka BPP dalam Pemilu tahun 2004 karena terlalu tingginya angka BPP yang ditetapkan. Penetapan angka BPP yang proporsional bisa saja dilakukan dengan menentukan Daerah Pemilihan secara definitif dan batas minimal alokasi kursi pada suatu DP.

Berkaitan dengan Domain kedua yaitu dengan penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2004, kajian ini merekomendasikan atas 4 isu stratejik yang berkembang dalam penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2004.

Rekomendasi atas isu stratejik mengenai tidak optimalnya pemutakhiran data pemilih adalah sistem pendataan sebaiknya dilakukan per RT dan/atau

penggabungan beberapa RT terdekat apabila jumlah pemilih tidak mencukupi ketentuan UU untuk dibuat satu TPS. Untuk mengantisipasi permasalahan ini, disarankan agar pendataan pendaftaran data pemilih sebaiknya dilakukan oleh KPU dan bekerjasama dengan Pemerintah setempat dengan melibatkan RT. Untuk hasil optimal, sebaiknya pendataan pemilih dilakukan 1 (satu) tahun sebelum pelaksanaan Pemilu dan se bisa mungkin pemutakhiran/pemeliharaan daftar dan data penduduk dilakukan rutin setiap tahun dan sekaligus dibuat data-base kependudukan dan pemilih. Keadaan demikian akan mempermudah penyusunan peta TPS sehingga kasus pemilih sulit menjangkau TPS tidak terulang kembali.

Rekomendasi atas isu stratejik mengenai pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik yaitu agar kewenangan dan tugas KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota perlu diperluas dan dipertegas untuk dapat melaksanakan verifikasi faktual. Sehubungan dengan hal itu perlu dibangun konsensus dan komitmen dari seluruh stakeholder untuk memantau para profil calon anggota DPRD, profil calon anggota penyelenggara baik KPU maupun Panwaslu dan kontrol sosial dari seluruh stakeholder, agar hasilnya lebih berkualitas. Selain itu dalam rangka meningkatkan kapabilitas, kredibilitas, akuntabilitas, dan moralitas calon anggota DPRD, maka perlu dilakukan revisi berbagai kebijakan yang menyangkut penjaringan calon anggota DPRD.

Rekomendasi atas isu stratejik mengenai kurangnya penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS yaitu dengan cara menyediakan durasi waktu yang cukup untuk melakukan penyuluhan. Selain itu dalam upaya memudahkan penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS maka format dan model yang diinformasikan perlu disederhanakan. Hal lain yang juga dirasa penting adalah agar sosialisasi atau penyuluhan dilakukan oleh seluruh komponen masyarakat terkait (Parpol, Akademisi, Pemerintah Daerah), bukan hanya terbatas pada KPU/ KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Rekomendasi atas isu stratejik mengenai tidak proporsionalnya pendanaan pelaksanaan pemilu di tingkat KPPS adalah dengan cara mempertimbangkan jarak tempat pemilihan dalam menentukan besarnya dana yang harus dialokasikan. Dalam hal ini maka penyeragaman besarnya menjadi tidak rasional. Meskipun tampaknya sederhana, masalah ini patut diperhatikan secara seksama dalam upaya menghindari munculnya usaha-usaha partai politik yang mendukung pendanaan pelaksanaan pemilu di tingkat KPPS di daerah-daerah terpencil yang pada umumnya berakhir pada manipulasi penghitungan suara.

## **KATA PENGANTAR**

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD merupakan landasan konstitusional yang mempunyai misi untuk memilih anggota dewan yang kapabel dan mampu menyuarakan kepentingan rakyat banyak. Pelaksanaan pemilihan umum tahun 2004 berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, telah usai dilaksanakan dengan menghasilkan "wajah-wajah" anggota dewan yang duduk di lembaga legislatif dewasa ini.

Untuk mengetahui seberapa jauh kelebihan dan kekurangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, tampaknya kajian ini sedikit banyak mampu memberikan deskripsi mengenai hal tersebut. Kajian isu-isu pemilu yang dilaksanakan oleh Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (PKP2A I LAN) Bandung, mengkonsentrasiakan pada beberapa isu strategis mengenai materi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR dan DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota tahun 2004. Hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi penyempurnaan undang-undang pemilihan umum maupun implementasinya.

Atas tersusunnya laporan kajian ini, kami menghaturkan banyak terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung, termasuk kepada seluruh nara sumber. Semoga kajian ini membawa manfaat bagi kehidupan negara bangsa Indonesia untuk melangkah lebih baik dalam penyelenggaraan pemilihan umum berikutnya.

Bandung, Agustus 2007

Tim Peneliti

# DAFTAR ISI

**RINGKASAN EKSEKUTIF  
KATA PENGANTAR  
DAFTAR ISI**

<b>RINGKASAN EKSEKUTIF</b>	i
<b>KATA PENGANTAR</b>	xii
<b>DAFTAR ISI</b>	xiii
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. PEMBATASAN KAJIAN	2
C. RUMUSAN PERMASALAHAN	3
D. MAKSDUD DAN TUJUAN KAJIAN	3
E. HASIL YANG DIHARAPKAN	3
F. METODE	4
G. DAERAH KAJIAN	4
H. JANGKA WAKTU DAN JADWAL KAJIAN	4
<b>BAB 2 TINJAUAN KEPUSTAKAAN</b>	5
A. TUJUAN NEGARA DAN PELAYANAN PUBLIK	5
B. DEMOKRASI	19
C. SISTEM PEMILIHAN UMUM	31
D. KEBIJAKAN PUBLIK	43
<b>BAB 3 PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD TAHUN 2004</b>	50
A. TINJAUAN MATERI UU No. 12 Tahun 2003	50
B. TINJAUAN MANAJEMEN PENYELENGGARAAN PEMILU ANGGOTA DPR, DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA TAHUN 2004	60
<b>BAB 4 TEMUAN LAPANGAN</b>	80
A. PROVINSI	81
B. KABUPATEN	90
C. KOTA	127
<b>BAB 5 PEMBAHASAN</b>	143
A. ISSU-ISSU STRATEJIK PALING DOMINAN ATAS MATERI UU No. 12 TAHUN 2003 BERDASARKAN META ANALISIS, FOCUS GROUP DISSCUSSION, DAN TEMUAN LAPANGAN	143
B. ISSU-ISSU STRATEJIK PALING DOMINAN ATAS MANAJEMEN PENYELENGGARAAN PEMILU ANGGOTA DPR, DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA TAHUN 2004 BERDASARKAN META ANALISIS, FOCUS GROUP DISSCUSSION, DAN TEMUAN LAPANGAN	156
<b>BAB 6 PENUTUP</b>	160
A. KESIMPULAN	160
B. REKOMENDASI	163
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	166
<b>LAMPIRAN</b>	a-1

# Bab 1

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Salah satu isu krusial administrasi publik di Indonesia dewasa ini adalah mengenai Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilu yang dilaksanakan secara langsung pada tahun 2004 merupakan langkah luar biasa dan merupakan tonggak sejarah pesta demokrasi di tanah air. Pujiwan dari dunia internasional datang bergantian atas keberhasilan pelaksanaan Pemilu secara langsung di negeri ini. Kondisi demikian merupakan penghargaan bagi Bangsa Indonesia secara keseluruhan dan tidak berlebihan apabila hal demikian merupakan sesuatu yang patut dibanggakan.

Pemilu secara langsung terhadap para anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2004 telah menempatkan wakil-wakil partai politik di DPR dan DPRD dan wakil-wakil utusan daerah di DPD. Selanjutnya dari catatan keberhasilan Pemilu tahun 2004 dapat diketahui pula bahwa sosok Presiden dan Wakil Presiden terpilih adalah hasil dari pemilihan rakyat Indonesia secara langsung. Dan dari sini dapat diketahui bahwa legitimasi Presiden dan Wakil Presiden terpilih, secara legal formal tidak bisa dibantah.

Selain beberapa catatan keberhasilan Pemilu sebagaimana sekilas gambaran di atas, terdapat beberapa catatan penting atas carut-marutnya implementasi Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Beberapa catatan penting tersebut diantaranya mengenai ketidakakuratan data pemilih, keterlambatan distribusi logistik, dan praktik politik uang. Melihat kondisi tersebut, tampaknya evaluasi terhadap konten kebijakan dan implementasi Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD

merupakan langkah yang strategik dalam rangka meningkatkan kinerja implementasi Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota di waktu yang akan datang.

Dengan kinerja implementasi Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang semakin memadai, diharapkan akan membawa dampak positif yang signifikan terhadap kinerja pelayanan publik di Indonesia. Pelayanan publik dalam konteks tersebut tentunya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tujuan negara sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar 1945 yang tertuang dalam Pembukaan alinea keempat yaitu “*...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi dan keadilan sosial...*”.

Sehubungan dengan hal itu, Lembaga Administrasi Negara memandang sangat penting (*pivotal*) untuk melakukan kajian tersebut guna memberikan rekomendasi kebijakan kepada Pemerintah. Mengingat penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota merupakan *complicated process* dan dalam cakupan wilayah yang sangat luas, maka proses kajiannya menggunakan pendekatan meta analisis.

## B. PEMBATASAN KAJIAN

Cakupan Pemilu pada dasarnya meliputi Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota, serta Pemilihan Kepala Daerah<sup>1</sup>. Kajian isue-isue Pemilu dalam kajian ini akan dibatasi pada pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Pembatasan kajian dilakukan berdasarkan pemikiran bahwa peran Legislatif sangatlah strategis dalam sistem administrasi pemerintahan negara Indonesia. Selain sebagai penentu kebijakan, legislatif juga nantinya dituntut untuk menjalankan kebijakan yang disusunnya. Selain itu sebagai wakil rakyat, anggota dewan legislatif ini dituntut untuk

---

<sup>1</sup> Dalam kesimpulan kajian tentang Evaluasi Pelaksanaan Pilkada Langsung yang dilakukan oleh PKKOD-LAN disebutkan bahwa Pilkada Langsung adalah sebuah proses pemilu. Lihat Manajemen Penyelenggaraan Pilkada Langsung, PKKOD-LAN, Jakarta, 2005.

memiliki kemampuan dalam mengembangkan aspirasi rakyat. Kondisi ini seringkali menjadi ironis tatkala mereka lebih menjalankan aspirasi partai yang mendukungnya. Hal ini menyebabkan banyaknya permasalahan yang muncul dalam pemilu legislatif. Pembatasan kajian juga dilakukan untuk meminimalisir tumpang tindih (*overlapping*) dengan kajian-kajian lain di lingkungan LAN yang memiliki kemiripan tema. Dengan pembatasan kajian seperti ini diharapkan dapat terakumulasi hasil kajian tentang Pemilu yang komprehensif dan holistik, sehingga *policy advice* yang diajukan Lembaga Administrasi Negara memiliki *representativeness* yang memadai.

## C. RUMUSAN PERMASALAHAN

Permasalahan kajian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana muatan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota?
2. Sejauh mana implementasi pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota?

## D. MAKSUD DAN TUJUAN KAJIAN

Maksud kajian ini adalah untuk melakukan analisis materi UU No. 12 Tahun 2003 dan sekaligus melakukan meta-analisis implementasi pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Tujuan kajian adalah untuk memperoleh gambaran materi UU No. 12 Tahun 2003 dan juga gambaran meta-analisis implementasi pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

## E. HASIL YANG DIHARAPKAN

Hasil yang diharapkan dari kajian ini adalah tersusunnya sebuah laporan kajian dan *positioning paper* tentang pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota berdasarkan tinjauan kebijakan dan manajemen penyelenggaraannya.

## F. METODE

Metode kajian dilakukan dengan cara analisis terhadap materi UU No. 12 Tahun 2003 dan meta analisis atas pelbagai hasil kajian tentang pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Hasil analisis dan meta analisis selanjutnya akan dikonfirmasikan di daerah-daerah kajian dengan cara *focus group discussion* atau *delphi technique*, yang akan melibatkan informan kunci seperti KPU Provinsi atau Kabupaten/Kota, anggota dan/atau mantan anggota Pengawas Pemilu, LSM Pemantau Pemilu, Perguruan Tinggi, Partai Politik, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Pemerintah Daerah (anggota dan/atau mantan anggota Desk Pemilu).

## G. DAERAH KAJIAN

Daerah-daerah kajian meliputi Provinsi, Kabupaten, dan Kota di Indonesia. Pemilihan daerah didasarkan pada pembagian wilayah barat, tengah, dan timur.

## H. JANGKA WAKTU DAN JADWAL KAJIAN

Kajian ini akan dilaksanakan selama 6 (enam) bulan, dari bulan Januari hingga Juni 2007. Jadwal kajian ditampilkan dalam tabel berikut:

No	Kegiatan	2007					
		Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun
1.	Revisi TOR & Penyusunan Draft Desain Kajian						
2.	FGD tentang Muatan Materi Draft Desain Kajian						
3.	Penyusunan Akhir Desain Kajian						
4.	Studi Lapangan dan Penyusunan Laporan Lapangan						
5.	Penyusunan Draft Laporan Kajian						
6.	Ekspose Draft Laporan Kajian						
7.	Penyusunan Laporan Akhir Kajian						

# Bab 2

## TINJAUAN KEPUSTAKAAN

### A. TUJUAN NEGARA DAN PELAYANAN PUBLIK<sup>2</sup>

Tujuan negara republik Indonesia dapat disimak dalam konstitusi negara, yaitu pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, yang secara tegas menyatakan “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”. Tujuan dibentuknya negara tersebut merupakan kontrak sosial (*social contract*) yang berfungsi sebagai ruang agar warga negara dapat hidup bersama secara damai, aman, dan sejahtera. Itulah yang melatarbelakangi pemikiran *the founding fathers* ketika mendirikan negara republik Indonesia.

Disadari atau tidak, bahwa konstitusi telah membentuk negara dengan faham demokrasi. Hal demikian dapat dicermati dari bentuk formal pembagian pelaksanaan tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan/pemerintahan negara. Penyelenggaraan

---

<sup>2</sup> Sebagian tulisan ini diadopasi dari Haris Faozan dan Yogi Suwarno, 2005, Pelayanan Prima, dalam Haris Faozan *et al.* (editors). *Modul Pendidikan dan Pelatihan Tingkat Lanjutan Anggota Satuan Polisi Pamong Praja*, Jakarta: Dinas Ketenteraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta; dan Yogi Suwarno “Standar Pelayanan Publik di Daerah” akan diterbitkan LAN Jakarta tahun 2007.

kekuasaan/pemerintahan negara dibagi ke dalam enam kekuasaan (Lembaga Administrasi Negara, 2004), yaitu<sup>3</sup>:

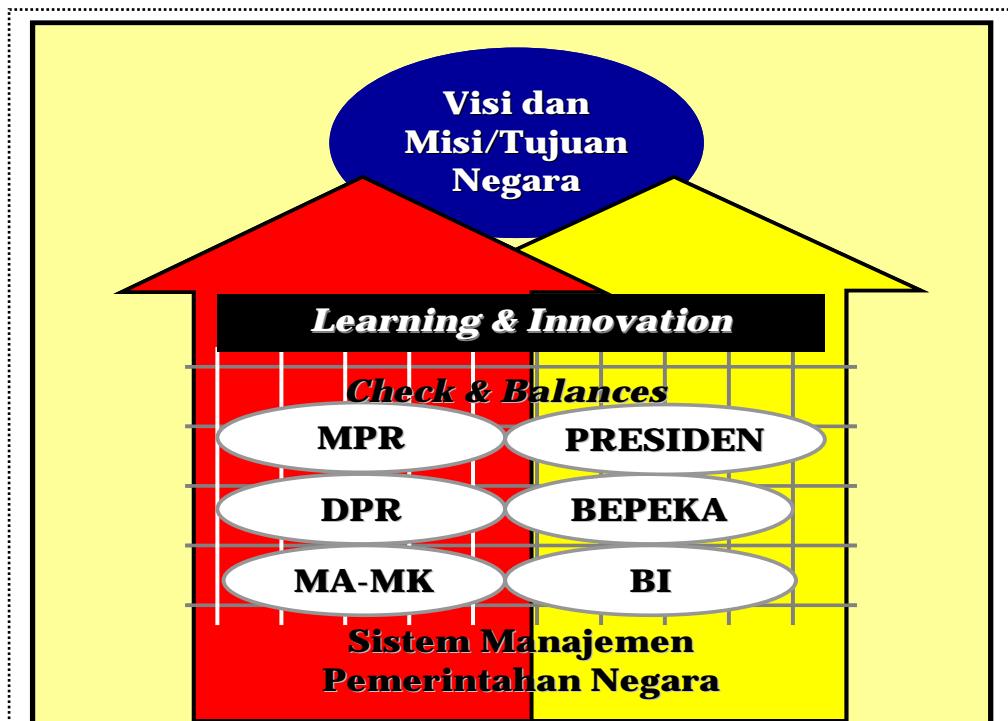
- (1) Kekuasaan Konstitutif (MPR), yaitu menetapkan dan mengubah konstitusi atau UUD Negara.
- (2) Kekuasaan Eksekutif (Presiden), yaitu menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara.
- (3) Kekuasaan Legislatif (DPR), yaitu membentuk Undang-undang. Selain dari pada itu, khusus dalam hal menyusun peraturan perundangan yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, DPR perlu melibatkan dan memperhatikan usulan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
- (4) Kekuasaan Yudikatif (MA dan Badan Peradilan di bawahnya, serta Mahkamah Konstitusi), menyelenggarakan kekuasaan kehakiman yang merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (5) Kekuasaan Auditif (Badan Pemeriksa Keuangan), menyelenggarakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara secara bebas dan mandiri.
- (6) Kekuasaan Moneter/Otoritas Moneter (Bank Sentral Republik Indonesia/BI), menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran serta memelihara kestabilan nilai rupiah.

Pembagian kekuasaan/pemerintahan negara tersebut pada dasarnya dilakukan untuk mencapai tujuan bernegara (Lembaga Administrasi Negara, 2004). Hal demikian sangat dipahami karena pemerintahan negara (*government*)

---

<sup>3</sup> Lembaga Administrasi Negara. 2004. Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia: Landasan dan pedoman pokok penyelenggaraan dan pengembangan sistem administrasi negara. LAN:Jakarta.

merupakan *tools and means* untuk mencapai misi/tujuan negara. Untuk dapat mencapai misi/tujuan dan visi negara, seluruh sistem kekuasaan/pemerintahan negara harus memiliki visi dan misi yang selaras dengan visi dan misi negara dan mengarahkan seluruh kapasitas dan sumberdaya yang miliknya untuk mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Dengan demikian tugas pencapaian visi dan misi negara dalam hubungannya dengan kerangka Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI), merupakan tugas mutlak yang diemban seluruh *domain* kekuasaan/pemerintahan negara sebagai satu kesatuan sistem pemerintahan negara.



**Gambar 2.1  
Content dan Context Sistem Manajemen Pemerintahan Negara dalam Kerangka SANKRI**

Mengingat esensi pemerintahan negara sebagai *tools and means*, maka pemerintahan negara itu sendiri membutuhkan pengelolaan (*management*) secara berdayaguna, berhasilguna, inovatif dan akuntabel, sehingga secara akumulatif mampu menghasilkan keunggulan daya saing pemerintahan

(*government's competitive advantages*). Selanjutnya dalam konteks SANKRI, keunggulan daya saing pemerintahan negara tersebut diperbesar orientasinya kepada keunggulan daya saing bangsa dan negara (*nation and state's competitive advantages*) agar secara konsisten mampu mewujudkan visi dan misi/tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD'45. Oleh karena itu seluruh kewenangan kekuasaan/pemerintahan negara dirancang dalam koridor *check and balances* dengan tujuan agar sistem penyelenggaraan negara mampu berperan secara maksimal dan menghasilkan kinerja optimal dalam rangka mencapai visi dan misi/tujuan yang dicanangkan<sup>4</sup>.

Sistem manajemen pemerintahan negara secara organisasional harus dilihat sebagai *dynamic system* yang selalu melakukan pembelajaran hingga tingkat organisasi (*organizational learning level*) guna menghasilkan inovasi berkelanjutan, baik dalam inovasi produk, pelayanan, proses maupun kelembagaannya. Hal ini penting untuk disadari dan ditanamkan sebagai budaya baru organisasi dalam sistem manajemen pemerintahan negara, agar *behaviors* sub-sub sistem tersebut senantiasa berorientasi pada hasil atau kinerja (*result/performance*). Perlunya kesadaran dan kemampuan menanamkan *learning and innovation culture* di dalam sistem manajemen pemerintahan negara, tidak lain karena pesatnya perubahan lingkungan yang harus diantisipasi.

Pada hakekatnya pembangunan nasional dilaksanakan bersama oleh masyarakat dan pemerintah baik pusat maupun daerah. Masyarakat adalah pelaku utama pembangunan, sedangkan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing, serta menciptakan suasana yang menunjang kegiatan masyarakat. Kegiatan masyarakat dan kegiatan pemerintah tersebut harus saling mengisi, saling menunjang dan saling melengkapi dalam satu kesatuan langkah menuju tercapainya tujuan pembangunan nasional. Pemberian pelayanan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat adalah

---

<sup>4</sup> Kekuasaan/pemerintahan negara tidak boleh berjalan sendiri-sendiri, melainkan harus saling melakukan pengawasan secara efektif dari dan antar lembaga-lembaga politik. Dalam konteks *check and balances* tidak dikenal sentralisasi dan akumulasi kekuasaan pada satu lembaga.

merupakan perwujudan dan fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Oleh karena itu, aparatur pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat sesuai dengan lingkup dan tugas masing-masing.

Dewasa ini, perubahan yang terjadi di lingkungan masyarakat kita telah mendorong peningkatan mutu pelayanan masyarakat yang dijalankan oleh pemerintah. Tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan pemerintah dewasa ini --dari pelayanan yang murah, cepat, tepat, adil dan terjangkau—merupakan tantangan yang perlu segera diantisipasi. Melihat tuntutan ini maka Pemerintahan perlu menata kembali peran dan fungsinya dengan cara merancang siklus kebijakan Pemerintahan yang lebih berorientasi pada hasil (*outcomes oriented*) dan kepekaan terhadap lingkungan (*environment sensibility*) serta pertanggungjawaban yang kuat mengenai “kepada siapa kebijakan tersebut akan pertanggungjawabkan” (*managerial and/or public accountability*)<sup>5</sup>.

Tuntutan publik terhadap kualitas pelayanan publik menguat dan memicu gerakan reformasi publik di tahun 1990-an. Dalam proses selanjutnya isu ini berubah menjadi isu politik yang menggelinding di dalam gedung parlemen dan pemerintahan. Fenomena ini terjadi tidak hanya di negara berkembang, bahkan di negara maju pun kondisi seperti ini terjadi. Seperti yang terjadi di Amerika Serikat, yaitu adanya komitmen terhadap pelayanan yang berkualitas yang dikenal dengan *Executive Order*, atau di Inggris dikenal dengan *Citizen's Order*.

Pada era Presiden Clinton, diterbitkan *executive order 12863*, yang pada intinya mengharuskan semua instansi pemerintah untuk menetapkan standar pelayanan konsumen (*setting customer service standard*). Isi dari *Executive*

---

<sup>5</sup> Haris Faozan, 2004. Mengembangkan Pola Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Berorientasi Pada Hasil Sebagai Upaya Strategis Mengantisipasi Pergeseran Paradigma Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Kinerja: Sebuah Tinjauan Akademik Penyusunan Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan Dan Kelurahan Di DKI Jakarta. (Tulisan tidak diterbitkan. Disusun untuk memenuhi permintaan Biro Administrasi Wilayah Propinsi DKI Jakarta dalam rangka Menindaklanjuti Instruksi Gubernur Propinsi DKI Jakarta No. 13 Tahun 2004).

*Order tersebut adalah: identify customer who are, or should be, served by the agency, survey the customers to determine the kind and quality of service they want and their level of satisfaction with existing service, post service standards and measure result against the best bussiness, provide the customers with choice in both sources of services, and complaint system easily accesible, and provide means to adress customer complaints.* Kurang lebih intinya adalah mengidentifikasi pelanggan yang harus dilayani oleh instansi, mensurvei pelanggan untuk menentukan jenis dan kualitas pelayanan yang mereka inginkan dan untuk menentukan tingkat kepuasan pelanggan dengan pelayanan yang sedang berjalan, termasuk standar pelayanan pos serta mengukur hasil dengan yang terbaik, menyediakan berbagai pilihan sumber-sumber pelayanan kepada pelanggan dan sistem pengaduan yang mudah diakses, serta menyediakan sarana untuk menampung dan menyelesaikan keluhan/pengaduan.

Kabinet Inggris juga mengeluarkan buku berjudul *Service First the New Charter Programme*, yang menyebutkan *the nine principles of public service delivery* yang merupakan wujud dari visi pemerintah yang dilaksanakan oleh setiap pegawai negeri. Kesembilan prinsip tersebut adalah :

- a. *set standard of service* (menentukan standar pelayanan);
- b. *be open and provide full information* (bersikap terbuka dan menyediakan informasi selengkap-lengkapnya);
- c. *Consult and involve* (berkonsultasi dan terlibat);
- d. *encourage acces and the promotion of choice* (mendorong akses dan pilihan);
- e. *treat all fairly* (memperlakukan semua secara adil);
- f. *put things right when they go wrong* (mengembalikan ke jalan yang benar ketika terjadi kesalahan);
- g. *use resources effectively* (memanfaatkan sumber daya secara efektif);
- h. *innovate and improve* (inovatif dan memperbaiki); and
- i. *work with other providers* (bekerjasama dengan penyedia layanan lainnya).

Sudah sewajarnya jika masyarakat mengharapkan kepuasan (*satisfaction*) yang maksimal atas pelayanan yang diberikan oleh negara. Salah satu keluhan masyarakat yang sering terungkapkan adalah lambatnya waktu pelayanan dan tidak jelasnya prosedur dan biaya pelayanan. Hal demikian bukan saja mengakibatkan pemborosan sumberdaya tetapi juga jasa yang dihasilkan menjadi sangat buruk.

Sektor publik (pemerintahan) pada dasarnya adalah perusahaan yang menghasilkan produk berupa jasa pelayanan, baik pelayanan yang bersifat langsung dinikmati oleh masyarakat maupun pelayanan yang dinikmati masyarakat secara tidak langsung. Namun demikian, pemerintah tidak bermaksud mengambil keuntungan dari operasionalnya. Salah satu tugas instansi pemerintah yang seharusnya diberikan kepada masyarakat adalah transparansi dan pertanggungjawaban atas apa yang telah dilakukan. Hal ini sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang terdiri dari tiga prinsip utama, yaitu transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.

Bergulirnya era reformasi sebagai dampak krisis multidimensi yang melanda negara kita telah melahirkan tuntutan perubahan yang juga bersifat multidimensional. Krisis multidimensi tersebut berpengaruh terhadap kemampuan negara dalam aspek keuangan. Pada sisi lain kompleksitas pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat baik secara kuantitatif maupun kualitatif meningkat secara tajam tanpa diimbangi dengan peningkatan keuangan daerah untuk membiayainya. Akibatnya pelayanan publik menjadi terbengkalai seperti rusaknya sarana dan prasarana transportasi, saluran irigasi, pendidikan serta kesehatan baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

Salah satu perubahan signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan pasca krisis multidimensi adalah penerapan otonomi daerah dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang diamanahkan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 yang diamandemen dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Penerapan demokratisasi pemerintahan melalui otonomi daerah membawa perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni berkurangnya secara signifikan patronasi dan kooptasi pusat terhadap daerah. Dengan diterapkannya otonomi daerah, daerah memiliki diskresi yang sangat tinggi -- bahkan oleh berbagai pihak sering dikatakan "*kebablasan*" -- dalam berbagai aspek pemerintahan daerah, yaitu diskresi dalam aspek kewenangan atau urusan pemerintahan, diskresi dalam aspek kelembagaan dan personil, serta diskresi dalam aspek pengelolaan keuangan daerah.

Pada era reformasi yang bersendikan demokratisasi, pemerintah daerah dituntut untuk mampu menggalang partisipasi, mengedepankan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Esensi dari "*good governance*" sebagai proses pelibatan sektor publik, swasta dan masyarakat menemukan bentuknya dalam menangani persoalan-persoalan publik yang tidak mungkin lagi ditangani oleh Pemerintah Daerah. Melalui mekanisme *good governance* kemudian terjadi proses "*co-guiding, co-steering* dan *co-managing*" dari ketiga *stakeholders* utama yaitu Pemerintah Daerah, sektor swasta dan masyarakat. Ketiga aktor akan terlibat baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan Pengawasan dalam manajemen pemerintahan daerah. Dengan cara tersebut akan terbentuk "*sense of belongingness*" dari masyarakat atas kebijakan-kebijakan publik di lingkungannya.

Dikaitkan dengan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab sebagaimana diisyaratkan dalam UU No. 32 Tahun 2004, desentralisasi pemerintahan telah memposisikan Pemerintah Daerah untuk mengurus urusan-urusan pemerintahan (kewenangan) yang benar-benar relevan dengan kebutuhan masyarakat. Pada dasarnya kebijakan desentralisasi melalui pemberian otonomi kepada masyarakat daerah ditujukan, agar masyarakat mampu mengorganisasikan dirinya sedemikian rupa dalam menyelenggarakan rumah tangga daerahnya untuk meningkatkan kesejahteraan atau kemakmuran warga.

Untuk tujuan itu maka Pemerintah Daerah harus mampu menyediakan pelayanan-pelayanan publik (*public service*) yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan. Untuk itu diperlukan adanya analisis kebutuhan masyarakat untuk mengidentifikasi pelayanan-pelayanan apa yang dibutuhkan masyarakat dearah yang bersangkutan.

Kinerja pelayanan umum oleh birokrasi pemerintah daerah selama era otonomi daerah yang masih belum banyak mengalami perubahan berarti juga dicatat oleh Amiruddin (2002). Pada penelitiannya di 9 (sembilan) kota di Indonesia, Amiruddin (2002) mencatat beberapa sektor layanan publik yang bermasalah menurut warga, diantaranya air minum yang belum layak untuk diminum, listrik masih sering padam, pemasangan telepon baru butuh waktu yang lama dan biaya besar, kontainer yang kurang sehingga sampah berserakan, prosedur pembuatan KTP yang berbelit-belit dan biayanya mahal, angkutan kota yang tidak layak dan tarifnya yang tidak pasti, puskesmas yang belum optimal dan adanya diskriminasi di rumah sakit, biaya sekolah yang mahal namun guru masih kurang banyak dan kurang berkualitas, dan pedagang kaki lima yang menjamur dimana-mana.

YLKI (1999) sebelumnya telah mencatat beberapa hal yang menjadi kendala mengapa pelayanan umum yang baik sulit direalisasikan, yakni tidak adanya standar pelayanan, kondisi sosial budaya masyarakat, rendahnya kesadaran konsumen layanan, peraturan pemerintah, dan ketidaksiapan aparat pemerintah sebagai penyedia pelayanan umum menghadapi tuntutan masyarakat.

Dalam konteks itu, kata kunci dari upaya untuk mengatasi kegagalan menuju keberhasilan adalah inovasi dan atau perubahan. Hal ini sesuai dengan jargon, *we have to change, if we don't change we die*. Pemerintah daerah mesti memiliki kemampuan untuk melakukan inovasi dan perubahan guna menjalankan fungsinya secara lebih baik. Terkait dengan itu, penggerak utama (*driving force*) dari inovasi dan perubahan tersebut adalah kemauan politik (*political will*) dari kepala daerah sebagai mesin penggerak sistem kerja

birokrasi pemerintahan di daerah untuk melakukan upaya-upaya inovasi dan perubahan secara riil menuju ke arah yang lebih baik. Kepala daerah yang memiliki *political will* akan membuka ruang yang luas dan terbuka bagi dilakukannya inovasi dan perubahan dalam pengelolaan sumber daya pemerintahan dan pembangunan daerah sedemikian rupa untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel, transparan dan bertanggungjawab, serta pelayanan masyarakat yang cepat, murah, baik, dan mampu memenuhi kebutuhan riil masyarakat.

Inovasi bagi pemerintah daerah merupakan suatu keharusan guna mengimplementasikan substansi desentralisasi, yaitu mengupayakan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakatnya berdasarkan aspirasi dan potensi lokal serta pengentasan kemiskinan secara berkesinambungan. Kisah menyenangkan dari pelaksanaan otonomi daerah justru diperolah dari penerapan inovasi dan perubahan yang dilakukan pemerintahan daerah. Pengalaman inovasi pemerintahan yang berhasil diantaranya dapat dilihat dari apa yang dilakukan oleh Prefektur Oita di Jepang yang melakukan inovasi program pembangunan daerah pada tahun 1979 melalui gerakan *One Village One Product (OVOP)*.

Gerakan OVOP terbukti mampu mengubah Oita yang sebelumnya terbelakang secara ekonomi menjadi sebuah daerah yang sukses secara ekonomi (CCLAD, 2000). Untuk kasus Indonesia, selama kurun waktu tiga tahun terakhir semenjak diberlakukannya UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Telah banyak daerah yang melakukan inovasi program untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Misalnya, Kabupaten Jembrana dalam peningkatan pelayanan publik dan perekonomian daerah, Kabupaten Banjarnegara melalui Pembentukan Manajemen Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Banjarnegara, Kabupaten Deliserdang melalui pembentukan LEPP-M3 sebagai upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir, Kabupaten Gianyar melalui program Gianyar Sejahtera (TIFA, 2004), maupun Kabupaten Sumba Timur melalui pelatihan aparatur pemerintah desa (Apkasi, 2003 dalam TIFA, 2004).

Pengalaman menarik yang dapat dijadikan pelajaran penting untuk dikaji dalam kasus inovasi pemerintahan daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat (diantaranya melalui pelayanan) adalah Kabupaten Jembrana. Pemerintah kabupaten Jembrana memiliki pengalaman dalam mendesain dan melaksanakan program inovasi pemerintahan yang terbukti sukses sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya secara signifikan. Hasil studi yang dilakukan PPKSD FISIP UI dan Yayasan TIFA (2004) menemukan bahwa dalam kurun waktu 3-4 tahun, Kabupaten Jembrana dapat mengurangi persentase keluarga miskin sebesar 44% (Tahun 2001 19,4% berkurang menjadi hanya 10,9% pada tahun 2003). Prestasi lainnya adalah kematian bayi per seribu lahir hidup pada tahun 2001 sebesar 15,25% berkurang menjadi 8,39% atau berkurang 45 %. Tingkat drop out (DO) siswa Sekolah Dasar (SD) pada tahun 2001 mencapai 0,08% menjadi 0,02% pada tahun 2003 atau berkurang 75 %.

Hasil kajian di atas mencatat bahwa ada banyak faktor yang menyebabkan kabupaten Jembrana sukses dalam melakukan inovasi pemerintahan. Pada bidang pendidikan, yang dilakukan oleh pemda Kabupaten Jembrana adalah membebaskan semua SPP bagi seluruh sekolah negeri (SD, SLTP, SMU/SMK) serta pemberian beasiswa bagi siswa sekolah swasta. Sedangkan pada bidang kesehatan, pemda Kabupaten Jembrana mengeluarkan Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ) dalam bentuk asuransi yang diperoleh bagi setiap warga yang memiliki KTP. Dengan demikian penduduk kabupaten Jembrana bebas biaya obat dan dokter serta bebas biaya rumah sakit bagi warga miskin. Sedangkan pada bidang ekonomi pemda memprogramkan dana talangan untuk menjaga harga hasil panen serta dana bergulir bagi kelompok tani. Padahal APBD Jembrana hanya Rp193,1 miliar pada tahun 2003 dengan PAD hanya Rp9,2 miliar. Bandingkan misalnya dengan Kota Makassar yang mencapai Rp500 miliar ataupun daerah lain yang lebih besar dari itu.

Daerah lain seperti Enrekang juga sudah mulai akan mengimplementasikan program inovasi dalam hal pengentasan kemiskinan dengan merumuskan indikator lokal kemiskinan dan pemasaran hasil pertanian (Corner Makassar

dan Yayasan TIFA, 2005). Indikator lokal kemiskinan adalah merupakan upaya pemda dalam menyusun data untuk kepentingan *poverty targeting* yang tidak bisa didapatkan dengan mengandalkan data yang ada pada BPS dan BKKBN. Dengan adanya indikator lokal ini maka data orang miskin menjadi lebih akurat serta dapat didesain program yang tepat berdasarkan kebutuhan dari masyarakat miskin. Sedangkan program inovasi yang akan diimplementasikan Pemda Enrekang dalam bidang pertanian adalah penanganan secara mapping dalam proses pertanian mulai dari input, permodalan dan output. Pada permodalan akan dibentuk lembaga penjamin untuk memberikan kemudahan dan dukungan modal bagi petani serta dalam bidang penanganan hasil pertanian adanya badan pemasaran yang dilengkapi dengan terminal agro serta kendaraan angkut yang tentu sangat membantu petani yang tersebar di wilayah Enrekang yang luas dan topografinya didominasi pegunungan.

Kisah menyenangkan mengenai daerah yang bekerja keras untuk kemakmuran rakyatnya mungkin juga banyak ditemukan di daerah-daerah lain. Hanya saja karena keterbatasan informasi maka mungkin keberhasilan-keberhasilan tersebut tidak banyak diketahui publik. Namun yang terpenting adalah bahwa seharusnya daerah berlomba untuk memikirkan dan melaksanakan program inovasi bagi kepentingan kesejahteraan warganya. Program inovasi yang telah diimplementasikan oleh berbagai pemerintah daerah diharapkan dapat menjadi inspirasi, pelajaran atau contoh bagi daerah lain yang belum menerapkannya.

Pengalaman dari daerah-daerah yang telah menerapkannya menunjukkan bahwa inovasi merupakan suatu proses yang dimulai dengan keinginan untuk menjadi lebih baik yang kemudian dilanjutkan dengan usaha untuk mewujudkannya dan membuatnya berjalan dengan baik. Inovasi sangat terkait dengan penemuan di mana secara umum inovasi muncul dari sebuah proses *trial and error* dan bukan dari sebuah perencanaan yang besar. Pengalaman menunjukkan bahwa dalam menyusun program inovasi faktor-faktor yang menjadi pertimbangan dasar diantaranya adalah adanya komitmen kepala daerah dan aparat birokrasi, keterlibatan semua stakeholder dalam masyarakat, komitmen untuk melakukan efisiensi di semua sektor dan pemilihan prioritas

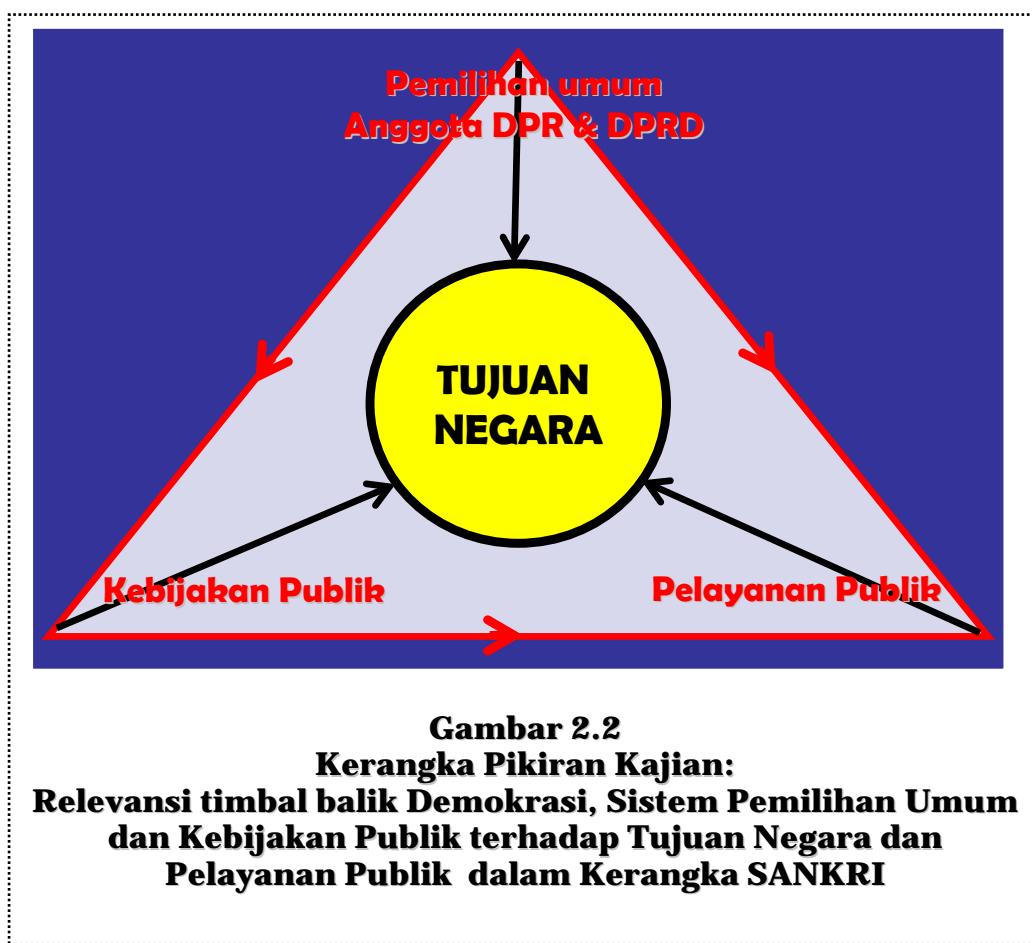
program yang akan dilakukan disesuaikan dengan kondisi lokal walaupun terdapat pula beberapa hal yang merupakan kondisi umum.

Salah satu inovasi yang juga banyak dilakukan pemda dalam upaya peningkatan pelayanan adalah dengan menerapkan pelayanan yang berbasis teknologi (internet), yang sering dinamakan dengan *e-government*. Pelayanan berbasis *e-government* merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan kepemerintahan yang berbasis elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik secara efektif dan efisien.

Pelayanan berbasis *e-government* pada saat ini diperlukan karena pada saat ini Indonesia tengah mengalami perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara secara fundamental, dari sistem kepemerintahan yang otoriter dan sentralistik menuju ke sistem kepemerintahan yang demokratis, dan menerapkan perimbangan kewenangan pusat dan daerah otonom. Perubahan yang tengah terjadi tersebut menuntut terbentuknya kepemerintahan yang bersih, transparan, dan mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif. Sistem manajemen pemerintah yang selama ini merupakan sistem hirarki kewenangan dan komando sektoral yang mengerucut dan panjang, dirubah menjadi sistem manajemen organisasi jaringan yang dapat memperpendek lini pengambilan keputusan serta memperluas rentang kendali.

Berkaitan dengan implementasi Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota, disadari atau tidak, sesungguhnya merupakan bagian yang tidak bisa dilepaskan dari tujuan negara dan pelayanan publik. Oleh karenanya, implementasi Pemilu sebagai bentuk prosedural demokrasi, secara ensensial bukan semata-mata berkaitan dengan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan implementasi Pemilu *an sich*, melainkan sejauhmana para anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota terpilih mampu berkinerja secara memadai dan berkontribusi secara signifikan terhadap tujuan negara dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Sehubungan dengan hal itu, oleh karenanya penting untuk memperhatikan sistem pemilu yang dikembangkan oleh suatu negara. Hal demikian tidak berlebihan karena di satu

sisi, sistem pemilu yang diterapkan akan sangat berpengaruh pada keterwakilan, akuntabilitas, kualifikasi, dan legitimasi para anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota terpilih. Di sisi yang lain para anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota terpilih akan menentukan sejauhmana kualitas kebijakan publik yang ditetapkan. Mengingat para anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota terpilih memiliki peran menentukan dalam formulasi kebijakan public, maka kualitas kebijakan publik yang ditetapkan juga akan sangat dipengaruhi oleh akuntabilitas dan kualifikasi para anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Keterkaitan demokrasi, sistem pemilu, dan kebijakan publik terhadap tujuan negara dan pelayanan publik dapat dilihat pada Gambar 2.2.



Dari Gambar 2.2 dapat dijelaskan bahwa Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota --sebagai bagian dari proses demokrasi-- memiliki keterkaitan yang sangat kuat dengan tujuan negara<sup>6</sup>. Mengingat hal tersebut, maka sistem pemilihan umum anggota lembaga perwakilan harus mampu menjamin prinsip keterwakilan, akuntabilitas, dan legitimasi<sup>7</sup>. Prinsip keterwakilan, akuntabilitas, dan legitimasi dalam Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota memiliki keterkaitan dengan kualitas dan kuantitas kebijakan publik yang akan ditetapkan. Asumsinya adalah bahwa anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang representatif, akuntabel, dan *legitimate* akan mampu menghasilkan kebijakan publik sesuai dengan permasalahan publik yang tengah berkembang. Dengan kualitas kebijakan publik yang memadai, diharapkan pelayanan publik yang disajikan akan menunjukkan derajat kualitas sesuai dengan kenginan dan kebutuhan warga masyarakat negara. Kondisi demikian berlaku juga sebaliknya antara kaitan satu dengan lainnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka demokrasi dalam konteks SANKRI bukan konsepsi yang berdiri sendiri, tetapi memiliki hubungan kausal yang signifikan dengan konsepsi-konsepsi kebijakan publik, pelayanan publik, dan tujuan negara. Berikut dipaparkan konsepsi Demokrasi, Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik.

## B. DEMOKRASI

Arus demokratisasi di belahan dunia ini telah melanda semua wilayah kedaulatan negara, termasuk Indonesia. Di Indonesia khususnya, topik demokrasi semakin menarik perhatian berbagai kalangan dan demokrasi

---

<sup>6</sup> Lihat huruf "a" Diktum Menimbang dalam UU No. 12 Tahun 2003. "bahwa pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>7</sup> Lihat juga huruf "d" Diktum Menimbang dalam UU No. 12 Tahun 2003. Selain itu di dalam penjelasan UU No. 12 Tahun 2003 disebutkan bahwa Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

diyakini merupakan sebuah model yang akan mampu membawa ke arah kehidupan lebih baik, di mana akan mampu melindungi seluruh kepentingan warga negara kebanyakan dan memberikan batasan kekuasaan terhadap mereka yang memegang kekuasaan pemerintahan.

Kehendak perubahan yang kuat dari masyarakat, untuk mengadakan perubahan politik atau demokratisasi politik, tampaknya tidak bisa ditepis, bahkan kehendak tersebut tidak ada salahnya untuk direalisasikan dalam perbaikan negara bangsa Indonesia di masa-masa akan datang. Berbicara demokrasi, secara konseptual dalam ilmu politik dikenal dua macam demokrasi, yaitu demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif, biasanya berkaitan dengan hal-hal yang secara idil hendak dicapai atau dilakukan dalam penyelenggaraan negara, sebagaimana kita telah jauh-jauh hari mengenal istilah "Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat".

Ungkapan demokrasi normatif bagi Indonesia dapat disimak dalam Pembukaan dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Alenia keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar menegaskan: "...*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi dan keadilan sosial...*". Kemudian, dalam Pasal 1 ayat (2) "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Dan dalam Pasal 28 "*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang*". Pasal-Pasal 28A hingga Pasal 28J sekitar hak asasi manusia, juga pasal 29 ayat (2) "*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*".

Melihat makna demokrasi normatif tersebut, jelas membawa angin segar dalam kehidupan negara bangsa tersebut. Namun, pertanyaannya, apakah demokrasi

normatif tersebut simetris dalam konteks kehidupan politik negara bangsa sehari-hari, dengan kata lain, dilihat dalam pergumulan kehidupan politik sehari-hari dalam suatu negara bangsa ini, sudahkah demokrasi normatif tersebut berjalan? Tampaknya, kita patut menengok makna demokrasi empirik (yang disebut dengan *procedural democracy*) dalam kehidupan politik negara bangsa ini. Karenanya, Juan Linz dalam Gaffar (2004: 4). mendefinsikan demokrasi sebagai berikut:

*"We shall call a political system democratic when it allows the free formulations of political preferences, through the use of basic freedoms of association, information, and communication, for the purpose of free competition between leaders to validate at regular intervals by non-violent means their claim to rule; a democratic system does this without excluding any effective political office from that competition or prohibiting any members of the political community from expressing their preference by norms requiring the use of force to enforce them".*

Sejalan dengan definsi demokrasi tersebut, konstitusi Negara Indonesia disadari atau tidak telah memperlihatkan bentuk negara yang berfahamkan demokrasi, karena secara bentuk formal bentuk pembagian kekuasaan secara horizontal sebagai "amanat" demokrasi, telah eksis dalam kenegaraan ini, yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Artinya, bahwa konsepsi demokrasi prosedural, sesungguhnya telah memperlihatkan eksistensinya sejak negara ini terbentuk.

Demokrasi prosedural tersebut, paling tidak memetakan kepentingan antar kelembagaan negara, telah menyeimbangkan proses pengambilan keputusan yang diambil sehingga memiliki keseimbangan dengan realitas kehidupan negara bangsanya. Pemikiran ini sejalan dengan konsepsi demokrasi dari Schumpeter dalam Sri Nuryanti(2006: 6) yang diartikan sebagai "pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu melalui persaingan memperebutkan suara rakyat pemilih, memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan".

Dalam tataran demokrasi prosedural inilah, bagaimana ruang gerak publik untuk ikutserta dalam memformulasikan aspirasi-aspirasi politik mereka baik melalui organisasi politik yang ada, maupun institusi-institusi lainnya sebagai infrastruktur politik, dan atau dimungkinkannya kompetisi secara *fair* antara para calon-calon pemimpin yang dilakukan secara teratur untuk memperebutkan atau mengisi jabatan politik.

Paling tidak untuk melihat demokrasi prosedural dalam sebuah negara bangsa tersebut ada atau tidak, berjalan atau tidak, memang tidak bisa mengabaikan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi. Salah seorang ilmuwan politik G. Bingham Powell, Jr. mengintrodusir sejumlah kriteria apakah demokrasi tersebut benar-benar berjalan/ terwujud atau sebaliknya. Kriteria tersebut adalah:

1. *The legitimacy of government rests on a claim to represent the desires of its citizens. That is, the claim of the government to obedience to its laws is based on the government's assertion to be doing what they want it to do.*
2. *The organized arrangement that regulates this bargain of legitimacy is the competitive political election. Leaders are elected at regular intervals, and voters can choose among alternative candidates. In practice at least two political parties that have a change of winning are needed to make such choices meaningful.*
3. *Most adults can participate in the electoral process, both as voters and as candidates for important political office.*
4. *citizens votes are secret and not coerced.*
5. *citizens and leaders enjoy basic freedom of speech, press, assembly, and organization. Both established parties and new ones work to gain members and voters.* (G. Bingham Powel, Jr., 1982: 3).

Dalam mengimplementasikan demokrasi prosedural itulah, Negara Indonesia telah melakukan pemilihan umum sejak Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi. Dalam orde lama, terutama dalam pemilu 1955 dinilai banyak

kalangan merupakan pemilu yang paling demokratis khususnya dalam tingkat partisipasi politik, sebab partisipasi politik rakyat ini merupakan bagian krusial dalam demokrasi.

Demokratisasi politik adalah paradigma politik yang menggunakan cara pandang politik dalam bingkai demokrasi. Sebuah paradigma yang nyaman untuk didengar, namun sulit untuk direalisasikan oleh setiap negara, terlebih Bangsa Indonesia yang termasuk kategori negara berkembang yang di dalamnya memiliki multietnis dan multikultur yang disertai dengan karakteristik masing-masing. Kenyataan yang tidak bisa dipungkiri, demokrasi politik menjadikan barang baru yang hampir pasti dipersepsi berbeda-beda oleh antarindividu dan antarkelompok sosial. Apa yang pernah dipersepsi dan dilaksanakan pada masa Orde Lama berbeda coraknya dengan masa Orde Baru. Demikian halnya dengan Orde Reformasi yang berjalan baru sepuluh tahun.

Seiring dengan itulah, di era reformasi pembentahan terhadap praktek penyelenggaraan negara bangsa, termasuk pemilihan umum telah dilakukan. Sampai dengan saat ini telah dilakukan dua kali Pemilu, tahun 1999 dan 2004. Keberhasilan kedua penyelenggaraan Pemilu tersebut, khususnya Pemilu langsung tahun 2004, telah mengundang kekaguman banyak kalangan. Padahal pada Pemilu itu banyak terobosan baru yang merupakan pengalaman baru, seperti adanya pemilihan anggota DPD dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Persepsi yang berbeda menjadikan demokrasi politik diekspresikan dalam tindakan yang berbeda pula. Apa yang disebut dengan pemilihan umum dengan tiga partai dipandang sebagai realisasi demokrasi politik, sebagaimana pelaksanaan pemilu multipartai lainnya. Persepsi ini didorong oleh pandangan terhadap perundungan yang menunjukkan, demokrasi politik bertujuan bukan politik sebagai politik semata, melainkan politik sebagai "alat" untuk mencapai tujuan pembangunan nasional. Dengan kata lain demokrasi politik adalah kepentingan bersama yang berfungsi sebagai kendaraan yang akan mengantarkan seluruh lapisan masyarakat mencapai tujuan yang lebih agung.

Diamond, Linz dan Lipset (1990:15-16) mengatakan " di segenap negara berkembang, gaya kepemimpinan yang fleksibel, akomodatif, dan konsensual telah memberi sumbang besar pada pengembangan demokrasi". Pandangan ini secara implisit memberi penjelasan, bahwa paradigma demokrasi pada negara-negara berkembang saat ini sesungguhnya lambat laun tengah berjalan, sekalipun dengan format yang berbeda-beda. Hal ini didasarkan pada kenyataan konteks politik masyarakat pada suatu negara berbeda, sehingga memungkinkan untuk terjadinya penyesuaian yang berbeda-beda pula. Pada sisi lain, politik sebagai kebutuhan manusia memiliki karakteristik yang bersifat khas untuk membuat kesepakatan dengan cara berkonsensus secara tidak permanen.

Mary Kaldor dan Ivan Veivoda (1997:63) mengusulkan kriteria demokrasi formal berikut ini:

1. *Inclusive citizenship*, yang mendasarkan ketidakbolehan menolak keterlibatan warga yang disebabkan oleh alasan ras, etnis atau gender.
2. *Role of law*, yang mendasarkan pemerintahan dibentuk secara legal dan menjadikan cabang-cabang pemerintahan harus menghormati hukum, dimana kelompok minoritas harus dilindungi oleh mayoritas.
3. *Separation of power*, dimana cabang pemerintah yang terdiri dari legislatif, eksekutif dan yudikatif harus saling terpisah, dimana peradilan independen tetap menjunjung tinggi konstitusi.
4. *Elected power-holders*, dimana pemegang kekuasaan , terutama anggota badan legislatif yang berfungsi mengendalikan eksekutif harus dipilih melalui pemilihan umum.
5. *Free and fair election*, dimana pemilu untuk memilih pemegang kekuasaan harus dilaksanakan secara jujur dan adil, dimana pemaksaan tidak terjadi dan dimana semua orang dewasa berhak untuk memilih dan dipilih.
6. *Freedom of expression and alternative sources of information*, dimana warga memiliki hak untuk mengungkapkan pendapat

mengenai isu politik secara bebas tanpa rasa takut akan adanya ancaman dari pihak lain. Selain itu warga juga berhak untuk memperoleh sumber informasi alternatif, karena itu, sumber informasi alternatif harus ada dan dilindungi oleh hukum.

7. *Association autonomy*, dimana warga juga berhak untuk membentuk perkumpulan dan organisasi independen, termasuk di dalamnya partai politik dan kelompok kepentingan.
8. *Civilian control over the security forces*, dimana tentara dan polisi secara politis bersifat netral dan bebas dari tekanan politik, serta di bawah kendali wewenang sipil.

Apabila kita cermati bahwa yang berkuasa sesungguhnya dalam demokrasi adalah rakyat, karenanya dalam perjalanan politik negara bangsa yang berfaham demokrasi, peran rakyat senantiasa tidak bisa diabaikan, alias ditekankan dalam proses kehidupan politik negara bangsanya. Baik itu dalam tahap apa yang menjadi kehendak negara dan tahap pengambilan keputusan. Jadi kata "demokrasi" (*demos* = rakyat; dan *kratos* = kekuasaan), sejak zaman klasik Yunani hingga dewasa ini, masih tetap mengandung arti yang sama, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Walaupun dalam perjalannya, tentu saja kebudayaan suatu bangsa meletakkan titik berat yang berbeda serta memberikan nuansa yang berbeda pula pada pelaksanaanya, namun demikian terdapat dua ukuran klasifikasi mengenai apakah suatu pemerintahan disebut demokratis atau sebaliknya. Suatu pemerintahan dikatakan demokratis apabila ia diselenggarakan oleh banyak orang, dan di samping itu kekuasaan yang diperolehnya digunakan untuk kepentingan umum.

Berbagai teori demokrasi telah mengalami perkembangan yang pesat, bahkan teori-teori tersebut yang dapat membantu menjawab beberapa pertanyaan dalam rangka hubungan antara manusia yang satu dengan yang lain yang pada garis besarnya dapat dikelompokkan ke dalam yang normatif dan empirik. Dengan demikian, yang normatif sebagaimana di awal bagian ini telah disinggung menunjukkan bentuk dan susunan pengorganisasian politik yang dianggap baik untuk mencapai demokrasi, yaitu berhubungan dengan nilai-nilai

yang dipilihnya, dan yang kedua melukiskan bagaimana bekerjanya sebuah sistem politik bersangkutan.

Dalam pemaknaan demokrasi perwakilan, paling tidak ada dua hal yang tercermin dalam proses tersebut, yaitu: dimana rakyat menentukan pilihan wakilnya yang akan duduk di parlemen sebagai hak politik rakyat (baca: kedaulatan rakyat) dan anggota parlemen adalah sebagai cerminan rakyat yang mempunyai tugas dan fungsi di antaranya mengawasi jalannya roda pemerintahan. Dalam berdemokrasi, tentu saja tidak bisa diingkari adanya keteraturan politik demokrasi (*democratic political order*) sebagai kerangka acuan atau referensi untuk mengamati ada tidaknya demokrasi yang direalisasikan dalam kehidupan politik negara bangsa.

Dalam hal ini, Dahl (1989: 233).menaruh perhatian terhadap demokrasi kontemporer dengan mengajukan tujuh indikator bagi demokrasi secara empirik, yaitu:

1. Control over government decisions about policy is constitutionally vested in elected officials.
2. *Elected officials are chosen and peacefully removed in relatively frequent, fair and free elections in which coercion is quite limited.*
3. *Practically all adults have the right to vote in these elections.*
4. *Most adults have the right to run for public offices for which candidates run in these elections.*
5. *Citizens have an effectively enforced right to freedom of expression, particularly political expression, including criticism of the officials, the conduct of the government, the prevailing political, economic, and social system, and the dominant ideology.*
6. *They also have access to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group.*
7. *Finally they have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political associations, such as political parties and interest groups, that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means.*

Sehubungan dengan hal di atas, kesinambungan demokrasi yang tercermin dalam struktur sistem politik tersebut, tidak berarti fungsi-fungsi yang dijalankan struktur politik negara bangsa ini tidak mengalami perubahan, dan perubahan-perubahan tersebut paling tidak telah terjadi dalam amandemen undang-undang dasar 1945. Namun, perlu diingat bahwa ukuran demokrasi yang paling jelas adalah hak pilih yang bersifat universal, dimana setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih.

Pelembagaan demokrasi, adalah merupakan bagian terpenting dalam proses reformasi politik, karena corak sistem politik yang tengah berjalan perkembangannya sangat tergantung pula pada kemauan politik kekuatan-kekuatan politik, baik itu pada ranah infrastruktur politik seperti partai politik dan sejenisnya, maupun ranah suprastruktur politik. Makna penting dari pelembagaan demokrasi itu, adalah terimplementasikannya kehendak keseimbangan kekuasaan (*check and balances power*). Mekanisme *check and balances* dalam kehidupan demokrasi merupakan sesuatu yang krusial harus terwujud. Hal itu penting dilakukan karena untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh elit penguasa/politik ataupun oleh institusi. Dengan demikian, pada tataran ini terjadi saling mengontrol atau bahkan saling mengisi.

Demokratisasi politik melalui pemilihan umum legislatif dalam konteks adiministrasi pemerintahan menjadi penting posisinya sebagai *check and balances* yang menjadikan kekuasaan pemerintah dapat dikontrol. Harold Cruch (1980) menyatakan, lembaga politik yang lemah seperti partai politik dan parlemen yang lemah tidak akan dapat mengontrol dalam kondisi birokrasi yang kuat. Mengingat hal itu, maka upaya melaksanakan pemilihan umum yang menjadi saluran pemilihan anggota legislatif sangat diperlukan, terlebih penting lagi dalam rangka semakin kuatnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan nasional.

Selama istilah demokrasi dikenal dalam peradaban kehidupan politik negara bangsa di dunia, istilah tersebut secara substantif tidak mengalami perubahan

yang berarti, kendati dalam realitas pelaksanaannya sendiri mengalami perubahan. David Held (1990) salah satunya mengemukakan 7 (tujuh) prinsip demokrasi yang paling utama, yaitu:

- a. *That all should govern, in the sense that all should be involved in legislating, in deciding on general policy, in applying laws and in governmental administrations.*
- b. *That all should be personally involved in crucial decision making, that is to say deciding general laws and matters or general policy.*
- c. *That rules should be accountable to the ruled; they should, in other words, be obligated to justify their actions to the rules and be removable by the ruled.*
- d. *That rulers should be accountable to the representatives of the ruled.*
- e. *That rulers should be chosen by the ruled*
- f. *That should be chosen by the representatives of the ruled.*
- g. *the rulers should act in the interest of the ruled.*

Pada prinsipnya, setiap warga negara dapat berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan. Namun dalam realitas kehidupan jumlah penduduk yang begitu besar, mustahil untuk diterapkan dalam suatu organisasi yang besar seperti negara ini. Karena itulah, prinsip perwakilan sebagai representasi rakyat, melalui pemilihan umum dapat dipandang sebagai alternatif terbaik, sebab kata Riswanda dapat menjamin terbentuknya *representative Government*, di mana rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu.

Di dunia modern, demokrasi juga menyiratkan pemerintahan perwakilan, sebagaimana Rodee dkk (1993: 266) menyatakan bahwa "Hak pilih universal dinyatakan dengan memilih wakil-wakil yang kemudian bertanggung jawab untuk membuat dan mengelola atau mengawasi pelaksanaan kebijaksanaan umum." Dengan demikian, pemilu merupakan serangkaian kegiatan politik untuk menampung aspirasi kepentingan masyarakat, yang selanjutnya diformulasikan dalam bentuk kebijakan (*policy*), dan untuk menentukan siapa

di antara warga negara yang akan menjalankan kebijakan tersebut. Salah satu produk pemilihan umum adalah Dewan Perwakilan Rakyat, yang salah satu tugas pekerjaannya menggodok dan merumuskan apa saja yang menjadi kehendak rakyat.

Pemilu merupakan sarana yang paling demokratis untuk membentuk *representative government*. Kata Lipset dalam Riswanda "Pemilu merupakan *the expression of democratic struggle*," sehingga rakyat dapat menentukan siapa yang memerintah dan apa yang dikehendaki rakyat untuk dilakukan pemerintah.

Dengan demikian, konsep perwakilan sebagai perwujudan nyata dalam demokrasi modern, mau tidak mau ditempatkan pada posisi yang strategis dalam membawa arah kehidupan politik negara bangsa Indonesia. Menurut Riswanda dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (1993: 76) "Perwakilan adalah satu konsep yang menunjukkan hubungan antara dua orang atau lebih, yakni antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakili), di mana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperolehnya melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya."

Senada dengan pendapat di atas, Miriam Budiardjo (1998: 175) menjelaskan bahwa perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota Dewan perwakilan rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).

DPR merupakan salah satu lembaga negara yang memiliki kedudukan yang kuat, bahkan strategis dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia, sebagai perwujudan perimbangan kekuasaan antara lembaga negara dan mekanisme pemerintahan, pertama dan terutama dalam pembahasan dan pengambilan keputusan setiap undang-undang.

Pengesahan tersebut merupakan persyaratan konstitusional yang mutlak dalam kehidupan politik negara bangsa yang berfaham demokrasi. Jadi sifatnya mutlak dilakukan sebagaimana konstitusi UUD 1945 Pasal 20 ayat (1 sampai dengan 5) sebagai berikut:

- Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Sebagaimana diketahui pemilihan umum dewasa ini yang diselenggarakan di Indonesia adalah bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang nantinya duduk di parlemen, baik pada level nasional maupun daerah. Wakil-wakil rakyat atau dengan kata lain DPR inilah yang bertanggung jawab dalam merealisasikan paham kedaulatan rakyat dengan berbagai fungsi yang diembakkannya. Di mana dalam masa kerjanya sepanjang tahun senantiasa melaksanakan tugas dan kewajibannya (lihat Pasal 20A, 21, 22, 22A, dan 22B UUD 1945).

DPR sebagai lembaga yang strategis dalam konstelasi kepolitikan dan sistem ketatanegaraan Indonesia, yang anggota-anggotanya dewasa ini dipilih langsung oleh rakyat, sesungguhnya tidak bisa dikesampingkankan dari penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan perkataan lain, salah satu yang menonjol dari perkembangan politik adalah dalam penyelenggaraan dari pemilu

ke pemilu berikutnya sebagai kehendak untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan kualitas penyelenggaraannya.

Keinginan untuk merealisasikan suatu penyelenggaraan pemilihan umum yang berkualitas secara formal dapat dilihat atau dicermati dari kerangka peraturan perundang-undangan yang ada. Di samping itu, sistem pemilu pun akan memberikan warna tersendiri terhadap kualitas dan perilaku politik anggota lembaga perwakilan rakyat tersebut.

Seiring dengan itu, Negara Indonesia telah beberapa kali menyelenggarakan pemilihan umum, tentu saja memperbincangkan masalah fundamental keunggulan proses pemilihan umum menjadi signifikan. Karena sistem pemilu tersebut memiliki hubungan yang melekat dengan lembaga perwakilan. Para anggota dewan tersebut sangat dipengaruhi pula oleh aturan main yang berlaku. Dengan demikian, regulasi tentang pemilihan umum ini dianggap memiliki kedudukan instrumental strategik, karena berpengaruh terhadap perilaku politik anggota dewan.

### **C. SISTEM PEMILIHAN UMUM**

Dalam konteks perwakilan, sebagaimana telah disinggung di atas, bahwa untuk memberikan ekspresi yang bermakna bagi rakyat adalah hak pilih. Warga negara harus ikut serta dalam pemilihan untuk memilih wakil-wakil yang distrukturkan oleh sebuah sistem partai politik. Sistem kepartaian merupakan bagian tak terbendung dalam sistem pemilihan umum, karenanya partai ibarat pepohonan di hutan, sedangkan sistem pemilihan umumnya adalah hutannya. Dalam arti, bahwa partai-partai tersebut tumbuh berkembang di "hutan-hutannya" karena memang tidak bisa ditepis dari sistem pemilihan umum itu sendiri. Lalu, pertanyaannya, apakah sistem pemilihan umum itu?

Sistem pemilihan umum dapat diartikan sebagai suatu sistem pemilihan yang ditandai oleh adanya pembagian wilayah negara atas sejumlah distrik pemilihan. Lijphart dalam Affan Gaffar (2004: 255) mengartikan sistem pemilihan umum sebagai satu kumpulan metode atau cara warga masyarakat

memilih para wakil mereka. Menurut Ramlan Surbakti (1992: 176) bahwa sistem pemilihan umum ialah mengatur prosedur seseorang untuk dipilih menjadi anggota badan perwakilan rakyat atau menjadi kepala pemerintahan. Dalam ilmu politik, sistem pemilihan umum pada esensinya terdiri dari dua teoritikal besar, yaitu sistem distrik dan proporsional.

### **1. SISTEM DISTRIK (*SINGLE –MEMBER ELECTORAL SYSTEM*)**

Dalam sistem pemilihan distrik, kesatuan geografis politik negara dibagi dalam beberapa daerah pemilihan. Biasanya dalam sistem ini sebagaimana ditegaskan Miriam Budiardjo (1998: 177) setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi) mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Untuk keperluan itu negara dibagi dalam sejumlah besar distrik, selanjutnya jumlah wakil rakyat dalam dewan perwakilan rakyat ditentukan oleh jumlah distrik. Senada dengan pendapat tersebut, Rusadi Kantaprawira (1985: 75) menegaskan bahwa Sistem ini, jumlah distrik sama dengan jumlah kursi yang direncanakan dalam lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian dari satu distrik pemilihan *hanya akan ada seorang wakil saja*. Perwakilan dari distrik adalah organisasi kontestan yang tentunya diwakili oleh seorang *individu yang dianggap erat hubungannya dengan distrik tersebut*; oleh karenanya sering disebut sebagai stelsel perorangan (*personel stelsel*).

Dalam sistem ini, hanya satu wakil yang dapat dipilih, kendati suara rakyat dalam pemilihan sistem ini terbagi-bagi dan banyak calon atau partai yang memperoleh suara. Dengan demikian, dalam sistem distrik yang berhak mewakili setiap distrik adalah yang memperoleh suara terbanyak, atau dengan kata lain yang berhak mewakili daerah distrik adalah yang memperoleh suara *majoritas sederhana*, kendati besar setiap distrik dapat berbeda pula karena jumlah penduduk yang berbeda. Sedangkan suara-suara yang diperoleh calon/partai lain betapapun selisih suaranya tipis, tetap akan hilang.

Dalam Sistem distrik, wilayah administratif pemerintahan dan jumlah penduduk senantiasa menjadi pertimbangan, sehingga dalam distrik tersebut

sangat tergantung pula pada aturan main perundang-undangan. Oleh karena itu, dalam sistem ini tidak dikenal apa yang disebut suara sisa (hangus) sebagaimana dalam sistem proporsional representatif.

Adapun keunggulan dari Sistem Distrik yaitu:

- (1) Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa dalam sistem distrik hanya dikenal satu orang wakil, dengan sendirinya persaingan akan ketat antar kandidat dari berbagai kontestan dalam memperebutkan satu jatah kursi. Sehingga dalam sistem distrik ini dikenal dengan istilah *majoritas sederhana*, artinya suara terbanyak yang diperoleh calon itulah yang menang, betapapun kecil selisih kemenangannya, sementara di dalam sistem ini tidak mengenal sisa suara, dalam arti suara tersebut hangus.
- (2) Dalam menghadapi pemilihan umum, partai-partai kecil dapat ter dorong untuk bergabung satu sama lainnya, untuk memenangkan atau memperoleh perwakilan dari distrik tersebut. Dalam arti lain, sistem distrik dapat mendorong secara alamiah penyederhanaan partai politik (munculnya minimal dua partai besar), atau dapat mendorong ke arah integrasi partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik hanya satu. Bahkan kata Duverger's Law dalam Affan Gaffar bahwa "*apabila suatu negara menggunakan sistem simple majority single ballot, maka di negara tersebut nantinya akan terdapat sistem dua partai saja*".
- (3) Penghitungan suaranya jauh lebih sederhana ketimbang sistem proporsional representatif.
- (4) Dengan berkurangnya partai akan meningkatkan kerjasama antara partai-partai sehingga mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan mempertingkat stabilitas nasional.
- (5) Pemilih dengan sadar laun dapat memahami kalau memilih partai kecil, tidak mungkin dapat memperoleh jatah kursi, sehingga pemilih enggan untuk memberikan sia-sia suaranya terhadap partai yang tidak akan memperoleh suara tersebut.

- (6) Di samping itu, karena kecilnya distrik kalangan pemilih akan akrab dengan calon yang akan mewakili mereka, sehingga wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik bersangkutan.
- (7) Peranan pimpinan partai politik akan lebih terbatas, karena dalam sistem ini faktor individu-lah yang lebih penting, apakah dia dapat meyakinkan para pemilih di distriknya untuk memilih dirinya. Dengan kata lain, kualitas pribadi si calon itu yang menentukan, sedangkan partai hanya berfungsi sebagai fasilitator, dan tidak menentukan.
- (8) Akuntabilitas politik yang menjadi wakil rakyat akan lebih tinggi. Karena kalau tidak demikian, pemilih dapat melakukan "penghukuman suara" dengan tidak memilih kembali terhadap wakil yang bersangkutan.

Keunggulan-keunggulan atau konsekuensi positif sistem distrik (*single member constituency*) tersebut dapat disimak pada beberapa referensi, diantaranya: Miriam Budiardjo, 1998: 178; Rusadi, 1985: 74; Affan Gaffar, 2004: 267; Rodee dkk, 1993: 269-271; David E. Apter, 1987: 160-161; Ramlan, 1992: 178-179, Arifin, 1986: 77-200.

Di samping keunggulan-keunggulan tersebut, Sistem Distrik juga mempunyai kelemahan-kelemahan di antaranya:

- (1) Karena adanya sisa suara yang tidak diperhitungkan dalam sistem distrik, berarti ada sejumlah suara yang hilang, sehingga sistem ini dianggap kurang representatif, karena setiap distrik hanya diwakili 1 orang.
- (2) Distribusi jumlah penduduk yang tidak merata mengakibatkan distrik tersebut tidak memiliki wakil di parlemen.
- (3) Tingginya tingkat distorsi mengakibatkan sistem ini dianggap kurang representatif, karena hanya dengan keunggulan suara relatif kecil (majoritas sederhana) calon tersebut dianggap menang. Karena jumlah suara yang diperoleh oleh calon-calon lain di dalam distrik

tersebut bila diakumulasikan mungkin jauh lebih besar, sistem ini dianggap kurang adil oleh mereka yang merasa dirugikan.

- (4) Dalam sistem ini tidak menutup kemungkinan terjadinya *money politic* yang jauh lebih tinggi, karena dibutuhkan jejaring-jejaring yang kuat dari berbagai kalangan untuk mendukung calon.

Konsekuensi negatif atau kelemahan sistem distrik (*single member constituency*) tersebut dapat disimak pada beberapa referensi (di antaranya: Miriam Budiardjo, 1998: 178; Rusadi, 1985: 74; Affan Gaffar, 2004: 267; Rodee dkk, 1993: 269-271; David E. Apter, 1987: 160-161; Ramlan, 1992: 178-179, Arifin, 1986: 77-200 ).

## **2. SISTEM PROPORSIONAL REPRESENTATIF**

Seperti halnya dalam sistem pemilihan distrik, bahwa wilayah geografis negara dibagi menjadi beberapa daerah pemilihan, namun yang membedakan secara substansial adalah bahwa di dalam sistem proporsional memilih beberapa wakil sesuai dengan banyaknya jumlah penduduk di wilayah bersangkutan, dan di dalam sistem ini mengenal istilah suara yang tidak hilang, atau disebut dengan sisa suara dari jumlah quota dibagi kembali agar memenuhi quota yang ditentukan.

Sistem proporsional adalah merupakan sistem pemilihan suara berimbang dimana suara-suara yang diperebutkan oleh partai politik atau calon akan berimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut. Menurut Lijphart dalam Affan Gaffar (2004: 258), sistem Proporsional representatif merupakan sistem pemilihan yang paling banyak digunakan oleh negara-negara yang pemilihan umumnya berlangsung secara demokratis dan kompetitif. Sistem ini memperlihatkan gejala yang menarik, di mana proporsi kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai politik dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut dalam pemilihannya.

Pembagian wakil dalam sistem proporsional representatif ini, setiap wilayah/daerah pemilihan sebanding banyaknya dengan jumlah atau ditribusi penduduk (jumlah suara pemilih) di wilayah bersangkutan. Sehingga dalam sistem ini sering dikenal pula dengan istilah sistem pemilihan perwakilan berimbang. Dalam bahasa Miriam Budiardjo (1998: 178), Negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan yang besar, akan tetapi untuk keperluan teknis administratif dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar (yang lebih besar daripada distrik dalam Sistem Distrik), di mana setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya jumlah penduduk dalam daerah pemilihan itu. Jumlah wakil dalam setiap daerah pemilihan ditentukan oleh jumlah pemilih dalam daerah pemilihan, dibagi dengan 400.000. (lihat pula: Rusadi, 1985: 74; Ramlan, 1992: 178; Rodee dkk, 1993: 268 dan Affan Gaffar, 2004: 258)).

Dalam sistem proporsional representatif, setiap suara yang diperoleh oleh partai politik atau calon wakil rakyat, ditambahkan pada jumlah suara yang diterima oleh partai politik atau wakil rakyat bersangkutan, agar memenuhi quota yang telah ditentukan. Dalam sistem ini dikenal bilangan pembagi pemilih, yaitu perbandingan (ratio) antara jumlah pemilih dengan jumlah wakil yang akan duduk dalam lembaga perwakilan, menurut yang ditentukan oleh perundang-undangan.(Rusadi, 1985: 74). Secara lugas Ramlan (1992: 178) mengatakan, menurut formula perwakilan berimbang, setiap partai politik akan memperoleh kursi sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh. ...., jumlah suara per kursi ditetapkan terlebih dahulu (jumlah pemilih yang menggunakan hak pilihnya dibagi dengan jumlah kursi yang ditetapkan untuk daerah pemilihan yang bersangkutan), kemudian kursi dibagi berdasarkan jumlah suara yang diperoleh oleh setiap partai peserta pemilihan umum.

Dengan demikian, yang perlu diperhatikan dalam sistem proporsional representatif, pertama, menentukan alokasi jumlah kursi pada setiap wilayah pemilihan (daerah pemilihan) dan kedua, adalah quota yang dapat dipenuhi atau menggenapkan jumlah suara yang diperoleh oleh partai politik, sehingga memperoleh satu kursi di parlemen.

Dalam tataran realitas, sistem proporsional representatif ini sering dikombinasikan dengan sistem daftar (*List system*), yaitu setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon dan si pemilih memilih salah satu daftar darinya dan dengan demikian memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu untuk bermacam-macam kursi yang sedang diperebutkan (Miriam, 1998: 179). Variasi dalam sistem ini adalah daftar tertutup (*closed list system*) dimana si pemilih hanya dapat memilih partai politik, dan bukan memilih calon. Sehingga di sini dikenal dengan sistem *rangking* daftar calon. Artinya, bahwa suara yang diberikan kepada partai politik sesuai dengan quota yang telah ditentukan akan jatuh kepada *rangking* calon bersangkutan.

Di samping itu, dalam sistem proporsional representatif dikenal pula variasi sistem daftar terbuka (*open list system*), dimana para pemilih di samping memilih atau mencoblos partai, juga calon yang dipilihnya. Dan dikenal pula transfer sisa suara (*The Single Transferable vote*) di mana sisa suara yang tidak dapat dibagi oleh bilangan dapat digabungkan secara nasional atau ditransfer kepada calon atau partai yang lain. (lihat: Affan Gaffrar, 2004: 261-262, Rusadi, 1985: 74, Apter, 1987: 160-163, Miriam, 1998: 179, Rodee dkk, 1993: 268-269).

Dengan demikian, sistem proporsional representatif ini ditandai dengan adanya sisa suara yang tak habis terbagi oleh BPP (bilangan pembagi pemilih = quota). Penghitungan penentuan bilangan termasuk didasarkan pada prosedur menurut penghitungan D'Hondt yang menggunakan suara terbanyak sebagai basis penghitungannya. Menurut D'Hondt, bahwa dengan ketentuan suara terbanyak (majoritas) maka pemenang ditentukan berdasarkan jumlah suara yang berhasil dikumpulkan. Artinya, bahwa sisa suara yang tak habis terbagi oleh BPP (bilangan pembagi pemilih) dapat dijumlahkan secara nasional, sehingga kontestan yang kecil pun dapat mampu memperoleh paling tidak satu kursi.

Untuk lebih jelasnya dalam sistem proporsional respresentatif ini dapat disimak pada rumus sebagai berikut:  $q = v/m$ , dimana  $q$  adalah *quota*,  $v$  adalah jumlah penduduk yang memberikan suara, dan  $m$  adalah jumlah kursi yang tersedia. Misalnya, daerah pemilihan  $A = 12$  kursi, suara yang sah  $= 3250.000$ . Ini berarti  $3.250.000$  dibagi  $12$  kursi  $= 270833$ . Dan kursi yang diperebutkan tersebut didistribusikan kepada setiap partai politik dengan melihat perolehan suara yang sah yang diperoleh partai politik tersebut dibagi dengan BPP, kemudian sisa kursi yang belum terbagi habis dengan BPP diberikan kepada partai politik berdasarkan urutan sisa suaranya terbanyak. Partai A memperoleh suara  $= 750000$ , berarti partai A tersebut memperoleh  $2$  kursi, dan sisa suara partai A  $= 208334$ ; Partai B memperoleh suara sah  $= 670.000$ , berarti partai B memperoleh  $2$  kursi, dan sisa suaranya  $= 128.334$ ; Partai C memperoleh suara sah  $534.000$ , berartri partai C memperoleh  $1$  kursi, dan sisa suara partai C  $= 263167$ ; Partai D memperoleh suarah sah  $356.000$ , berarti partai ini memperoleh  $1$  kursi, dan sisa suaranya  $= 85167$ ; dan Partai E memperoleh suara sah  $280.000$ , berarti partai E memperoleh  $1$  kursi dengan sisa suara  $= 9167$ . Dan sisa suara terbesar itulah yang kemudian mendapat jatah  $1$  kursi lagi, yang jatuh kepada partai C, berikutnya ke partai A  $1$  kursi dan kepada partai B  $1$  kursi dan seterusnya.

Keunggulan dari Sistem Proporsional Representatif dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- (1) Sistem proporsional representatif ditandai dengan adanya sisa suara yang tak habis dibagi yang kemudian dijumlahkan secara nasional, alias tidak mengenal istilah suara yang hangus. Sisa suara setelah dibagi akan dijumlahkan berdasarkan quota yang ditetapkan dalam pemilihan tersebut. Dengan kata lain, sistem ini bersifat representatif dalam arti bahwa setiap suara turut diperhitungkan dan praktis tidak ada suara yang hilang.
- (2) Dianggap lebih demokratis daripada sistem distrik, karena partai kecil/minoritas pasti ada wakilnya di badan lelgislatif. Partai-partai kecil kecenderungan besar akan mendapat kursi, atau wakilnya

dalam perwakilan rakyat, dan sistem ini dianggap lebih menguntungkan bagi masing-masing golongan.

- (3) Dalam sistem ini, kekuatan politik kecil tidak terdesak kebutuhan untuk bergabung dengan partai-partai lain karena partai-partai ini memiliki wakil di parlemen pembuatan undang-undang.
- (4) Sistem ini menjamin adanya wakil-wakil rakyat di parlemen, sehingga menyebabkan bertahannya sistem multipartai
- (5) Di dalam sistem ini, anggota-anggota legislatif terpilih dalam konsep yang bersifat nasional, tidak kedaerahan.
- (6) Peranan partai politik jauh lebih kuat, dibandingkan dalam sistem distrik, karena anggota dewan perwakilan rakyat mempunyai tanggung jawab terhadap partai politiknya.

Kelebihan – kelebihan sistem proporsional representatif dapat disimak pada beberapa referensi, diantaranya: Miriam Budiardjo, 1998: 178; Rusadi, 1985: 74; Affan Gaffar, 2004: 267; Rodee dkk, 1993: 269-271; David E. Apter, 1987: 160-161; Ramelan, 1992: 178-179, Arifin, 1986: 77-200.

Meskipun sistem proporsional memiliki beberapa kelebihan, tetapi sistem ini juga memiliki beberapa kelemahan, di antaranya:

- (1) Dalam hal penghitungan suara sistem ini jauh lebih berbelit-belit, sehingga dapat membutuhkan biaya jauh lebih besar.
- (2) Hubungan antara pemilih dengan wakil rakyat tidak signifikan, karena rakyat memilih partai bukan orang, karena wakil rakyat tersebut bertanggungjawab kepada partai bukan kepada daerah pemilihannya.
- (3) Kekuatan partai politik sebagai induk wakil rakyat jauh lebih kuat, sehingga mengakibatkan tidak adanya kebebasan yang berarti dari wakil rakyat tersebut. Dengan kata lain, wakil yang terpilih merasa lebih terikat pada partainya dan kurang adanya loyalitas terhadap daerah pemilihan atau daerah yang telah memilihnya, karena peranan partai lebih menonjol.

- (4) Sistem ini dapat mempermudah munculnya partai-partai baru, sehingga dapat mempersukar mayoritas absolut dalam badan legislatif.
- (5) Koalisi antar partai politik lebih didasarkan pada kepentingan-kepentingan fragmatis, dan bukan karena ideologi atau *platform* politik, sehingga mempermudah fragmentasi partai
- (6) Karena tidak ada partai politik yang menguasai suara mayoritas di parlemen, maka pemerintah koalisi secara relatif tidak stabil, bahkan senantiasa selalu ada perubahan-perubahan komposisi-komposisi elit yang berakibat terganggunya program pemerintah. Dalam bahasa lain, banyaknya partai politik mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil, karena harus mendasarkan diri pada koalisi dari dua atau lebih partai politik.

Untuk mengkaji lebih lanjut kelemahan-kelemahan sistem sistem proporsional representatif dapat disimak pada beberapa referensi, di antaranya: Miriam Budiardjo, 1998: 178; Rusadi, 1985: 74; Affan Gaffar, 2004: 267; Rodee dkk, 1993: 269-271; David E. Apter, 1987: 160-161; Ramlan, 1992: 178-179, Arifin, 1986: 77-200.

Dengan demikian, untuk memahami pelembagaan politik suatu negara salah satu caranya adalah dengan mengamati proses pelembagaan politik, yang dijelaskan dalam hubungan-hubungan antara penguasa dengan rakyat. Dengan kata lain, bercirikan partisipasi politik warga negara yang melembaga, sistem politik yang ada, adanya konsensus politik, adanya *check and balance power* (keseimbangan kekuasaan) di antara lembaga-lembaga politik untuk saling mengawasi. Prinsip-prinsip utama dalam demokrasi adalah adanya pembagian kekuasaan secara horizontal, yaitu berdasarkan fungsinya masing-masing.

Dalam setiap sistem politik, tidak bisa diabaikan individu atau kelompok yang mempengaruhi kebijakan-kebijakan negara sebagai kehendak rakyat, yang kemudian digodog dan diputuskan dalam lembaga politik (parlemen) sebagai "konsensus bersama". Yang menghubungkan matarantai antara rakyat dan

pemerintah, disadari atau tidak adalah partai politik, kelompok-kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan pemerintah. Apter (1987: 132) menegaskan bahwa partai-partai politik memungkinkan rakyat yang berdaulat melaksanakan keinginan mereka melalui pemilihan-pemilihan kompetitif, sehingga dengan demikian membuat para anggota legislatif bertanggung jawab kepada rakyat.

Pemilihan umum menjadi ukuran yang kuat terjadinya demokrasi yang didasarkan atas tiga pertimbangan, yakni: *Pertama*, pemilihan umum merupakan proses terbaik dalam menentukan pemimpin politik; *kedua*, pemilihan umum memungkinkan pergantian kekuasaan secara berkala dan membuka akses bagi aktor-aktor baru masuk ke dalam arena kekuasaan; dan *ketiga*, pemilihan umum memungkinkan partisipasi rakyat secara langsung untuk menentukan pemimpin sesuai dengan kehendak mereka. Jalannya demokrasi dapat tercermin bagaimana kedaulatan rakyat berjalan secara signifikan, adanya batas kekuasaan dalam pemerintahan yang diawasi, dan tanggung jawab untuk pengaturan kekuasaan diserahkan kepada badan legislatif maupun kepada publik.

Karena itulah, dalam merealisasikan tanggung jawab publik tentu saja dibutuhkan pemungutan suara (pemilihan umum). Pemilihan umum merupakan tempat bersaing partai-partai politik secara teratur berdasarkan aturan main yang ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa ada aturan yang jelas dan tegas, sesungguhnya partai-partai politik tidak dapat bersaing dengan "sehat". Dengan demikian sistem pemilihan umum yang ditentukan akan memberikan warna atau membingkai kepolitikan dalam kepartaian untuk bersaing, sehingga rakyat dengan jelas memiliki alasan yang signifikan untuk memberikan suaranya kepada calon-calon wakil rakyat yang difasilitasi oleh partai politik. Dengan kata lain, pemilu dikatakan demokratis manakala berlangsung secara kompetitif, bebas, adil, terbuka dan damai yang dirasakan oleh partai politik dan rakyat pemilih. Selain itu demokrasi juga menggarisbawahi bahwa pemilu adalah kesempatan bagi partai oposisi dan

rakyat untuk menjalankan mekanisme *check and balance* terhadap partai politik yang berkuasa (*ruling party*).

Dengan demikian, institusionalisasi politik diartikan Larry Diamond (2003) sebagai upaya memperkuat struktur demokrasi representatif dan pemerintahan formal sehingga menjadikan koheren, kompleks, otonom dan mudah beradaptasi dan karenanya akan lebih kapabel, efektif, berharga dan mengikat. Namun demikian, institusionalisasi akan bermakna manakala dikerjakan oleh kelompok orang yang berpikir modern, sehingga dapat membangun prosedur dan aturan main yang baik dan menciptakan bias elit politik. Prosedur politik juga tidak mungkin terlaksana tanpa dibarengi dengan pemberian struktur dan budaya hukum.

Kenyataan yang tidak bisa dipungkiri, bahwa iklim politik di Indonesia ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut: *Pertama*, adanya patahan-patahan sejarah masa lalu yang cukup mendalam; *kedua*, masih lebarnya jurang antara partai politik dengan masyarakat yang diakibatkan latarbelakang masa lalu. *Ketiga*, partai politik lebih kental dengan personalitas para elite ketimbang organisasi yang mengakar ke bawah. *Keempat*, partai politik lebih digerakkan oleh politik identitas yang sektarian ketimbang oleh ideologi dan perjuangan ideologi. *Kelima*, politik di Indonesia jauh dari budaya oposisi.

Kenyataan yang tidak bisa dipungkiri, unsur-unsur yang turut mendukung dalam penyelenggaraan Pemilu, dan dipandang kuat mempengaruhi pemilu legislatif 2004 adalah: (1) Kebebasan pers untuk meliput pemilu secara netral; (2) Kebebasan masyarakat untuk mendirikan partai politik baru yang bebas “restu” dari pemerintah; (3) Kebebasan masyarakat untuk memantau proses pemilihan umum; (4) Kebebasan pegawai negeri sipil untuk tidak harus mendukung dan memilih golkar; (5) Pendirian posisi netral dari aparatur negara terhadap masing-masing peserta pemilu; (6) Kebebasan tekanan negara terhadap peserta pemilu; dan (7) Kebebasan tekanan negara terhadap pemilih agar memilih atau tidak memilih salah satu peserta pemilu. (secara lengkap dapat dilihat David E. Apter, 1987).

## D. KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam suatu negara hukum, penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dilakukan melalui kebijakan publik. Proses kebijakan publik dalam negara demokrasi tentu saja melibatkan semua unsur, yaitu pemerintahan, dunia usaha, dan masyarakat luas (*stakeholders*), yang didasari dan disemangati nilai-nilai luhur suatu bangsa. Dari sudut manajemen proses kebijakan dapat dipandang merupakan rangkaian kebijakan (*policy cycle*) yang meliputi tiga kelompok kegiatan utama, yaitu (1) formulasi kebijakan; (2) pelaksanaan (implementasi) kebijakan; (3) evaluasi kebijakan.

Mustopadidjaja (2003:5) mengatakan bahwa kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara secara formal, keputusan tersebut lazim dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dalam kaitan ini adalah Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Berhasil tidaknya kebijakan dimaksud sebagai upaya mengelola distribusi kekuasaan akan sangat tergantung pada ketepatan dan kecermatan “sistem dan proses pengelolaan” pelaksanaan kebijakan yang telah diputuskan. Karena itu, para implementor kebijakan harus memahami mengenai disain kebijakan secara utuh; pengetahuan mengenai keseluruhan aspek sistem dan proses pelaksanaan secara menyeluruh, dan mengenai kondisi lingkungan aktual dimana yang bersangkutan berperan, seperti informasi dini mengenai perkembangan pelaksanaan; serta pengetahuan, keahlian, dan keterampilan untuk mengembangkan berbagai kemungkinan langkah tindak lanjut.

Mustopadidjaja (2003:32) mengatakan pelaksanaan merupakan suatu tahapan *policy cycle* dari keseluruhan proses kebijakan yang berlangsung dalam suatu *policy system* yang kompleks dan dinamik, serta akan menentukan berhasil atau gagalnya suatu kebijakan. Selalu terbuka kemungkinan bahwa kebijakan yang cukup baik (*good policy*) menjadi tidak efektif atau mengalami kegagalan disebabkan kelemahan dalam sistem pelaksanaannya (*bad implementation*).

Implementasi kebijakan demokrasi dalam *scope pemilu* anggota DPR, DPD, dan DPRD telah melibatkan seluruh unsur elemen masyarakat mulai dari arus yang paling bawah (*grass roots*). Implementasi kebijakan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD merupakan tahapan yang bersifat “praktis” dan berbeda dengan formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis.

Menurut Webster's (1979) sebagaimana dikutip Tachjan (2006:65) bahwa implementasi yang berasal dari bahasa Latin “*implementum*” diambil dari kata “*impere*” dan “*plere*”. Kata “*implere*” dimaksudkan “*to fill up, to fill in*”, yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan “*plere*” maksudnya “*to full*” yaitu mengisi. Selanjutnya kata “*to implement*” mengandung tiga arti sebagai : (1) Membawa ke sesuatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan; (2) Menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; memberikan yang bersifat praktis terhadap sesuatu; (3) Menyediakan atau melengkapi dengan alat.

Van Meter dan Van Haron (dalam Agustino, 2006: 153) mendefenisikan implementasi kebijakan, sebagai : “Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Implementasi kebijakan terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi. Ndraha (2003:2) berpendapat “bahwa konsep implementasi kebijakan lebih

luas ketimbang sekedar konsep pelaksanaan". Dalam konsep implementasi kebijakan terkandung pengaturan dan pengelolaan lebih lanjut kebijakan (manajemen kebijakan), sedangkan yang dimaksud dengan pelaksanaan kebijakan adalah pelaksanaan operasional. Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi, dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tercapai tidaknya tujuan sesuai dengan isi kebijakan itu. Hal ini dipertegas oleh Chief J.O. Udoji bahwa "Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan yang hanya sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan (Agustino, 2006: 154).

Selanjutnya, Abidin (2004:149) mengemukakan "pelaksanaan kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan, tanpa pelaksanaan, suatu kebijakan hanyalah sekedar sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan masyarakat". Kemudian Pressman dan Wildavsky (1984: 23) melihat implementasi kebijakan sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan titik awal "*setting of goal*" dengan titik akhir "*achieving them*".

Dalam proses kebijakan, selalu terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dapat dicapai dari pelaksanaan kebijakan. Gejala ini oleh Andrew Dunsire (dalam Wahab, 2004: 61) dinamakan sebagai *implementation gap* (suatu istilah untuk menjelaskan keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya). Besar kecilnya celah tersebut akan tergantung pada apa yang oleh Walter Williams (dalam Wahab, 2004:61) disebut sebagai "*implementation capacity*" atau kapasitas implementasi. *Implementation*

*capacity* tidak lain ialah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.

Daniel Mazminian dan Paul A. Sabatier (1983) sebagaimana dirujuk Nugroho R.N. (2003:161-167) menyatakan terdapat tiga langkah intervensi pelaksanaan agar kebijakan itu terwujud. 1) mengorganisasikan implementasi kebijakan; 2) memimpin organisasi yang mengimplementasikan kebijakan; dan 3) mengendalikan pelaksanaan (operasionalisasi) implementasi kebijakan. Kemudian implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkret atau mikro.

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan terdapat 2 (dua) pendekatan untuk memahami implementasi kebijakan secara sederhana, yakni pendekatan *top-down* dan pendekatan *bottom-up*. Kedua pendekatan ini selalu dalam satu peta implementasi kebijakan yakni mengikuti arah vertikal (*top - down versus bottom - up*).

Menurut Adiwisastra sebagaimana dikutip Tachjan (2006: xiv) “Pendekatan *top down* terutama berfokus kepada ketersediaan unit pelaksana (birokrasi), standar pelaksanaan, kewenangan, dan koordinasi. Pendekatan *bottom-up* menekankan pada strategi-strategi yang digunakan oleh pelaksana saat menentukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik, publik sebagai dasar untuk memahami kebijakan publik itu secara keseluruhan”.

Model *top-down*, menyebabkan partisipasi rakyat lebih berbentuk mobilitas atau penggerakan, masyarakat hanya sebagai penerima dampak kebijakan (*target group*). Pendekatan *top-down*, misalnya, dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun di kemudian hari di antara pengikut pendekatan ini

terdapat perbedaan-perbedaan, sehingga menelurkan pendekatan *bottom-up*. Namun pada dasarnya keduanya bertitik-tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. Dalam pendekatan *top-down*, implementasi kebijakan dilakukan secara tersentralisasi dan dimulai dari aktor di tingkat pusat, serta keputusannya pun diambil pada tingkat pusat. Pendekatan *top-down* bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan publik) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur atau birokrat pada level bawahnya (*street-level bureaucrat*). Inti pendekatan *top-down* secara sederhana dapat dimengerti sebagai "sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Sebaliknya pendekatan *bottom-up* lebih menyoroti pelaksanaan kebijakan yang terformulasi dengan cara pemberdayaan masyarakat atau inisiasi warga masyarakat setempat. Asumsi ini dapat dimengerti melalui argumentasi bahwa masalah dan persoalan yang terjadi di level daerah hanya dapat dimengerti secara baik oleh warga setempat. Sebagai contoh, misalnya ketika terjadi konflik berdarah di Poso, pemerintah pusat begitu cepat tanggap melakukan tindakan represif untuk menyelesaikan persoalan di sana tanpa berusaha untuk memahami dulu akar persoalan yang terjadi. Tampaknya akan lebih baik apabila di awal, pemerintah melibatkan warga masyarakat setempat untuk menjelaskan akar permasalahan di Poso. Karena warga lokal jauh lebih mengerti permasalahan yang ada dibandingkan mereka yang datang dari Jakarta. Argumentasi inilah sering digunakan oleh pendukung pendekatan *bottom-up* untuk menggunakan kerangka kerja ini dan menolak kebijakan yang sentralistik.

Sedangkan fokus implementasi kebijakan adalah pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditetapkan sebagai keputusan politik. Berangkat dari fokus implementasi kebijakan ini, maka muncul beberapa pertanyaan. Menurut Agustino (2006:156) pertanyaan-pertanyaan dimaksud, adalah:

1. Sejauhmana konsistensi tindakan-tindakan pejabat pelaksana terhadap keputusan kebijakan tersebut?.
2. Sejauhmana tujuan kebijakan tercapai?
3. faktor-faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi output dan dampak kebijakan?.
4. Bagaimana kebijakan tersebut diformulasikan kembali sesuai pengalaman lapangan?.

Menurut Sabatier dan Mazmanian (dalam Parson, 2005:487), agar implementasi kebijakan dengan cara *top-down* dan *bottom-up* dapat berjalan efektif ada 6 (enam) syarat yaitu:

1. Tujuan yang jelas dan konsisten, sehingga dapat menjadi standar evaluasi legal, dan sumber daya;
2. Teori kausal yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan;
3. Struktur implementasi yang disusun secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan;
4. Para pelaksana implementasi yang ahli dan memiliki komitmen;
5. Dukungan dari kelompok kepentingan dan penguasa di legislatif dan eksekutif;
6. Perubahan dalam kondisi sosial-ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa atau tidak meruntuhkan teori kausal yang mendasari kebijakan.

Berdasarkan syarat di atas --dalam konteks otonomi daerah-- partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan sangat strategis oleh karena dijamin Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 45 disebutkan anggota DPRD mempunyai kewenangan menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Kemudian pada pasal 139 menegaskan masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tulisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah.

Dijaminnya kebebasan masyarakat menyampaikan aspirasi dan berpartisipasi dalam penyusunan seperti kebijakan publik di daerah, agar kebijakan publik itu tidak menimbulkan kontroversi di masyarakat. Itu sebabnya perumusan kebijakan itu dimulai dari rakyat oleh rakyat yang sifatnya *bottom-up*, dan untuk rakyat terutama dalam sebuah negara demokrasi.

Wadah ini sebagai jembatan untuk menghubungkan pendekatan *top-down* dan *bottom -up*, sehingga aspirasi masyarakat dapat semaksimal mungkin terakomodasi, sebagaimana apa yang dikatakan Adiwisastra (dalam Tachjan, 2006: xi) bahwa implementasi kebijakan public itu bukan hanya dilihat dari perspektif administratif yang terpisah dari proses politik. Aspirasi dari bawah (*bottom-up*) dilakukan dengan *command and control* yang oleh Nugroho R.N. (2003 : 166 - 167) diistilahkan sebagai "mekanisme paksa" yang selalu mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga yang memonopoli mekanisme paksa di dalam negara.

# Bab 3

## PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD TAHUN 2004

Desakan subyektif dan obyektif terhadap pemberian pemilihan umum dalam kepolitikan nasional Indonesia, sangat krusial dan tidak bisa diabaikan. Bahkan kenyataan politik tersebut dengan gerakan demokratisasi politiknya, niscaya patut mendapat *focus of interest* yang fundamental dalam pergumulan kepolitikan nasional negara bangsa ini. Karena itulah, sistem pemilihan umum merupakan instrumen strategik dalam pengelolaan negara bangsa melalui demokrasi perwakilan.

Sistem pemilihan umum, disadari atau tidak berpaut erat dengan eksistensi sistem kepartaian dan perilaku politik anggota-anggota legislatif. Maka dalam pementingan kajian ini, regulasi sistem pemilihan umum senantiasa menjadi kajian yang sangat strategis dalam menempatkan partai politik dan wakil rakyat yang kapabel dan akuntabilitas politiknya benar-benar mewakili atau memperjuangkan kepentingan rakyat banyak.

### A. TINJAUAN MATERI UU No. 12 Tahun 2003

Pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD (yang selanjutnya disingkat Pemilu) adalah salah satu proses penting yang akan menentukan elit-elit politik dan perwakilan daerah di kursi legislatif. Kebijakan Pemilu dewasa ini diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 dan beberapa perubahannya. Validitas peraturan perundangan tentang Pemilu adalah salah satu hal sangat krusial dan esensial dalam menentukan keberhasilan penyelenggaraan Pemilu. Oleh karenanya

tidak mengherankan apabila UU tentang Pemilu terus disimak, dicermati, dan dianalisis tiada henti oleh berbagai pihak hingga detik ini. Upaya berbagai pihak untuk terus mengangkat wacana UU tentang Pemilu --apalagi mendekati Pemilu 2009-- tentunya dengan pengharapan agar Pemilu di waktu yang akan datang dapat diselenggarakan secara efektif dan efisien, serta mampu mengantisipasi problematika yang timbul di masa lalu.

Berdasarkan pengkajian UU tentang Pemilu oleh berbagai institusi, dapat dikatakan bahwa UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD mengandung kelemahan-kelemahan yang harus ditinjau ulang. Berbagai kelemahan yang terdapat di dalam UU No. 12 Tahun 2003 secara jelas dapat ditunjukkan melalui beberapa perubahan yang dituangkan di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang. Selain itu, Perppu-Perppu yang diterbitkan --berkaitan dengan kelemahan materi-materi UU No. 12 Tahun 2003-- belum mampu mengakomodasi dan mengantisipasi problematika yang berkembang<sup>8</sup>.

**Di dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 6 ayat (1)** disebutkan "(1) Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupatenupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka." Terminologi sistem proporsional terbuka di dalam UU No. 12 Tahun 2003 menyebabkan ketidakkonsistensi dan kerancuan antara Pasal 6 ayat (1) dengan beberapa Pasal lain, sehingga menimbulkan multi tafsir dan kebingungan yang semestinya bisa dihindari.

---

<sup>8</sup> Kelemahan-kelemahan muatan UU No. 12 Tahun 2003 yang diantisipasi dengan Perppu, adalah sebagai berikut:

- (1) Keterlambatan distribusi logistik
  - Pasal 45 ayat (3) menyebutkan bahwa "surat suara beserta perlengkapan pelaksanaan Pemilu harus sudah diterima PPS dan PPLN selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari sebelum pemungutan suara". Pasal 45 ayat (3) diantisipasi dengan Perppu No. 2 Tahun 2004 (tanggal 2 April 2004) yang berbunyi: "Surat suara beserta perlengkapan pelaksanaan Pemilu harus sudah diterima PPS dan PPLN selambat-lambatnya 1 (satu) hari sebelum pemungutan suara".
- (2) Perpanjangan waktu masa jabatan keanggotaan Komisi Pemilihan Umum

Secara konseptual **sistem proporsional representatif** mengacu pada formula pembagian kursi dan atau penentuan calon terpilih. Dalam konteks tersebut setiap Partai Politik Peserta Pemilu mendapatkan kursi secara proporsional berdasarkan jumlah suara sah yang diperolehnya. Penerapan formula proporsional dimulai dengan menghitung Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) yaitu jumlah keseluruhan suara sah yang diperoleh seluruh partai politik peserta pemilu pada suatu daerah pemilihan dibagi dengan jumlah kursi yang diperebutkan pada daerah pemilihan tersebut (Surbakti, 2006)<sup>9</sup>.

Kemudian dalam pada itu, **sistem daftar terbuka ataupun tertutup** mengacu pada mekanisme pencalonan yang harus diikuti oleh Partai Politik Peserta Pemilu. Mekanisme pencalonan dalam hal ini berkaitan dengan pengajuan daftar calon dengan nomor urut perolehan kursi maupun pengajuan daftar calon dengan abjad atau cara undian. Disebut sistem daftar tertutup apabila undang-undang mengharuskan partai politik peserta pemilu mengajukan daftar calon dengan nomor urut perolehan kursi. Dalam hal ini sebuah partai politik telah menentukan nomor urut calon yang akan terpilih sebelum tahap pemungutan suara. Sistem pemilu dengan daftar tertutup pada umumnya meminta pemilih memberikan suaranya kepada Partai Politik Peserta Pemilu, misalnya dengan mencoblos tanda gambar partai (Surbakti, 2006). Sementara itu, disebut sistem daftar terbuka apabila daftar calon yang disusun menurut abjad atau disusun dengan undian dan selanjutnya pemilih melalui pemungutan dan penghitungan suara lah yang akan menentukan siapa di antara calon itu akan terpilih. Sistem pemilihan umum dengan daftar terbuka biasanya meminta pemilih memberikan suaranya kepada calon dan/atau Partai Politik Peserta Pemilu (Surbakti, 2006).

---

<sup>9</sup> Dalam hal ini Ramlan Surbakti (2006) memberikan contoh sebagai berikut: Jumlah seluruh suara yang sah = 4,2 juta, sedangkan jumlah kursi yang diperebutkan 12, maka BPP 4,2 juta dibagi 12 adalah 350.000. Kursi yang diperebutkan itu kemudian dialokasikan kepada setiap partai politik peserta pemilu dengan rumus, jumlah suara yang sah diperoleh partai politik dibagi dengan BPP. Bila partai politik A memperoleh suara sah di daerah pemilihan tersebut sebanyak 500.000 suara maka partai politik A mendapat 1 kursi dengan sisa suara sebanyak 150.000 (500.000 dibagi 350.000). Kalau dari 12 kursi yang diperebutkan itu masih ada kursi yang belum terbagi habis, maka sisa kursi itu diberikan kepada partai politik peserta pemilu menurut urutan sisa suara terbanyak (dengan catatan jumlah suara yang diperoleh partai politik yang tidak mencapai BPP dikategorikan sebagai sisa suara).

Meskipun Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 menyebutkan secara eksplisit bahwa: "Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupatenupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka", tetapi mencermati pasal-pasal lain mengenai pencalonan, pemberian suara dan penentuan calon dapat diketahui bahwa secara prinsip UU No. 12 Tahun 2003 tidak menerapkan sistem daftar terbuka. Surbakti (2006) mengidentifikasi inkonsistensi dimaksud Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 sebagai berikut:

- 1) Partai Politik Peserta Pemilu mengajukan daftar calon dengan nomor urut kepada KPU [lihat Pasal 67 ayat (3)]. Partai politik peserta pemilu menyusun daftar calon dengan nomor urut ini berdasarkan hasil seleksi secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik). Sehubungan dengan hal itu dari **aspek pencalonan**, UU No. 12 Tahun 2003 mengadopsi sistem daftar calon tertutup. Pemikiran yang mendasari mekanisme seperti ini adalah (a) Pasal 22E UUD 1945 yang menyatakan bahwa peserta pemilihan anggota DPR dan DPRD adalah Partai Politik, dan yang mengajukan calon anggota DPR dan DPRD adalah Partai Politik peserta pemilu, dan (b) Partai Politik berperan mempersiapkan kaderisasi dan rekruitmen kepemimpinan politik.
- 2) Pemilih memberikan suaranya dengan mencoblos satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan satu calon dari daftar yang diajukan oleh Partai Politik tersebut. Apabila hanya tanda gambar Partai Politik saja yang dicoblos, maka suara pemilih seperti ini dikategorikan sah. Akan tetapi apabila calon saja yang dicoblos, maka suara pemilih seperti ini dinyatakan tidak sah. Ketentuan seperti ini menunjukkan UU No. 12 Tahun 2003 pada satu pihak mengadopsi sistem daftar terbuka karena pemilih dapat memberikan suara kepada satu calon, sementara pada pihak lain, UU No. 12 Tahun 2003 lebih mengadopsi sistem daftar tertutup karena hanya memberikan suara kepada partai saja sudah dianggap sah.

- 3) Formula atau tata cara penentuan calon terpilih yang diadopsi UU No. 12 Tahun 2003 pada satu pihak mengandung unsur daftar calon terbuka karena calon yang mencapai jumlah suara sama atau lebih besar dari pada Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) langsung dinyatakan terpilih walaupun daftar calon menempati urutan terakhir. Akan tetapi pada pihak lain UU No. 12 Tahun 2003 juga mengandung unsur daftar calon tertutup karena para calon yang tidak mencapai jumlah suara Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) belum tentu terpilih walaupun mencapai jumlah suara yang cukup besar. Apabila suatu Partai Politik memperoleh tiga kursi sedangkan calon yang mencapai jumlah suara sama atau lebih besar Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) hanya seorang calon saja, maka dua kursi lainnya akan diberikan kepada calon menurut nomor urut dalam daftar calon. Seorang calon yang mencapai jumlah suara 325.000 tetapi di bawah Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) 350.000 belum tentu terpilih karena calon tersebut berada dalam urutan terakhir dalam daftar calon.

Dampak dari hal tersebut adalah muncul banyaknya pertanyaan dari masyarakat mengenai kalahnya suara rakyat dibandingkan suara Partai Politik Peserta Pemilu. Menurut Surbakti (2006), pertanyaan demikian muncul dari mereka yang menggunakan asumsi dan paradigma sistem pemilu mayoritas/pluralitas/distrik, yaitu suara rakyat menentukan siapa yang akan terpilih. Sementara asumsi dan paradigma sistem pemilu pluralitas/majoritas tidak dapat digunakan dalam menilai UU No. 12 Tahun 2003 karena asumsi dan paradigma yang diadopsi UU No. 12 Tahun 2003 adalah asumsi dan paradigma sistem pemilu proporsional tetapi dengan sedikit unsur tambahan dari sistem pemilu pluralitas/majoritas. Lebih lanjut Surbakti (2006) menyarankan adanya program pendidikan pemilih dan informasi tentang tata cara pemilu atau sosialisasi pada umumnya bukan hanya oleh KPU tetapi juga pihak-pihak seperti Partai Politik Peserta Pemilu, para calon, pemerintah, media massa, LSM dan organisasi masyarakat.

Menyimak pernyataan tersebut, tentunya hal ini menjadi sangat menarik apabila dikaitkan dengan konsepsi generik sistem pemilu dimana di dalamnya terdiri atas 2 pilihan sistem yaitu sistem proporsionalitas atau sistem pluralitas. Dalam konteks kebijakan Publik di Indonesia, terdapat fenomena umum dan bahkan mengarah pada kecenderungan untuk melakukan modifikasi suatu konsep tertentu yang dilakukan oleh para perumus kebijakan. Yang menjadi persoalan adalah bahwa kajian-kajian yang dilakukan oleh para perumus kebijakan mengenai pokok masalah kebijakan kerap kali kurang memadai, baik dalam *desk research* maupun *field research*. Implikasi dari keadaan ini adalah banyaknya persoalan yang muncul manakala kebijakan negara diimplementasikan di lapangan.

Problematika demikian juga terjadi atas implementasi UU No. 12 Tahun 2003 terutama yang berkaitan dengan pencalonan, pemberian suara dan penentuan calon terpilih sebagaimana dipaparkan sebelumnya. Hal lain yang juga penting untuk disimak bahwa sebuah modifikasi sistem pemilu yang kurang tepat dapat menimbulkan dampak negatif yang mampu menyebar secara luas hingga mampu memicu pada tidak optimalnya tatanan sistem administrasi negara. Hal demikian dapat ditunjukkan sebagai berikut:

- 1) Dari sisi pemilih, sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka secara nyata telah menimbulkan konflik dan ketegangan antara masyarakat pendukung, anggota dan pengurus Partai Politik Peserta Pemilu dengan pihak penyelenggara pemilu, terutama KPU dan KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota. Hal ini tidak lain karena keterbatasan mereka dalam memahami terminologi-terminologi sistem pemilu, dan dipicu oleh kurang memadainya sosialisasi yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait. Implikasi sangat mendasar dari keadaan seperti ini adalah sikap tidak percaya masyarakat terhadap sistem pemilu yang dibangun. Dampak lebih lanjut dari hal itu adalah menurunnya angka partisipasi politik masyarakat dalam pemilu, sebagaimana kecenderungan yang dapat diamati dari pemilu legislatif 2004.

- 2) Dari sisi calon, sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka tidak menguntungkan pihak calon yang memiliki suara mayoritas tetapi tidak memenuhi BPP dan dalam daftar urut yang tidak berada pada posisi menguntungkan. Dalam kondisi seperti ini, pihak yang diuntungkan adalah calon yang berada pada daftar urut teratas. Tetapi masalahnya, calon-calon yang berada pada nomor urut teratas adalah calon-calon yang diunggulkan oleh Partai Politik Peserta Pemilu bukan warga masyarakat pemilih. Perbedaan yang bisa diamati antara calon yang dipromosikan oleh Partai Politik Peserta Pemilu dan calon yang dipilih oleh warga masyarakat adalah bahwa calon yang dipilih oleh warga masyarakat merupakan calon yang dipandang mampu membawa perbaikan dan kemajuan yang bermanfaat kepada masyarakat, sementara calon yang ditempatkan pada daftar urut teratas oleh Partai Politik Peserta Pemilu adalah calon yang dipandang mampu membawa eksistensi partai dan pada umumnya bukan berorientasi untuk kepentingan masyarakat atau bangsa dan negara. Melihat keadaan seperti ini tampaknya jelas bahwa UU No. 12 Tahun 2003 kurang berkomitmen untuk mendapatkan calon anggota legislatif yang akuntabel. *Unqualified person* demikian *more or less* akan memberikan dampak kurang menguntungkan bagi perkembangan dan kemajuan sistem administrasi negara ke depan.

Seiring dengan realitas sistem pemilu dan kepolitikan perwakilan, tampak menjadi penting sistem pemilu dengan proporsional terbuka tersebut, namun konsistensinya jauh lebih fundamental, karena nomor urut calon wakil rakyat dari setiap partai politik bukan menjadi variable penentu kemenangan calon bersangkutan. Hal ini didasarkan atas pertimbangan asas keadilan politik, guna menempatkan calon wakil rakyat yang bersuara banyak dan bukan distorsi oleh karena tidak memenui quota yang telah ditentukan, namun suara terbanyaklah yang menjadi pertimbangan politik yang berarti.

Apabila sistem proporsional representatif dengan berbagai variannya dipertahankan, tentunya pertimbangan mendasarnya adalah perlunya

modifikasi Undang-Undang yang ditetapkan untuk mendorong ke arah realitas suara yang diberikan pemilih terhadap calon wakil rakyat. Partai politik dalam hal ini, sebagai anasir kelembagaan yang memfasilitasi identitas calon wakil rakyat. Dengan demikian, nomor urut sebagai variabel simbol saja, dan calon yang perolehan suaranya terbanyak yang akan menjadi pertimbangan politik dalam BPP (Bilangan Pembagi Pemilih). Di sini derajat keterwakilannya cukup berarti, karena tidak merugikan calon wakil rakyat yang memperoleh suara terbanyak.

**Pada Bab IX mengenai Pemungutan, Penghitungan Suara, Dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum, Pasal 84 ayat (1)** dinyatakan “Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupatenupaten/Kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan mencoblos satu calon di bawah tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dalam surat suara.” Memberikan suara dengan mencoblos lambang Partai politik dan calon mengindikasikan bahwa UU No. 12 Tahun 2003 tidak tegas dalam menentukan sistem pemilu. Mengkombinasikan dua sistem pemilu yang berbeda bisa jadi menimbulkan masalah yang tidak bisa dipandang sebelah mata. Di satu sisi pemilih memberikan suaranya dengan mencoblos satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan di sisi lainnya, pemilih juga mencoblos satu calon dari daftar yang diajukan oleh Partai Politik tersebut. Yang menjadi pokok masalah dari ayat ini adalah ketidaktegasan dalam menentukan sistem pemilu yang diterapkan. Hal demikian dapat disimak dari keputusan KPU yang menyatakan bahwa apabila hanya tanda gambar Partai Politik saja yang dicoblos maka suara pemilih seperti ini dikategorikan sah, tetapi apabila calon saja yang dicoblos, maka suara pemilih seperti ini dinyatakan tidak sah. Surbakti (2006) menyatakan bahwa ketentuan seperti ini menunjukkan UU No. 12 Tahun 2003 pada satu pihak mengadopsi sistem daftar terbuka karena pemilih dapat memberikan suara kepada satu calon, dan sementara UU No. 12 Tahun 2003 lebih mengadopsi sistem daftar tertutup karena hanya memberikan suara kepada partai saja sudah dianggap sah.

Mencermati uraian tersebut, tampaknya sistem yang diberlakukan tidaklah terlalu menjadi masalah. Jelas hal demikian bisa dimengerti oleh orang-orang yang memahami sistem pemilu. Sementara warga masyarakat yang tidak memahami hal itu, banyak menanyakan mengenai maksud sistem pemilu yang diterapkan. Maraknya tindakan anarkis pada waktu itu terhadap ketidakpuasan hasil perolehan suara dan kursi, salah satunya disebabkan oleh ketidaktahuan warga masyarakat pemilih, anggota dan pengurus Partai Politik Peserta Pemilu terhadap sistem pemilu yang dilaksanakan. Mestinya hal demikian dapat dijadikan pelajaran untuk mengantisipasi pemilu legislatif 2009. Tampaknya memilih salah satu sistem pemilu adalah langkah yang lebih bijaksana, apakah sistem pemilu proporsionalitas saja tanpa embel-embel lain dengan konsekuensi-konsekuensi seperti derajat akuntabilitas politik wakil rakyat tersebut terhadap rakyat daerah pemilihannya kurang memiliki loyalitas yang berarti. Alternatif lain yang dapat dipilih adalah sistem pemilu pluralitas di mana partai politik sebagai fasilitator saja, dan derajat akuntabilitas politik wakil rakyat kepada daerah pemilihannya lebih tinggi, namun bila tidak memperjuangkan daerah pemilihannya, dalam sistem ini biasanya ada "suara penghukuman" dalam arti, wakil tersebut untuk kemudian hari relatif tidak akan mendapat dukungan yang berarti. Dengan merujuk salah satu sistem pemilu, maka diharapkan dapat dihindari munculnya berbagai masalah pemilu legislatif pada tahun 2009.

Untuk menentukan sistem pemilu yang paling tepat di antara 2 sistem pemilu yang ada, mungkin alangkah baiknya melihat kondisi sosial budaya masyarakat Indonesia secara keseluruhan dengan mempertimbangkan perkembangan paradigma administrasi publik dewasa ini. Kondisi sosial budaya masyarakat perlu dicermati sebagai salah satu cara agar masyarakat secara aktif dapat berpartisipasi dalam pemilu. Perkembangan paradigma administrasi publik juga perlu dicermati agar efisiensi dan efektivitas pemilu dapat dicapai dan hasilnya dapat mengarah pada proses pembangunan bangsa dan negara sebagaimana diamanatkan UUD 1945.

Dalam upaya tersebut, sistem pemilu yang layak diterapkan adalah sistem pemilu pluralitas dengan cara *traditional balloting* (mencoblos). Sistem demikian perlu dilakukan karena di satu sisi taraf pendidikan masyarakat yang masih rendah dan di sisi lain tuntutan transisi demokrasi yang juga perlu diperhatikan. Menengok pemilu legislatif 2004, tampaknya sistem pemilu pluralitas menjadi alternatif yang masuk akal, ketika munculnya banyak kasus ditinggalkannya partai-partai politik besar oleh pemilihnya pada waktu lalu. Kasus tersebut menggambarkan bahwa masyarakat cenderung memilih calon yang dipandang mampu membawa aspirasi masyarakat, bukan memilih partai politiknya.

**Dalam Bab X mengenai Penetapan Perolehan Kursi Dan Calon Terpilih, pada Pasal 105 ayat (2) tertulis** “Dari hasil penghitungan seluruh suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan angka BPP dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Pasal ini dapat merugikan calon dan merugikan warga masyarakat pemilih yang sesungguhnya mengharapkan terwujudnya revitalisasi peran anggota legislatif.” Ketentuan Pasal 105 ayat (2) jelas tidak bisa lepas dari ketentuan umum UU No. 12 Tahun 2003 yaitu sistem pemilu proporsional dengan daftar terbuka. UU No. 12 Tahun 2003 mengandung unsur daftar calon tertutup karena para calon yang tidak mencapai jumlah suara BPP belum tentu terpilih walaupun mencapai jumlah suara yang cukup besar.

Sementara itu tata cara penentuan calon terpilih yang diadopsi UU No. 12 Tahun 2003 di satu pihak mengandung unsur daftar calon terbuka karena calon yang mencapai jumlah suara sama atau lebih besar daripada Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) langsung dinyatakan terpilih walaupun daftar calon menempati urutan terakhir. Menurut Surbakti (2006) tata cara atau formula yang diadopsi dalam UU pemilu sudah barang tentu akan mempunyai implikasi yang luas

terhadap banyak hal, seperti derajat keterwakilan, akuntabilitas calon terpilih, tingkat legitimasi calon terpilih, dan jumlah partai politik (sistem kepartaian).

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa **sistem proporsional** mengacu pada formula pembagian kursi dan/atau penentuan calon terpilih. Dalam konteks tersebut setiap Partai Politik Peserta Pemilu mendapatkan kursi secara proporsional berdasarkan jumlah suara sah yang diperolehnya. Pembagian kursi di dalam sistem pemilu dengan daftar terbuka yaitu: kursi yang diperoleh partai diberikan kepada calon menurut urutan jumlah suara yang diperoleh oleh masing-masing calon tanpa terikat pada nomor urut dalam daftar calon. Bila suatu partai memperoleh tiga kursi, maka ketiga kursi itu diberikan kepada calon dengan jumlah suara terbanyak berdasarkan ranking 1, 2 dan 3. Yang menjadi persoalan mendasar Pasal 105 ayat (2) adalah bahwa sesungguhnya UU No. 12 Tahun 2003 menganut pada sistem pemilu proporsional dengan daftar tertutup, dimana dalam pembagian kursinya adalah bahwa kursi yang diperoleh partai diberikan kepada calon menurut nomor urut. Apabila suatu partai memperoleh tiga kursi, maka kursi itu diberikan kepada calon nomor 1, 2, dan 3. Melihat implikasi demikian, sepertinya cukup jelas bahwa sistem pemilu yang dimodifikasi kurang memadai, seperti halnya UU No. 12 Tahun 2003, akan berimplikasi pada rendahnya akuntabilitas dan tingkat legitimasi calon terpilih.

Kerugian yang paling besar dirasakan oleh para calon yang semestinya memiliki peluang tetapi terhempas oleh karena tidak terpenuhinya BPP.

## **B. TINJAUAN MANAJEMEN PENYELENGGARAAN PEMILU ANGGOTA DPR, DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATENUPATEN/KOTA TAHUN 2004**

Berdasarkan hasil kajian atau penelitian dari beberapa institusi, dapat diketahui bahwa penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupatenupaten/Kota tahun 2004 menunjukkan cukup banyak masalah. Masalah-masalah yang berkembang dapat diketahui dari celah (*gap*) antara praktek-praktek penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPRD

Provinsi dan DPRD Kabupatenupaten/Kota dan ketentuan-ketentuan yang tertuang di dalam UU No. 12 Tahun 2003. Berikut dipaparkan pokok-pokok persoalan stratejik dalam penyelenggaraan Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupatenupaten/Kota tahun 2004.

**1. Tidak optimalnya pemutakhiran data pemilih (Bab III Pasal 13, Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 53 ayat (1-4).**

- Persoalan daftar pemilih selama pemilihan legislatif (DPR, DPD, DPRD), seringkali mendulang protes dari berbagai pihak. Peserta pemilih tidak tercantum dalam daftar pemilih tetap, dan bahkan tidak mendapatkan kartu pemilih, sehingga berakibat terjadi konflik yang berujung pada protes dari calon-calon legisltif. Dalam UU No 12 tahun 2003 Bab VI Pendaftaran Pemilih pada pasal 53 secara tegas tersurat jika tidak akuratnya data pemilih atau tidak adanya pemutakhiran data akan menyebabkan meningkatnya fenomena golput. Artinya tingkat akurasi daftar pemilih akan tergantung pada sejauh mana pemutakhiran data dilakukan. Semakin baik tingkat pemutakhiran data, akan semakin akurat daftar pemilih dan selanjutnya akan semakin sukses pelaksanaan Pemilu, karena akan berdampak pada keseluruhan aspek pelaksanaan Pemilu seperti logistik, keuangan, dan tingkat partisipasi politiknya. (Lingkaran Survei Indonesia –LSI, 2005).
- Sisi-sisi yang membuat suksesnya pemilihan anggota DPR dan DPRD faktor yang menjadi penentu ialah faktor pendaftaran pemilih, baik dalam arti *kuantitas* maupun *kualitas* (Sjamsuddin, 2005: 20-21). Yang selalu dipersoalkan pada aspek *kuantitas* ini adalah apakah semua orang yang berhak memilih mendapat dan diberi kesempatan untuk memilih dan dipilih. Oleh karena itu dalam proses pendataan pemilihan anggota DPR dan DPRD harus dilakukan *up dating data*. Tindakan ini harus dilakukan karena peserta pemilihan sudah mengalami perubahan, apakah karena pindah, berubah status, mobilitas penduduk, bencana alam, dan sebagainya. Kegagalan memutakhiran data penduduk akan berakibat pada banyaknya

pemilih yang tidak akan memperoleh kartu pemilih dan hak pilih, artinya, daftar pemilih akan tergantung kepada sejauh mana pemutakhiran data dilakukan. Semakin baik tingkat pemutakhiran data, akan semakin sukses pelaksanaan pemilihan anggota DPR dan DPRD karena data atau suara yang digunakan akan berimplikasi kepada tahapan pelaksanaan pemilu.

- Dari sudut *kualitas*, tentu saja pemilih perlu dipersiapkan untuk menjalankan haknya selaku pemilih. Pemilih harus diupayakan untuk menggunakan hak pilihnya sebagai warga negara yang baik. Untuk itu perlu persiapan pendataan pemilih agar pesta demokrasi dapat terwujud dengan baik. Sehingga demokrasi itu benar-benar seperti yang dikatakan Schumpeter J, (1987:254) pada "*will of all* (kemauan bersama), dan apa yang bebar-benar diinginkan oleh rakyat (*what people really want*). Pendaftaran pemilih yang baik dan benar akan menentukan hati nurani rakyat untuk memilih calon-calon wakilnya di legislatif (DPR, DPD, DPRD). Pada hari itu mereka menentukan mata hati pilihannya jatuh kepada siapa dengan mencoblos tanda gambar demi masa depan daerah pemilihan legislatif tersebut.
- Disamping itu masyarakat perlu diberi informasi mengenai seluk-beluk pemilihan anggota DPR dan DPRD langsung, sehingga mereka siap untuk melaksanakan haknya secara baik dan benar. Pentingnya *up dating data* untuk menjaring pemilih yang betul-betul memiliki hak suara, dan syarat untuk dapat menggunakan hak memilih harus memenuhi syarat yaitu: (a). tidak terganggu jiwa atau ingatannya, (b) tidak sedang menjalani pidana penjara atau pidana kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; (c) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pemutahiran data penting dilakukan karena:
  - Ada yang berumur 17 tahun pada hari pemilihan
  - Belum berumur 17 tahun tetapi telah kawin .

- Purnabakti dari TNI/POLRI menjadi penduduk sipil
  - Telah meninggal dunia
  - Pindah domisili
  - Perubahan status menjadi TNI/POLRI
- 
- Apabila ada warga negara yang setelah terdaftar dalam daftar pemilih ternyata tidak lagi memenuhi syarat seperti yang disebut di atas maka ia tidak dapat menggunakan lagi hak pilihnya. Sebab alasan-alasan di atas, data pemilih berpeluang besar mengalami perubahan sehingga *up dating data* harus dilakukan secara terus menerus sampai pelaksanaan pemilihan anggota DPR dan DPRD.
  - Berdasarkan kajian analisa di atas pemutakhiran data dilakukan oleh KPU bekerja sama dengan Pemerintah Daerah (Dinas kependudukan, kecamatan dan Desa/Kelurahan termasuk RT/RW). Dimana setiap daftar yang ditetapkan oleh Pemda mendapat pengesahan oleh Panwas Lapangan (yaitu Panwaslu di tingkat Desa). Panwas Kecamatan serta Panwas Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh KPU Provinsi dan Kabupatenupaten/Kota. Perlunya rekrutmen aparat penyelenggara pemilu dengan seleksi secara memadai berdasarkan standar kompetensi yang semestinya. Perlu dibangun *grand design* pendataan pemilih (termasuk memperhatikan keberadaan pemilih tuna netra dan tuna daksa dan keberadaan WNI yang berada di luar negeri)

## 2. **Pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik (Bab VII. Pasal 60 huruf “e”, Pasal 62, dan Pasal 63).**

- Setiap calon anggota DPRD mengeluarkan dana yang tidak kecil untuk pendaftaran ke partai politik, menentukan nomor urut calon anggota DPRD, sumbangan sukarela, dana kampanye, dan lain-lain.Banyak calon anggota DPRD rela mengeluarkan dana hingga ratusan juta hingga miliaran rupiah karena berharap bila berhasil

menjadi anggota legislatif selama 5 tahun dapat mengembalikan uang yang telah dikeluarkan.

- Verifikasi calon anggota DPRD merupakan tanda tanya besar di kalangan masyarakat, khususnya menyangkut sikap KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota yang tertutup dan tidak pernah melibatkan Panwas dalam proses verifikasi partai politik maupun DPD. Sejalan dengan ketentuan Pasal 122 (3) UU 12/2003 Panwas seharusnya diberi kekuasaan mengakses data dan informasi dari KPU Daerah dalam tahapan penelitian faktual terhadap calon peserta pemilu. Yang menjadi permasalahan, pihak Panwaslu belum memainkan peranan berarti menanggapi fenomena politik uang tersebut, bahkan tersiar Kabupatenar bahwa Panwaslu juga menerima suap dari Partai politik. Praktek demikian menjadikan sukses Pemilu legislatif 2004 baru sebatas keberhasilan prosedural tanpa diikuti demokratis secara substansial (Heru Cahyono, LIPI, 2004)
- Tradisi magang merupakan solusi untuk menghindari paradigma politisi karbitan, yang merupakan sebuah istilah yang menggambarkan seorang menjadi politisi karena dinobatkan oleh partai tertentu atau karena memiliki akses koneksi atau bisa menduduki jabatan strategis. Kader partai yang mendapat pendidikan alami secara simultan relatif lebih memahami seluk beluk kebijakan partai dan mengetahui warna kebijakan politik nasional selama berinteraksi dengan politsi-politisu seniornya. (Dr Bambang Cipto)
- Pemalsuan KTP atau tanda tangan berindikasi tindak pidana. Panwas Pemilu telah meneruskan kasus demikian ke kepolisian, namun setelah 7 hari pengaduan diterima dan tidak ditindaklanjuti oleh institusi tersebut maka kasus itu batal demi hukum. Kelemahan UU Pemilu saat ini karena tidak memuat aturan bentuk sanksi bagi kepolisian yang tidak menindaklanjuti tindak pidana yang terjadi. (Heru Cahyono, LIPI 2004)
- Dalam dua pemilu pasca otorianisme, pemilik nomor urut papan atas mendominasi kursi DPR dan DPRD di seluruh Indonesia. Mereka ini

adalah orang yang dipercaya atau lebih tepatnya dapat membeli kepercayaan pengurus partai (DPP, DPW, DPD) sehingga ditempatkan pada nomor urut jadi. Pada Pemilu 2004 memang telah diadaptasi sistem proporsional terbuka yang memungkinkan pemilih mencoblos nama calon yang dikehendaki. Namun ironisnya nyaris hampir seluruh anggota DPR dan DPRD meraih kursi tanpa mampu menembus Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP). Sebanyak 548 anggota mengisi kursi DPR karena diuntungkan oleh nomor urut. Penghapusan nomor urut mungkin merupakan cara mujarab dalam meningkatkan kualitas rekrutmen politik anggota legislatif. (Eka Arifin)

- Pemilu Legislatif 2009 diusulkan memakai sistem proporsional tanpa nomor urut. Dengan demikian nantinya, walaupun kita memilih gambar dan memilih orang, tetapi siapa yang terpilih ke DPR berdasarkan suara terbanyak. Hal ini untuk menghindari kejadian di lapangan, dimana sering terjadi calon dengan nomor urut rendah mendapat suara yang lebih banyak sehingga harus merelakan kursinya untuk diberikan kepada yang nomor urutnya lebih kecil meskipun suara yang diperoleh lebih rendah. (Susilo Bambang Yudhoyono)
- Dalam pelaksanaan Pemilu tahun 2004, panitia Pemilu mencatat ada 279 calon anggota legislatif yang bermasalah (sumber: Kompas, 23 Maret 2007). Antara lain mereka tersangkut perkara tidak terpenuhinya syarat pendidikan minimal atau penggunaan ijazah palsu, dan sebagian diantaranya telah dikuatkan dengan keputusan pengadilan. Dalam buku Pemilu Legislatif 2004, mantan anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Anas Urbaningrum mengemukakan bahwa waktu yang dimiliki KPU untuk melakukan penelitian penelitian administratif atau verifikasi calon anggota legislatif adalah dua minggu, namun KPU sengaja memperpendek jangka waktu menjadi satu minggu. Dengan waktu yang diperpendek bagi KPU dan calon anggota legislatif tersebut, mengakibatkan banyak calon anggota legislatif belum memenuhi syarat pada verifikasi tahap

pertama. Selanjutnya ada ketentuan Partai Politik boleh mengajukan calon anggota legislatif sebanyak 120 % (maksimal) dari jumlah kursi menyebabkan jumlah calon anggota legislatif menjadi bertambah banyak pula. Walaupun jumlah personil KPU saat itu sudah cukup banyak namun bila dibandingkan dengan jumlah calon anggota legislatif jelas tidak seimbang.

- Atas dasar permasalahan di atas, Departemen Dalam Negeri mengatur lebih rinci untuk Pemilu 2009, yang dituangkan dalam draft revisi UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, paling tidak ada 1 syarat yang di ubah dan 4 syarat baru untuk calon anggota legislatif yang akan maju pada Pemilu 2009. Beberapa syarat tersebut diantaranya calon harus berpendidikan minimal strata 1 dan bagi calon anggota DPRD DPR mempunyai NPWP dan surat pemberitahuan SPT dalam 5 tahun terakhir. Selanjutnya calon juga harus menjadi anggota partai politik minimal 6 bulan sebelum pemilu dan tidak merangkap jabatan sebagai pejabat Negara. Revisi tersebut bila dibandingkan dengan UU No. 12 tahun 2003 relatif lebih lengkap. Disamping itu RUU ini juga setidaknya dapat dijadikan seleksi awal untuk membatasi jumlah calon yang nampaknya ada kecenderungan mengalami peningkatan yang sangat signifikan, agar hasilnya dapat lebih dapat dipertanggungjawabkan.
- Walaupun dinilai telah lebih lengkap atau mungkin lebih baik namun RUU ini ternyata juga menimbulkan pro dan kontra dari berbagai kalangan khususnya kader partai politik. Walaupun banyak juga yang mendukung terhadap RUU ini, namun tidak sedikit pula yang yang menganggap pembatasan tersebut belum perlu dilakukan untuk saat ini, dengan argumen bahwa ada faktor lain yang nampaknya dianggap cukup dominan bagi seorang wakil rakyat di parlemen yaitu dapat dilihat juga unsur ketekunan dan kharismanya. Jadi tidak bisa hanya diukur dari pendidikannya saja. Ketidak setujuan tersebut salah satunya dikemukakan oleh Andung A. Rochman (Direktur *Institute for Social Institutions Studies*). Dia mengungkapkan bahwa

pendidikan sarjana tidak menjamin kualitas seseorang, sehingga aturan tersebut dianggap membatasi hak konstitusional setiap warga negara untuk di pilih. Selanjutnya dia juga menambahkan bahwa syarat bisa membaca, menulis dan berhitung saja sudah cukup. Berbeda dengan Andung A. Rochman, Direktur Jendral Kesatuan bangsa dan Politik Depdagri Sudarsono Hardjosoearto berpendapat bahwa persyaratan minimal sarjana itu tidak dapat dilihat terpisah. Dalam RUU tersebut juga mengisyaratkan bahwa anggota KPU maupun KPU provinsi minimal berpendidikan sarjana, karena penentuan kelolosan anggota KPU itu sendiripun berada di tangan DPR melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan. Dengan demikian merupakan suatu hal yang wajar apabila kemudian anggota DPR mendatang pun dipersyaratkan berpendidikan minimal sarjana. Kebijakan tersebut dinilai sudah merupakan kebijakan yang ada rangkaianya, jadi jangan dilihat sepotong-sepotong.

- Sudah selayaknya bahwa seorang wakil rakyat harus mempunyai kompetensi yang memadai. Ada 3 pilar kompetensi yang wajib dimiliki oleh wakil rakyat yaitu: knowlegde, skill dan attitude. Dengan demikian Anggota Legislatif diharapkan dapat lebih peka dalam menangkap permasalahan dan aspirasi yang timbul dalam masyarakat dengan lebih bijaksana sesuai dengan kompetensinya dan dapat menganalisis serta membantu mencariakan alternative pemecahan masalah serta merekomendasikannya kepada eksekutif secara lebih efektif dan obyektif.
- Berkaitan dengan permasalahan di atas, tidak kalah pentingnya adalah permasalahan yang terkait dengan pemalsuan KTP dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik. Pada pelaksanaan Pemilu Tahun 2004 disinyalir masih banyak terdapat pemilikan KTP palsu yang dilakukan oleh calon anggota DPRD khususnya untuk pemilihan Calon anggota DPRD DPD dan DPRD Propinsi, Kabupatenupaten dan Kota di lokasi yang bukan tempat domisili aslinya. Hal ini dilakukan calon karena adanya prediksi awal bahwa apabila dia mencalonkan diri di daerah asal, peluang untuk mendapatkan kursi di DPRD akan

sangat kecil, karena banyaknya saingan yang mungkin dianggapnya lebih unggul. Sedangkan apabila dia mencalonkan diri di daerah lain peluang mendapatkan kursi di DPRD akan lebih besar. Maka untuk memuluskan jalannya mendapatkan kursi DPRD, ia pun membuat identitas (KTP) palsu sehingga memiliki KTP ganda. Apabila hal ini dibiarkan tentu akan berdampak pada kinerja calon anggota DPRD tersebut apabila nanti mendapatkan kursi di DPD/DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota yang bukan tempat asalnya. Dampak buruknya adalah adanya ketidaktahuan atau ketidakmengertian calaon anggota DPRD tersebut terhadap kondisi lingkungan dan permasalahan strategis ataupun krusial yang dihadapi daerah yang memilihnya. Akibat ketidaktahunannya anggota DPRD tersebut menjadi kurang peka dan tidak dapat mengidentifikasi, merumuskan permasalahan, apalagi menganalisis atau bahkan mungkin memberikan alternatif pemecahan masalah terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi daerah tersebut. Apabila hal itu sampai terjadi dikhawatirkan rekomendasi-rekomendasi yang diberikan kepada eksekutif atas berbagai permasalahan yang terjadi malah menjadi kontra produktif karena tidak mewakili aspirasi dari masyarakat di daerah tersebut. Masalah KTP ganda ini pun berkaitan dengan presensi/aktifitas anggota DPRD pada saat sudah terpilih. Sebagai konsekwensi terpilih, setiap anggota DPRD harus selalu hadir dalam setiap rapat-rapat atau sidang-sidang yang dilakukan DPRD tempat dia dipilih. Namun karena domisili asalnya di daerah lain menjadikannya kerap mangkir karena mungkin masih memiliki pekerjaan tetap di kota asal, belum lagi harus secara berkala pulang untuk berkumpul dengan keluarganya. Padahal sebagai konsekwensi menjadi anggota DPRD, harus secara total malah kapan saja dibutuhkan harus siap 24 jam mengabdikan dirinya pada tugasnya sebagai wakil rakyat. Hal-hal seperti ini akan berdampak pada kurang optimalnya kinerja Anggota DPRD tersebut. Pemalsuan KTP juga disinyalir sebagai salah satu akal-akalan ataupun strategi dari para calon anggota DPRD, seperti dikemukakan oleh Ketua Partai Kebangkitan Bangsa Hermawi F.

Taslim: "Partai politik akan berfikir matematis, bagaimana bisa mendapatkan kursi di daerah yang harga kursinya murah. Sehingga mereka meninggalkan jawa yang harganya mahal (Kompas, 2 Desember 2006).

- Permasalahan KTP palsu atau KTP ganda tidak hanya terjadi pada para calon anggota Legislatif saja, tapi hal ini terjadi pula pada pemilih atau masyarakat yang menggunakan hak suaranya. Pemalsuan KTP atau KTP Ganda ini terkait dengan penerbitan Kartu Pemilih. Permasalahan yang terjadi di lapangan pada pemilu 2004 yaitu banyaknya pemilih yang mempunyai kartu pemilih ganda jadi pemilih tersebut melakukan pencoblosan di dua TPS atau lebih yang berbeda, tapi ada juga pemilih yang mempunyai kartu pemilih tapi namanya tidak tercantum dalam daftar pemilih, sehingga pemilih tersebut tidak dapat melakukan pencoblosan.
- Masalah lain yang muncul adalah adanya Kartu Anggota Partai Politik Palsu. Banyak diantara calon anggota DPRD yang sebetulnya bukan partisian, dan tidak berstatus sebagai anggota salah satu partai politik, tapi merasa mempunyai keinginan dan motivasi yang tinggi serta peluang yang besar untuk dapat bersaing memperebutkan kursi anggota DPRD, namun di sisi lain ada kendala dari segi persyaratan. Untuk memenuhi persyaratan tersebut, yang bersangkutan melakukan pendaftaran dan pembuatan kartu anggota salah satu partai politik secara dadakan sebelum mencalonkan diri. Untuk menghindari dan mengantisipasi masalah tersebut pada pemilu 2009 nanti maka dalam RUU perlu diatur bahwa yang diperbolehkan mencalonkan diri menjadi anggota DPRD bisa saja bukan dari partai politik melainkan juga perorangan (*independent*).

### **3. Diabaikannya tempat, waktu, dan media kampanye oleh Partai Politik Peserta Pemilu (Bab VIII. Pasal 71 ayat (3-5), Pasal 74, dan Pasal 75. Selain itu juga Diabaikannya larangan-larangan dalam kampanye oleh Partai Politik Peserta Pemilu (Bab VIII. Pasal 77 ayat (1)**

---

- Menurut Heru Cahyono (2004) dan Djawamaku & Sudibyo (2004), pada umumnya pelaksanaan kampanye Pemilu 2004 berjalan secara aman, bahkan secara keseluruhan masa kampanye ini dapat dikatakan memperoleh poin tertinggi dalam event demokrasi di Indonesia tahun 2004 dibandingkan dengan proses pemilu lainnya. Walaupun demikian, beberapa hal yang perlu diperhatikan agar kampanye tidak terjadi bentrokan, kerusuhan dan kekisruhan, maka diperlukan langkah-langkah antisipasi terhadap pelanggaran-pelanggaran oleh peserta pemilu dalam hal-hal berikut ini:
  - (a) Pelanggaran jadwal dan tempat yang telah ditetapkan oleh KPU. Pelanggaran tersebut dapat berbentuk pencurian waktu "*start*" kampanye, pemasangan atribut pada saat dan tempat terlarang. Hal ini disebabkan oleh kurang efektif dan intensifnya penyebaran informasi oleh KPU kepada partai-partai peserta pemilu. Penyebaran informasi di dalam masing-masing partai perlu pula dikawal melalui suatu mekanisme yang jelas dan teratur.
  - (b) Pelanggaran Norma Sosial yang berupa terjadinya pelecehan dan penghinaan oleh peserta kampanye suatu partai terhadap partai yang lain, pelibatan anak-anak dibawah umur dalam berkampanye, perusakan terhadap kenyamanan, kebersihan dan keindahan wilayah kampanye. Pelanggaran ini biasanya dikarenakan kekurangpahaman dan ketidaktahuan tentang tata tertib kampanye. Masyarakat, khususnya massa partai, perlu diberikan suatu bekal pemahaman oleh para pengurus partai di setiap level tentang makna, tujuan dan tata tertib kampanye sehingga dalam pelaksanaannya mereka bersedia dan mampu berkampanye secara tertib dan sopan.
  - (c) Pelanggaran oleh PNS. Pelanggaran ini berbentuk keterlibatan aparat pemerintahan desa dalam membagikan sumbangan dari suatu partai kepada masyarakat dengan tujuan agar mereka mencoblos partai tersebut. Pelanggaran seperti ini tidak dapat

dibiarkan agar tidak memicu protes dan kemarahan massa pendukung partai yang dirugikan.

- Dalam pelaksanaan kampanye bukan berarti tidak luput dari masalah seperti yang disebutkan di atas. Hal ini sejalan dengan pendapat A. Zaini Bisri mengatakan ada tiga penyebab konflik pemilihan anggota DPR dan DPRD yaitu (1). Masalah politik uang; (2). Persoalan administrasi pencalonan, dan sengketa perhitungan suara. (*Suara Merdeka, 8 Agustus 2005*). Persoalan-persoalan di atas diprediksi bakal muncul dalam pemilihan anggota DPR dan DPRD 2009. Kampanye curi start dengan dalih mengunjungi konstituen disinyalir berbasis Politik uang (dalam beragam bentuk mulai dari membagi-bagi sembako, uang tunai, memberi santunan/sodaqoh, membagi-bagi kaos dan paket lebaran seperti sarung, dll, *doorprize* bagi yang menghadiri kampanye, iming-iming hadiah TPS yang paling banyak menangguk suara (<http://republika.co.id>, 15 April 2004),
- Bentuk-bentuk kampanye yang dilakukan dapat berbentuk pertemuan terbatas, tatap muka, penyebaran media cetak dan media elektronik, penyiaran melalui radio atau televisi, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga di tempat umum, rapat umum, dan kegiatan lain yang tidak melanggar undang-undang. Waktu kampanye ditetapkan dalam Undang-Undang Pemilu masa waktu kampanye hanya dapat dilakukan selama 3 (tiga) minggu dan berakhir 3 hari sebelum pemungutan suara. Waktu kampanye ini sangat singkat terutama bagi calon DPD yang harus mengunjungi konstituennya diseluruh provinsi. Tetapi bagi calon DPR dan DPRD waktu kampanye cukup lama karena mereka tidak perlu mengenal seluruh konstituennya dalam satu wilayah provinsi karena pencalonan mereka ditentukan berdasarkan wilayah pemilihan dalam wilayah provinsi
- Heru Cahyono dan Djawamaku & Sudibyo serta Maswadi Rauf (2004) menyatakan bahwa agar pelaksanaan kampanye dalam pemilu berikutnya dapat menjadi suatu proses pembelajaran politik yang

efektif bagi masyarakat dimana tidak terjadi keributan atau bentrokan yang merugikan bangsa, maka perlu dilakukan penguatan terhadap beberapa faktor penting yaitu sebagai berikut:

- (a) Bentuk-bentuk kampanye perlu dikembangkan terus sehingga mengurangi kesempatan bagi partai-partai politik untuk mengerahkan massa. Penggerahan massa ini merupakan suatu cara menunjukkan kekuatan partai.
- (b) Aturan KPU tentang bentuk kampanye lebih dipertajam dan diperjelas agar makna dan tujuan kampanye lebih terarah pada yang semestinya. Menurut Maswadi Rauf, pengertian kampanye adalah suatu kegiatan untuk menyampaikan dan memperkenalkan program, posisi dan pendapat partai dalam berbagai isu penting nasional dan lokal.
- (c) Aturan KPU tentang kampanye perlu terus disosialisasikan kepada para kader partai dan juga kepada masyarakat secara intensif di berbagai level pemerintahan.
- (d) Sanksi hukum yang jelas dan tegas terhadap berbagai pelanggaran.
- Pada umumnya kegiatan kampanye hanya dilakukan oleh para kader atau selebritis yang dibayar untuk berorasi di depan massa sehingga materi atau isi dari orasinya pun cenderung hanya pengobaran semangat massa pendukung, tidak pada program atau pendapat partai tentang isu nasional dan lokal yang aktual dan penting. Kampanye yang dilakukan oleh partai-partai politik, terutama yang dilakukan di rapat-rapat umum, jarang dilakukan oleh jajaran calon anggota DPRD yang mewakili partai, yang seharusnya memperkenalkan diri, mengemukakan visi dan misinya sebagai calon anggota DPRD/wakil rakyat. Maswadi Rauf menekankan bahwa kampanye Pemilu 2004 tidak menunjukkan pengertian kampanye yang sebenarnya. Bahkan Djawamaku & Sudibyo menyatakan bahwa materi dan isi orasi beberapa politisi hanya merupakan pelecehan terhadap politisi dan partai politik tertentu. Misalnya munculnya suatu daftar “politisi busuk” yang menjadi isu untuk menjatuhkan

politisi dan partai tertentu. Berkaitan dengan masalah ini, Heru Cahyono, Djawamaku & Sudibyo dan Maswadi Rauf menunjukkan beberapa hal penting yang harus diperhatikan:

- (a) Perlunya dilakukan pendidikan politik bagi masyarakat agar memahami makna dari kampanye. Hal ini merupakan suatu tugas berat KPU yang perlu dilakukan secara bekerjasama dengan instansi pemerintah lain yang terkait.
  - (b) Bentuk kampanye dialogis perlu lebih disosialisasikan dimana kampanye tersebut akan terlihat mana calon anggota DPRD yang mumpuni dan tidak.
  - (c) Media massa elektronik dan cetak serta selebaran-selebaran harus lebih banyak digunakan untuk memperkenalkan setiap calon anggota DPRD dari masing-masing partai, baik tentang riwayat hidup maupun prestasi-prestasi yang telah dicapainya. Penggunaan media inipun harus diatur dan dimonitor agar efektif dan efisien.
- Ada beberapa bentuk politik uang di masa kampanye, misalnya pembagian sembako, uang tunai, pemberian sodaqah/santunan, pembagian paket lebaran, *doorprize*, bahkan ada yang berbentuk beasiswa, yang pada intinya adalah partai memberi sesuatu kepada masyarakat agar mereka memberikan suaranya untuk partai atupun calon anggota DPD. Heru Cahyono mengemukakan bahwa praktek politik uang merupakan musuh yang berbahaya untuk mengejar target suara, dan sulit diberantas, mengingat sifatnya sudah melembaga dan membudaya. Maraknya politik uang dipengaruhi oleh beberapa faktor, misalnya:
    - (a) Kondisi sosial politik dan sosial ekonomi masyarakat yang saat ini cukup tertekan sehingga mereka dengan mudahnya menjual hak pilihnya dengan sekian ribu rupiah saja.
    - (b) Peran Panwaslu yang masih lemah dalam menindak para pelaku politik uang, terutama ketika mereka berbicara tentang bukti dan saksi yang sukar untuk dikemukakan.

- (c) Ketidaktahuan masyarakat tentang arti pentingnya pemilu bagi kehidupan mereka.
  - (d) Ketidakpercayaan masyarakat pada partai politik, sehingga masyarakat berlomba-lomba memanfaatkan keberadaan partai politik manapun untuk kepentingan mereka sendiri.
- Djawamaku mengajukan beberapa solusi bagi pemecahan masalah politik uang, yang pada intinya adalah peningkatan kegiatan pembelajaran masyarakat tentang kehidupan berpolitik. Djawamaku menekankan bahwa pendidikan politik untuk rakyat menjadi sangat penting agar tidak terjadi fenomena “memilih kucing dalam karung”.
    - (a) Rakyat didorong untuk bersikap kritis terhadap lingkungan dan perkembangan agar tidak menjadi objek permainan partai-partai politik.
    - (b) Rakyat didorong untuk berani menuntut wakil-wakil rakyat yang terpilih untuk menyuarakan dan memperjuangkan kebutuhan masyarakat.
    - (c) Rakyat didorong untuk membuat kontrak sosial dengan wakil-wakil yang terpilih.
  - Djawamaku & Sudibyo mengemukakan tiga asumsi terjadi pemanfaatan fasilitas negara oleh pejabat negara, yaitu:
    - (a) Ketidakpahaman dan ketidakpedulian pada perundangan yang berlaku
    - (b) Lemahnya penegakan hukum
    - (c) Adanya keberpihakan hukum
    - (d) Egoisme Birokrat yang semena-mena.
- Penyelesaian masalah dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, misalnya:
- (a) Sosialisasi sanksi hukum dan penegakan hukum yang konsisten secara konsisten dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang.
  - (b) Pengawasan oleh masyarakat perlu lebih diperkuat dan diatur dalam suatu aturan hukum.

**4. Kurangnya sosialisasi mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS (Bab IX. Pasal 84 dan Pasal 85).**

- Tata cara pemungutan suara Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD adalah salah satu masalah strategis pada Pemilu 2004, yang bisa jadi akan menimbulkan masalah yang sama pada Pemilu tahun 2009. Titik lemahnya masalah ini ditujukan pada dua hal: *Pertama*, kelemahan sosialisasi KPU kepada perangkat pelaksana yang lebih bawah, terkhusus pada petugas KPPS/PPS; dan *kedua*, kapasitas pelaksana KPPS/PPS dalam mensosialisasikan tata cara pemungutan suara pemilu kepada pemilih sebelum dilaksanakan pemungutan suara. Sosialisasi diartikan Bertrand (1993:33; Leslie 1996:11; Bulhler; 1968; maupun Wila Huky; 1993:54) sebagai proses individu atau kelompok memperoleh mempelajari nilai-nilai, sikap, pengetahuan, berbagai keterampilan dan teknik yang dimiliki oleh suatu kelompok masyarakat. Dalam sosialisasi mengandung arti proses bantuan kepada individu untuk menyesuaian diri dalam tata cara berpikir, berperilaku dan bertindak sesuai dengan situasi dan kondisi yang ditetapkan berlaku oleh kelompok sosial. Dengan demikian sosialisasi mengandung makna: (1) bantuan, asuhan, atau bimbingan pada individu; (2) proses belajar dan penyesuaian diri; (3) pencapaian pemahaman, penguasaan, dan aplikasi; dan (4) dilakukan secara terus-menerus. Sosialisasi dalam tata cara pemungutan suara juga mengandung keempat makna tersebut, dimana Komisi Pemilihan Umum (KPU) harus memberikan bimbingan; pembelajaran untuk menyesuaikan diri sehingga mencapai kompetensi pemahaman yang menyeluruh dan dilakukan dengan berbagai cara secara terus-menerus kepada struktur yang lebih bawah yakni petugas KPPS/PPS. Dengan demikian pemahaman tata cara pemilihan yang benar-benar dipahami oleh petugas KPPS/PPS untuk kemudian disampaikan kepada para pemilih yang memiliki sistem kognitif yang bervariasi. Kenyataan di lapangan sosialisasi masih menunjukkan persoalan yang *urgent*. Hal ini di

tandai dengan empat persoalan strategis, yakni: (1) masih terjadinya kebingungan dan/atau ketidaktahuan masyarakat cara mencoblos yang benar; (2) Hal demikian disebabkan oleh tidak profesionalnya penyelenggara pemilu (KPU/KPU Provinsi, Kabupaten dan Kota) sehingga sosialisasi yang dilakukan jauh dari yang diharapkan, sebagai akibat dari proses seleksi aparat penyelenggara pemilu yang tidak memadai; (3) Kondisi demikian mengakibatkan banyaknya pemberian suara yang tidak sah, sehingga mampu memicu skeptisme masyarakat terhadap arah demokrasi di Indonesia ke depan.

- Tujuan sosialisasi adalah menjadikan pemahaman pada seluruh individu yang menjadi pemilih Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD. Tata cara pemungutan suara yang membingungkan mengindikasikan bahwa sosialisasi yang dilakukan oleh KPU dengan jajarannya dipandang tidak optimal. Persoalan pertama diduga karena KPU tidak memberikan sosialisasi yang berazaskan pada usaha bantuan untuk pembelajaran yang mengarah pada pemahaman yang menyeluruh.
- Lebih dari 30% suara pemilih diindikasikan tidak mencoblos secara benar atau setidaknya keliru dalam mencoblos kartu suara. Kenyataan ini tidak serta merta langsung ditujukan kesalahan tersebut kepada para pemilih. Tidak ada teori yang secara tegas mengemukakan, bahwa kesalahan memilih diletakkan kepada pemilih. Kekeliruan itu disebakan kelemahan dalam sosialisasi tata cara pemilihan. Dengan demikian sesungguhnya para pemilih dengan variasinya membutuhkan bimbingan dan pemahaman yang variatif pada setiap pemilih.
- Profesionalitas KPU/KPU Provinsi, Kabupaten, dan Kota setidaknya dibalut oleh empat kompetensi dasar, yakni (1) kompetensi umum, yaitu pemahaman politik dan pemilihan umum; (2) kompetensi akademik, yakni kemampuan dalam menggunakan nalar ilmiah yang bersifat sistematis dalam menjalankan tugas-tugas pokoknya sebagai anggota komite; (3) kompetensi sosial, yakni memahami pemilihan umum legislatif adalah sebagai pesta demokrasi yang melibatkan seluruh lapisan sosial, sehingga mensosialisasikan tata cara

pencoblosan menjadi bagian penting yang tidak terpisahkan; dan (4) kompetensi personal, yakni sebagai pribadi yang teguh, integratif dan mengandalkan keseluruan kemampuannya untuk menjalankan tugas pokoknya.

##### **5. Merebaknya manipulasi hasil perhitungan suara (Bab IX Pasal 104).**

- Pemilu Legislatif 2004 menurut hasil survei yang dilakukan IFES (*International Foundation for Election System*), oleh sebagian kalangan dinilai berlangsung sukses. Namun Pipit R. Kartawidjaja dalam buku hasil kajiannya yang berjudul Catatan Hasil Pemilu 2004 mengemukakan bahwa sejumlah partai peserta Pemilu dirugikan karena KPU salah melakukan penghitungan suara. Secara keseluruhan nilai positif Pemilu 2004 agaknya baru sebatas pada sukses pada massa kampanye, namun kurang diikuti oleh aspek-aspek lainnya sehingga menimbulkan ketidakpuasan dari berbagai pihak dan nyaris meluas di sejumlah daerah. Kekisruhan hasil penghitungan suara disinyalir antara lain akibat dari kelalaian petugas KPPS dan TPS di lapangan yang kurang mengetahui aturan dan memahami prosedur pengisian formulir pemungutan dan perhitungan suara. Ketidakmampuan/ kekurangterampilan petugas ini seringkali menimbulkan ketegangan dan keriuhan baik di antara petugas sendiri maupun antara petugas dan pemilih. Untuk menjamin kelancaran pelaksanaan pemilu legislatif yang adil dan jujur, ada baiknya aparat penyelenggara pemilu diseleksi sesuai dengan kriteria dan kompetensi yang dibutuhkan sesuai dengan tugas dan perannya. Selain memperhatikan proses perekutan, diharapkan agar aparat penyelenggara diwajibkan untuk mengikuti pelatihan/ sosialisasi sebelum diterjunkan di lapangan.
- Berdasarkan Undang-undang No. 12 Tahun 2003 pasal 96 sampai dengan pasal 104, proses penghitungan suara dilakukan secara manual mulai dari tingkat KPPS/ KPPSLN, PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, hingga KPU Pusat. Proses penghitungan suara secara manual ini memang cukup panjang dan

melelahkan sehingga memerlukan waktu yang cukup lama dan tingkat kecermatan yang tinggi. Ketidakpuasan atas hasil pemilu yang ditunjukkan oleh berbagai kalangan melalui berbagai cara, antara lain protes atau bahkan upaya hukum, yang disebabkan oleh banyaknya bukti pelanggaran dan kecurangan yang terjadi, terutama pada saat penghitungan suara. Kelemahan sistem penghitungan secara manual ini juga menyebabkan kelambatan rekapitulasi dan penetapan hasil penghitungan suara sehingga pengumuman hasil penghitungan tidak dapat dilakukan sesuai target/jadwal. Penerapan IT secara maksimal mungkin dapat menjadi alternatif pertimbangan untuk meminimalisir kelemahan tersebut.

- Di satu sisi, penolakan hasil penghitungan suara menurut sejumlah kalangan seperti peneliti CSIS, Indra J. Piliang dan Rully Chairul Azwar merupakan ungkapan psikologis kepanikan dan ketidaksiapan sejumlah elit politik untuk “kehilangan” kekuasaan melalui mekanisme demokratis. Sementara Ketua KPU, Nazaruddin Sjamsuddin mengemukakan bahwa penolakan dan ketidakpuasan tersebut dapat meresahkan dan membingungkan masyarakat.
- Situasi pada Pemilu Tahun 2004 sebenarnya sudah berbeda. Partai-partai baru pada umumnya sudah jauh lebih siap untuk menempatkan saksi-saksinya disetiap TPS hingga ke pelosok, sehingga dapat mengawasi simpul-simpul penyelewengan suara yang biasa terjadi seperti simpul pemindahan dokumen dari TPS ke PPS atau pun proses rekapitulasi suara dari PPS ke tingkat Kecamatan . Kendati demikian kecurangan-kecurangan dalam penghitungan suara senantiasa terus berlangsung, mengingat modus pelanggaran semacam inilah yang paling mudah dilakukan. Dalam hal ini pengawasan dan pemantauan harus lebih diintensifkan, baik dari aspek personil pengawasnya maupun aspek sistemnya. Penyelewengan data seringkali terjadi pada celah-celah perjalanan data tersebut dari tahap yang satu ke tahap selanjutnya. Disarankan agar di setiap tahapan tersebut disusun suatu mekanisme pelaporan dan pemantauan yang efektif dan ketat untuk menghindari

kecurangan-kecurangan yang mungkin dilakukan oleh oknum petugas/panitia.

- Menyikapi persoalan dalam penghitungan suara pihak Panwaslu menilai bahwa masalah tersebut timbul disebabkan oleh kekurangtertiban administrasi dokumen pemilu serta akibat kecurangan yang disengaja (Kompas 6 Mei 2004). Selain faktor kesengajaan dalam memanipulasi data hasil penghitungan suara, permasalahan yang timbul dalam proses penghitungan suara ini juga tidak mengenyampingkan faktor kemungkinan kesalahan akibat ketidaktelitian petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) atau keterampilan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) yang masih minim dalam mensuplai data ke KPU.
- Berdasarkan pada uraian diatas maka direkomendasikan beberapa hal berikut :
  1. Aparat penyelenggara pemilu direkrut melalui seleksi sesuai dengan kriteria dan kompetensi yang dibutuhkan sesuai dengan tugas dan perannya
  2. Aparat penyelenggara diwajibkan untuk mengikuti pelatihan / sosialisasi sebelum diterjunkan di lapangan.
  3. Penerapan IT secara maksimal dalam proses penghitungan suara utnuk meminimalisir kelambatan dan kesalahan data
  4. Penyusunan mekanisme pelaporan dan pemantauan yang efektif dan ketat untuk menghindari kecurangan-kecurangan yang mungkin dilakukan oleh oknum petugas/panitia.

# Bab 4

## TEMUAN LAPANGAN

Penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) Tahun 2004 khususnya untuk Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, secara politik bisa dikatakan berhasil. Namun demikian, apakah secara hukum dan administrasi/manajemen pemilu sudah berhasil? Dan tampaknya, aspek-aspek hukum --dalam hal ini materi UU No. 12 Tahun 2003 sebagai yang mengamanatkan penyelenggaraan pemilu tersebut-- bukan tanpa kendala. Dengan segala dinamikanya, pemilu 2004 juga patut dievaluasi dan ditelaah lebih jauh, bukan saja dalam hal penyelenggaraan pemilu, tetapi juga keseluruhan sistem dan proses pemilu, apakah sudah mencapai sesuatu yang ideal.

Disadari oleh semua *key informants* bahwa UU Nomor 12 Tahun 2004 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, masih menyisakan celah-celah (*gaps*) yang mengakibatkan belum optimalnya proses dan pelaksanaan pemilu pada waktu lalu. Hal demikian mengindikasikan perlunya pengkajian lebih mendalam atas persoalan-persoalan strategis yang mengatur pemilu, sebagai langkah strategis dalam menghasilkan kualitas pemilu yang diharapkan oleh semua elemen negara bangsa Indonesia.

## A. PROVINSI

### 1. Provinsi Bali

#### a. Isu-isu stratejik Materi UU No. 12 Tahun 2003

DPRD:

#### Sistem Pemilihan Umum

Pasal 107 ayat (2) huruf a dan b merupakan Pasal yang tidak konsisten terhadap aspirasi dan hak masyarakat dalam memilih dan dipilih. Aspirasi masyarakat dan calon terpilih akan dirugikan, hal ini dikarenakan aspirasi akan dimentahkan dengan ketentuan Pasal 107 ayat (2) huruf a dan b, apabila tidak memenuhi target Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). BPP tetap diberlakukan sebagai standarisasi perhitungan hasil suara dalam penetapan jatah kursi, tetapi selain itu perlu ditegaskan bahwa Calon Terpilih tidak berdasarkan nomor urut tetapi berdasarkan perolehan suara terbanyak Calon Terpilih di daerah pemilihan yang bersangkutan.

Mekanisme pemungutan suara dengan penggabungan memilih tanda gambar partai politik dan gambar calon sebaiknya perlu dipertahankan karena sebagai bagian dari proses pembelajaran politik, mengingat negara kita masih pada masa transisi demokrasi sehingga eksistensi partai politik juga perlu diperhatikan.

AKADEMISI:

#### Sistem Pemilihan Umum

Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka sebagaimana tercantum pada Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 "*Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.*" perlu dilakukan dengan cara yang benar-benar terbuka. Penetapan calon tidak tepat jika menggunakan nomor urut, tetapi menggunakan suara terbanyak dengan BPP berdasarkan persentase saja.

## **b. Isu-Isu Stratejik Pelaksanaan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Tahun 2004**

DPRD:

1. Pendataan pemilih tidak dilakukan dengan baik oleh pihak yang diberi kewenangan. Terdapat jumlah penduduk usia pemilih di suatu kecamatan yang melebihi dari jumlah yang semestinya. Tetapi sayangnya tidak ada penegakkan hukum yang memadai atas pelanggaran hukum seperti itu.
2. Pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik. Perlu adanya tindakan hukum yang jelas dan tegas terhadap pelanggaran-pelanggaran tersebut. Jangan sampai adalagi kompromi terhadap hal-hal semacam itu.
3. Kurangnya sosialisasi mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS. Hal ini disebabkan tidak memadainya waktu yang dibutuhkan untuk melakukan sosialisasi tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS. Dengan sosialisasi yang memadai maka diharapkan suara yang dinyatakan tidak sah dapat lebih diminimalisasi, meskipun Provinsi Bali merupakan daerah yang temuan kasus suara tidak sah-nya terkecil yaitu 18%.

AKADEMISI:

Kurangnya sosialisasi mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS. Kurangnya waktu yang tersedia untuk melakukan sosialisasi baik kepada masyarakat maupun penyelenggara, dalam hal ini petugas KPPS/PPS diyakini merupakan sumber permasalahan ini. Mengingat sistem pemilu yang diterapkan adalah sistem yang baru, maka dibutuhkan waktu yang memadai agar sosialisasi dapat dilaksanakan secara optimal. Lebih dari itu, sosialisasi semestinya tidak sebatas hanya

dilakukan oleh KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota tetapi juga dilakukan oleh seluruh pihak terkait seperti Panwaslu dan seluruh komponen masyarakat yang terkait dalam rangka mensukseskan Pemilu.

## **2. Daerah Istimewa Yogyakarta**

### **a. Isu-isu stratejik Materi UU No. 12 Tahun 2003**

#### **Sistem Pemilihan Umum**

Dalam menyikapi Sistem Pemilihan Umum Legislatif terdapat dua pandangan yang berbeda. Pandangan pertama yaitu dari Kelompok Akademisi, KPU, Pemerintah dan Masyarakat yang menghendaki sistem Pemilihan Umum yang digunakan adalah sistem distrik sehingga masyarakat mendapat kejelasan siapa yang dipilih sehingga kualitas dari pada calon akan lebih terjamin. Sementara itu kelompok Partai politik terutama elit-elit partai lebih menghendaki partai tetap memiliki pengaruh dan memegang kendali dalam menentukan calon anggota legislatif. Mereka mengkhawatirkan dengan sistem distrik, loyalitas anggota legislatif bukan ke partai tapi pada konstituennya sehingga partai kehilangan kontrol. Mengingat alasan itu, mereka masih berpendapat bahwa sistem proporsional terbuka seperti saat ini masih perlu dipertahankan bahkan bila perlu sistem proporsional murni

#### **Penetapan Calon Terpilih**

Penetapan calon terilih berdasarkan daftar urut dianggap sebagai konsekuensi logis sistem proporsional yang masih diterapkan. Dalam hal ini maka campur tangan partai politik tetap dipertahankan karena kalangan Partai Politik masih menghendaki hal tersebut. Dengan penghilangan daftar urut, mereka terutama elit-elit parpol khawatir tidak bisa menjadi anggota legislatif padahal mereka lah yang telah banyak berkorban untuk partai. Penghilangan daftar urut juga dikhawatirkan akan menimbulkan rivalitas antar kandidat dalam satu partai sendiri. Kalangan akademisi lebih menyepakati setidaknya kalau sistem distrik belum bisa diterapkan maka sistem proporsional terbuka seperti saat ini dengan menghilangkan daftar urut menjadi tahap transisi menuju kepada sistem distrik akan tetapi mereka menghendaki sistem distriklah yang diterapkan. Lembaga

Legislatif yang diisi Partai Politik sering mengedepankan kepentingan-kepentingan partai bukan kepentingan masyarakat, karena itu dalam realitasnya banyak masyarakat yang aspirasinya tidak terwakili oleh partai politik. Tidak tertutup kemungkinan anggota legislatif (sebagai lembaga perwakilan rakyat bukan Lembaga perwakilan parpol) diangkat/dicalonkan dari rakyat yang bukan berasal dari partai politik. Artinya peluang calon independent dalam pemilihan umum legislatif perlu mendapat kesempatan.

### **Daerah Pemilihan**

Penentuan daerah Pemilihan merupakan kebijakan politis untuk itu penentuannya dilakukan harus dalam kebijakan politis yaitu dituangkan dalam Undang-Undang bukan diserahkan kepada kebijakan KPU. Saat ini penentuan daerah Pemilihan dilakukan oleh Keputusan KPU.

### **b. Isu-Isu Stratejik Pelaksanaan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Tahun 2004**

#### **Tidak Optimalnya Pemutakhiran Data Pemilih**

Konsep Pantarlih (Panitia Pendaftaran Pemilih) yang pernah digunakan pada pemilu-pemilu masa orde baru memiliki akurasi pendataan calon pemilih yang lebih baik dengan sistem saat ini, untuk itu konsepsi tersebut dapat dijadikan acuan dasar untuk pendaftaran pemilu selanjutnya dengan penyesuaian sesuai situasi dan kondisi. Pada Masa yang akan datang apabila Sistem Kependudukan di Indonesia sudah baik maka pendaftaran tidak perlu dilakukan cukup dengan berdasarkan pada data yang ada dalam sistem tersebut.

#### **Terlalu Besarnya Pembiayaan Pemilu**

Pemilihan Legislatif, DPD, Presiden dan Kepala Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota yang saat ini dilakukan dirasakan berulang-ulang sehingga dari aspek pembiayaan cukup memberatkan bagi keuangan Negara/daerah. Penyederhanaan pemilihan Umum perlu dilakukan antara lain misalnya dengan

penyelenggaraan pemilu gabungan untuk Pemilihan Kepala Daerah Propinsi serta Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten/Kota.

Perlu adanya transparansi Permasalahan Pendanaan peserta pemilu. Laporan pertanggung jawaban keuangan di samping diaudit oleh tim independent juga sebaiknya dipublikasikan secara terbuka kepada masyarakat dan ada penegakan aturan yang tegas dan keras apabila terdapat pelanggaran.

### **Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pada Fasilitas Pemerintah**

Permasalahan kampanye lebih tertumpu pada permasalahan penegakan aturan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penegakan aturan menghadapi permasalahan karena dalam aturan yang ada, sudah terdapat larangan namun tidak ada pengaturan tentang sanksi kepada pihak-pihak yang melakukan pelanggaran. Sanksi atau tindakan hukum dalam Pemilu menggunakan aturan pidana umum padahal pelanggaran dalam pemilu memiliki karakteristik tersendiri untuk itu pengaturannya perlu dilakukan tersendiri dalam Pidana pemilu bahkan sebaiknya penyidiknya ad hoc dan pengadilannya ad hoc pula.

### **Kurangnya penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS**

Profesionalisme penyelenggara Pemilu menjadi sorotan karena anggota KPU lebih banyak berasal dari disiplin ilmu yang terkait dengan politik sehingga tak heran banyak anggota KPU di pusat dan daerah yang kurang memahami manajemen bahkan manajemen yang ada dalam pemerintahan. Disamping itu sekretariat KPU banyak diisi oleh pegawai-pegawai yang kurang dibutuhkan organisasi (tempat pembuangan), hal tersebut menjadi salah satu penyebab dari kurang profesionalnya pelaksanaan tugas KPU. KPU juga sering dicurigai memiliki afiliasi dengan partai politik atau calon-calon incumbent. Hal tersebut dimungkinkan terjadi karena sekretariat KPU merupakan birokrat Pemerintahan Daerah dan terkadang calon incumbent menggunakan birokrasi sebagai alatnya dan KPU juga tidak terlepas dari itu.

### **Manipulasi Hasil Pemungutan Suara**

Manipulasi suara masih mewarnai Pemilu tahun 2004 terutama di daerah-daerah yang terpencil. Hal tersebut terjadi karena kurangnya pengawasan baik dari partai politik, media, masa, panitia pengawas dan masyarakat. Pengawasan yang kurang ini membuka peluang untuk dimanfaatkan sehingga terjadi manipulasi suara.

## **3. Provinsi DKI Jakarta**

### **a. Isu-isu stratejik Materi UU No. 12 Tahun 2003**

#### **Sistem Pemilu (BAB I KETENTUAN UMUM Pasal 6 Ayat (1)).**

Sistem pemilihan umum sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 Pasal 6 ayat (1) menyatakan bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.

Menurut para *key informants*, sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dengan ketentuan angka BPP yang terlalu tinggi menyulitkan bagi calon anggota untuk mencapainya. Dengan kondisi seperti ini akhirnya penetapan calon berdasarkan nomor urut tidak bisa dihindari. Fenomena nomor urut secara faktual telah mengundang permasalahan tersendiri dalam internal partai. Muncul beberapa saran dari kalangan partai politik berkaitan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, mulai dari untuk menurunkan persentase angka BPP (20%-30%) hingga tuntutan diberlakukannya sistem proporsional dengan daftar calon tertutup.

## **4. PROVINSI RIAU**

### **a. Isu-isu stratejik Materi UU No. 12 Tahun 2003**

#### **Sistem Pemilihan Umum**

Sistem pemilihan umum dilaksanakan melalui sistem proporsional dengan daftar calon terbuka sebagaimana tercantum dalam UU No. 12 Tahun 2003 Bab I Ketentuan Umum Pasal 6 ayat (1) disebutkan "(1) Pemilu untuk memilih

anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.”

Menurut *key informant* dari KPU Provinsi Riau, persandingan 2 sistem itu dikarenakan pertimbangan belum siapnya masyarakat, mengingat keberadaan partai kebanyakan masih tumbuh sesaat hanya pada waktu pemilu kemudian menghilang lagi. Dari sisi kesiapan sebenarnya Pemilu 2004 sudah lebih baik dari pada pemilu-pemilu sebelumnya, tapi masih perlu adanya ketegasan yang mungkin bisa dimunculkan lewat keputusan-keputusan sebagai upaya memberi pewarnaan bagi peraturan perundang-undangan yang telah ada. Masalah yang juga muncul dalam sistem pemilu ini Menurut *key informant* dari KPU Provinsi Riau adalah mengenai besarnya wilayah daerah pemilihan yang dinilai merugikan banyak konstituen. Mekanisme penetapan calon mestinya berdasarkan suara terbanyak bukan berdasarkan nomor urut. *Key informant* dari KPU Provinsi Riau memandang untuk Pemilu 2009 bisa saja menggunakan sistem distrik, tetapi sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dipandang lebih baik karena alasan keberagaman karakteristik penduduk Indonesia.

Sementara itu menurut *key informant* dari DPRD Provinsi Riau bahwa sistem proporsional dengan daftar calon terbuka masih menjadi perdebatan di tubuh partai politik. Di satu pihak menginginkan tetap diberlakukannya nomor urut demi kepentingan partai, sementara di pihak lain menghendaki diberlakukannya suara terbanyak. Jika nomor urut akan diberlakukan, seharusnya ada ketentuan internal partai yang menyatakan kredibilitas dan prestasi calon anggota yang diajukan setelah melalui penilaian yang dilakukan oleh Tim Penilai dari partai politik yang bersangkutan. *Key informant* dari DPRD Provinsi Riau memandang bahwa pemilu 2009 lebih baik menggunakan sistem distrik murni.

Perspektif *key informants* dari akademisi memandang bahwa sistem proporsional dengan daftar calon terbuka lebih banyak memberikan keuntungan kepada partai politik ketimbang sebagian besar calon anggota yang

diajukan, karena diberlakukannya nomor urut calon. Keadaan demikian menurut pandangan *key informants* dari akademisi jelas belum mewakili keinginan rakyat. Seharusnya posisi suara terbanyak adalah pemenangnya. Berkaitan dengan penetapan calon, maka Sistem BPP perlu dan harus tetap diberlakukan (jumlah pemilih berbanding jumlah suara). Selanjutnya mengenai mekanisme pemberian suara menurut *key informant* dari akademisi mestinya dengan mencoblos gambar calon sudah bisa dianggap sah. Untuk pemilu 2009 sistem proporsional dengan daftar calon terbuka perlu dipertegas dan diluruskan lagi , karena sistem distrik belum memungkinkan dilakukan dengan alasan karena keberagaman daerah-daerah pemilihan.

**b. Isu-Isu Stratejik Pelaksanaan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Tahun 2004**

**1. Tidak optimalnya pemutakhiran data pemilih (Bab Pasal 13, dan 14 ayat 1 dan psl. 53 ayat 1-4)**

Menurut *key informant* dari KPU dan DPRD Provinsi Riau, pemutahiran data dan validasi data pemilih kurang memadai karena terlalu banyak pengelola data/pihak yang menangani masalah pendataan. Mestinya data langsung ditangani pengurus RT dan RW sebagai pihak yang lebih tahu warganya.

*Key informant* dari Akademisi berpendapat bahwa selama ini pembaharuan-pembaharuan/ pemutakhiran data untuk kepentingan pemilu selalu bernuansa “”proyek”” (pengayaan kelompok atau individu). Untuk kegiatan pendataan pemilih pada pemilu di Provinsi Riau yang lalu, konon menghabiskan biaya 7,2 trilyun. *Key informant* dari Akademisi menyarankan agar pemutakhiran data harus di-upgrade setiap hari dan disimpan di bank data. Selain itu unsur-unsur terkecil seperti RT/RW harus dilibatkan dalam struktur pendataan yang mendukung pendataan yang sudah baku. Yang dimaksud dengan hal ini, contohnya lurah secara periodik misalnya 1 bulan sekali melaporkan data ke Camat. Dengan demikian di bawah 1 bulan RW harus melakukan pelaporan data ke Lurah. Pelaporan ini dilakukan secara rutin, dan bagi pihak yang melakukan kelalaian dapat ditindak tegas.

## **2. Kurangnya sosialisasi mengenai tatacara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS**

Menurut *key informant* dari KPU dan DPRD, serta Akademisi Provinsi Riau sosialisasi langsung mengenai tatacara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS adalah salah satu hal yang sangat penting. *Key informant* dari Akademisi menambahkan bahwa selama ini KPU kurang melakukan sosialisasi sehingga banyak kebingungan dan kesimpangsiuran penafsiran baik oleh masyarakat maupun petugas KPPS/PPS itu sendiri. Menurut *key informant* dari DPRD Provinsi Riau masalah tatacara pemberian suara dan pemungutan suara belum diakomodir di dalam UU Pemilu. *Key informant* dari DPRD Provinsi Riau menyarankan agar anggota KPU diambil dari partai yang punya suara terbanyak dan Partai yang menang diangkat sebagai ketua KPU. Berkaitan dengan sosialisasi mengenai tatacara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS, *key informant* dari Akademisi menyarankan agar dalam proses rekrutmen selain harus ketat juga perlu diperhatikan faktor netralitas; kegiatan sosialisasi lebih diperbanyak dan diperluas cakupan wilayahnya; serta keterlibatan lembaga-lembaga lain di luar KPU tampaknya perlu dipertimbangkan dalam rangka bersama-sama membangun kesadaran berpolitik masyarakat, walaupun tanggung jawabnya tetap berada di KPU.

## **3. Merebaknya manipulasi hasil penghitungan suara (Bab IX, pasal 104)**

*Key informant* dari Akademisi mengemukakan bahwa **merebaknya manipulasi hasil penghitungan suara disebabkan oleh banyak hal**, diantaranya yaitu: Petugas penghitungan suara tidak tegas sehingga ada tekanan-tekanan dari pihak-pihak tertentu (partai); Kepemihakan yang tidak jujur dari petugas penghitungan suara; Tidak semua PPS/KPPS dihadiri saksi. Tidak semua saksi tahan menunggu hingga akhir penghitungan suara; dan Kurangnya dana di setiap KPPS/PPS mengakibatkan ada beberapa PPS/KPPS yang menerima santunan/ sumbangan dari pihak-pihak tertentu sehingga bisa

saja pihak-pihak tersebut ditunggangi kepentingan-kepentingan pihak tertentu. Sehubungan dengan hal itu *key informant* dari Akademisi menyarankan agar diatur mengenai tindakan bagi pihak-pihak yang dengan sengaja melalaikan tata cara penghitungan suara, meskipun sesungguhnya terdapat kendala berarti, baik dari segi kualitas SDM-nya yang kurang memadai dan maupun dari segi insentifnya yang juga kurang memadai.

## B. KABUPATEN

### 1. Kabupaten Deli Serdang

#### a. Isu-Isu Strategis Materi UU No. 12 Tahun 2003

##### Bab I. Ketentuan Umum Pasal 6 ayat (1)

DPRD Deli Serdang : Kedua sistem, baik sistem proporsional maupun daftar calon terbuka perlu dilakukan.

Kesbang: Calon dengan sistem terbuka saja, tidak perlu sistem proporsional  
Akademisi (*Dosen Fisip USU kebetulan Ketua dan anggota KPU Kabupaten*):  
Untuk menghindari multi tafsir antara sistem proporsional dan daftar calon terbuka yang menyebabkan ketidakkonsistenan ini, sebaiknya cukup dengan menganut sistem daftar calon terbuka saja.

Berdasarkan isu-isu stratejik yang disampaikan *key informants* Kabupaten Deli Serdang pada uraian di atas dapat dideskripsikan bahwa pandangan anggota DRPD berbeda dengan penyelenggara pemilu dan akademisi. Berdasarkan pandangan legislatif kedua sistem digunakan sekaligus yaitu proporsional dan calon terbuka. Sedangkan akademisi dan birokrat menginginkan daftar calon terbuka. Kondisi terjadinya multi tafsir yang membuat masyarakat atau pemilih menjadi bingung ini semestinya dapat dihindari dengan melakukan perbaikan kebijakan untuk mempermudah pemahaman publik.

Rekomendasi *key informants* adalah perlunya revisi pasal 6 ayat (1) dengan menetapkan salah satu sistem apakah sistem proporsional atau dengan daftar calon terbuka dengan penetapan berdasarkan abjad bukan berdasarkan daftar

nomor urut. Ini perlu dilakukan untuk menghindari agar tidak terjadi sistem pemilu legislatif yang bersifat abu-abu.

### **Bab IX Pemungutan, Perhitungan Suara, dan Hasil Penetapan Hasil Pemilihan Umum Pasal 84 ayat (1)**

DPRD Deli Serdang: Harus mencoblos tanda gambar partai dan mencoblos tanda calon (kedua-duanya), dan inilah yang sah.

Kesbang: Cukup mencoblos tanda gambar calon saja karena sudah jelas calon yang besangkitan berasal partai politik mana.

Akademisi (*Dosen Fisip USU kebetulan Ketua dan anggota KPUD*): Tidak ada ketegasan dari kebijakan tersebut, sebab apabila tanda gambar partai politik saja dicoblos dianggap sah, sementara apabila hanya mencoblos nama calon dianggap tidak sah.

Berdasarkan isu-isu stratejik (II) yang sampaikan *key informants* pada uraian di atas dapat dideskripsikan bahwa pandangan anggota DRPD berbeda dengan penyengelenggara pemilu dan akademisi. Pandangan legislatif kedua-duanya yaitu mencoblos tanda gambar partai dan mencoblos calon ini dikategorikan hasil pemilu dinyatakan sah. Pandangan akademisi dan kebetulan juga penyelenggara pemilu berdasarkan keputusan KPU menyatakan hanya mencoblos tanda gambar partai saja pun dikatakan sah. Perlu adanya sistem pemilu yang tegas. Mengkombinasikan dua sistem yang berbeda justru membuat masyarakat menjadi bingung dalam memberikan suaranya.

Rekomendasi *key informants* perlu dilakukan revisi pasal 84 ayat (1) dengan menetapkan salah satu sistem apakah mencoblos tanda gambar partai atau tanda gambar calon. Ini perlu dilakukan untuk menghindari agar tidak terjadi sistem pemilu yang berstandar ganda. Akan lebih baik jika pemberian suara hanya dengan mencoblos tanda gambar calon, sehingga rakyat pemilih jelas siapa yang dipilih tidak cukup dengan hanya nama.

#### **b. Rekomendasi Persoalan Stratejik Yang Berkaitan Dengan Materi UU NO. 12 Tahun 2003**

Menanggapi Pasal 6 ayat (1) sebagian *key informants* menyatakan Pasal ini menimbulkan multi tafsir dan membuat masyarakat bingung, dan bersifat abu-abu. *Key informant* dari kalangan partai politik berpendapat perlu dibuat nomor urut karena penomoran itu sangat strategik, sedangkan pendapat lain menyetujui rekomendasi LAN dimana nomor urut adalah simbol saja. Sistem distrik salah satu alternatif dan dapat dimulai dari daerah tingkat II. Menurut informan dari partai politik, siapa yang paling banyak mendapat suara dialah yang menjadi calon legislatif. Sistem distrik merupakan salah satu alternatif, tetapi jika masih berdasarkan nomor urut kurang tepat kecuali sistem ini sudah dirubah. Lebih baik dilakukan pemilihan DPRD Kabupaten/Kota untuk menuju sistem distrik. *Key informant* lainnya, setuju rekomendasi dari LAN yaitu siapa yang paling banyak mendapat suara dialah yang berhak menjadi calon legislatif. Pendapat lain menyatakan penggunaan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) sangat merugikan masyarakat, sebab calon anggota DPR dan DPRD yang dipilih masyarakat belum tentu akan dipilih partai politik.

Selanjutnya, dalam proses pencoblosan ada yang berpendapat bahwa pencoblosan cukup salah satu (partai) saja, karena calon telah ditentukan berdasarkan nomor urut. Pendapat lain menyatakan kedua-duanya harus dipilih sekaligus. Sistem pemilu ini memang tidak tegas mengatur memilih yang mana, (tanda gambar atau calon). Yang terjadi di lapangan apabila hanya memilih calon saja dianggap tidak sah, sementara hanya memilih tanda gambar dianggap sah. Sebagian responden mengatakan sebaiknya diterapkan sistem terbuka murni. Namun ada juga responden yang mengatakan tidak perlu menggunakan nomor urut. Hal ini memunculkan persoalan dalam penetapan calon.

Responden juga mengatakan sistem proporsional terbuka sudah baik tetapi untuk pemilihan DPRD tingkat I dan DPR Pusat, sedangkan untuk pemilihan DPRD tingkat II sebaiknya menggunakan sistem distrik, karena mereka telah mengenal konstituennya.

### **c. Isu-Isu Strategis Yang Berkaitan Dengan Manajemen Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2004**

Beberapa isu stratejik dapat dideskripsikan sebagai berikut:

1. Data pemilih dan pemutakhiran data, serta profesionalisme penyelenggara pemilu. Jika dikaitkan dengan rekomendasi LAN semuanya itu dimulai dari rekrutmen penyelenggara yang memiliki kompetensi. Para responden setuju adanya rekrutmen bagi yang memiliki kompetensi, tetapi perlu di perhatikan bagi daerah-daerah yang terpencil (pulau-pulau) yang SDM-nya tidak mendukung, maka ada pendapat PNS di daerah tersebut dilibatkan. Sementara itu bagi daerah perkotaan harus diseleksi dengan standar kompetensi yang ketat. Persoalan daftar pemilih selama Pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, seringkali mendulang protes dari berbagai pihak. Karena peserta pemilih tidak tercantum dalam daftar pemilih tetap, dan bahkan tidak mendapatkan kartu pemilih. Hal ini mengakibatkan proses demokrasi menjadi tidak berkualitas. Pendaftaran pemilih atau pemungutan suara sangat strategis karena akan berdampak keseluruhan akspek pelaksanaan pemilihan anggota DPR dan DPRD seperti logistik, keuangan, tingkat partisipasi politik, dan manajemennya. Sisi-sisi yang membuat suksesnya pemilu adalah faktor yang menjadi penentu yaitu faktor pemilih, baik dalam arti *kuantitas* maupun *kualitas* (Sjamsuddin, 2005: 20-21). Yang selalu dipersoalkan pada aspek *kuantitas* ini adalah apakah semua orang yang berhak memilih mendapat dan diberi kesempatan untuk memilih dan dipilih. Oleh karena itu dalam melakukan pendataan pemilihan anggota DPR dan DPRD harus dilakukan *up dating data*. *Up dating* dilakukan untuk dapat melihat kondisi pemilih yang telah berubah, apakah karena pindah, berubah status, mobilitas penduduk, bencana alam, dan sebagainya. Kegagalan pemutakhiran data penduduk akan berakibat pada banyaknya pemilih yang tidak akan memperoleh kartu pemilih dan hak pilih. Artinya, daftar pemilih akan tergantung kepada

sejauh mana pemutakhiran data dilakukan. Semakin baik tingkat pemutakhiran data, akan semakin sukses pelaksanaan pemilihan anggota DPR dan DPRD, karena data yang digunakan akan berimplikasi kepada tahap pelaksanaan berikutnya. Tidak akuratnya data pemilih atau tidak adanya pemutakhiran data pemilih yang akurat akan menyebabkan fenomena munculnya golongan putih (golput). Untuk itu perlu persiapan pendataan pemilih agar pesta demokrasi dapat terwujud dengan baik. Dari sudut *kualitas*, tentu saja pemilih perlu dipersiapkan untuk menjalankan haknya selaku pemilih. Pemilih harus diupayakan untuk menggunakan hak pilihnya sebagai warga negara yang baik. Di samping itu tentu perlu dilakukan sosialisasi.

2. Kapasitas calon anggota DPR dan DPRD dengan menggunakan ijazah palsu dsb. Untuk menghindari ketidakbermutuan calon anggota DPR dan DPRD karena ijazah palsu merupakan tugas dari penyelenggara pemilu. Untuk itu diperlukan penyelenggara yang memiliki kompetensi dalam melaksanakan tugas fungsinya. Tentu penyelenggara yang bermutu harus direkrut dengan standar kompetensi. Pendapat informan sebelum dilakukan penetapan calon dari partai politik sebaiknya dilakukan uji public calon-calon (termasuk pemeriksaan dokumen, visi dan misi) jangan hanya rekomendasi dari partai politik saja. Transparansi, akuntabilitas setiap calon sangat penting diketahui publik, sehingga akan melahirkan partisipasi politik dalam pemilu.
3. Pelanggaran kampanye, penyuluhan pemilu dari KPU/KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, dan politik uang. Yang menindak pelanggaran pemilu hanya KPU/KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, Panwaslu. Tentu mereka ini harus direkrut dengan matang, agar memiliki sikap yang tegas, terutama terhadap partai politik atau calon yang melanggar kampanye. Mereka akan melakukan penyuluhan yang muaranya akan mengurangi tingkat pelanggaran, termasuk pelanggaran politik uang. Selama masa kampanye akan selalu banyak ditemukan bentuk pelanggaran, mulai dari curi start kampanye, kampanye di luar jadwal, atau memasang atribut

pada lokasi yang dilarang. Kampanye merupakan bagian yang tak bisa dipisahkan dari keseluruhan penyelenggaraan pemilu. Tujuan kampanye adalah mempengaruhi, dan membujuk seseorang/massa pemilih dengan menawarkan visi dan misi kepada calon-calon pemilih. Kampanye dapat dilaksanakan oleh partai politik atau calon yang bersaing memperebutkan suara dengan cara menabur simpati kepada masyarakat pemilih. Proses pelaksanaan kampanye bukan berarti luput dari masalah. Bahkan pelaksanaan kampanye biasanya akan selalu memunculkan konflik yaitu: *pertama*, konflik yang bersumber dari mobilisasi politik atas nama suku, agama, daerah, dan darah, *Kedua*, konflik yang bersumber dari kampanye negatif antara pasangan calon kepala daerah. *Ketiga*, konflik yang bersumber dari premanisme politik dan pemaksaan kehendak.

4. Kurang dilakukannya penyuluhan tatacara pemberian suara. Merujuk pendapat key informant di atas, semuanya tergantung kepada kualitas SDM penyelenggara pemilu. Untuk itu perlu dilakukan rekrutmen yang memiliki kompetensi, karena tugas mereka adalah melakukan pembelajaran politik. Walaupun ada responden yang mengatakan penyuluhan itu adalah tugas partai politik kepada konstituennya.
5. Merebaknya manipulasi hasil perhitungan suara. Merujuk jawaban responden di atas, dan rekomendasi LAN semuanya setuju kepada rekomendasi tersebut, namun dikembalikan kepada rekrutmen penyelenggara berdasarkan standar kompetensi. Perlu adanya sistem pelaporan yang solid. Sarana dan prasarana yang memadai terutama penggunaan IT bagi daerah-daerah yang sudah maju juga patut dipertimbangkan. Renumerasi para petugas penyelenggara pemilu pun perlu diperhatikan setidaknya untuk menghindari manipulasi perhitungan suara.
6. Aspek Pendanaan. Aspek yang erat kaitannya dengan permasalahan logistik pelaksanaan pemilihan anggota DPR dan DPRD adalah aspek

pendanaan yakni sumber dan besaran anggaran yang dibutuhkan, termasuk di dalamnya mekanisme pertanggungjawaban penggunaan anggaran itu sendiri. Aspek pendanaan menjadi krusial sebagai konsekuensi dari proses demokrasi dalam hal ini pemilihan legislatif karena melibatkan masyarakat banyak. Masalah lainnya berkaitan dengan anggaran berdasarkan identifikasi adalah masalah yang berkaitan dengan aspek pengelolaannya, mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawabannya. Belum lagi masalah yang berkaitan dengan mekanisme pengawasan serta pertanggung-jawaban penggunaan anggaran oleh KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai alat kontrol untuk meminimalisasikan penyimpangan anggaran. Implikasinya adalah kepada siapa KPU/KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota wajib menyampaikan pertanggungjawabkan penggunaan anggaran penyelenggaraan pemilu? Untuk mewujudkan transparansi laporan keuangan yang diaudit oleh akuntan publik, key informant merekomendasikan perlu kembali dilakukan verifikasi oleh BPK/BPKP.

7. Manajemen logistik sangat mempengaruhi kelancaran pelaksanaan Pemilihan anggota DPR dan DPRD. Hasil identifikasi masalah di lapangan memperlihatkan terjadinya keterlambatan dukungan logistik yang kemudian menjadi kendala yang cukup mengganggu kinerja KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilihan anggota DPR dan DPRD. Belum lagi masalah-masalah yang berkaitan dengan isu penyimpangan dalam pengadaan sarana dan prasarana penyelenggaraan pemilihan anggota DPR dan DPRD. Masalah keterlambatan pengadaan logistik disebabkan oleh berbagai faktor antara lain keterlambatan dalam pengesahan anggaran, keterbatasan waktu KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam perencanaan, karakteristik geografis daerah yang tidak memungkinkan pengadaan dan pendistribusian logistik seperti surat suara secara cepat, serta kurang profesionalnya pihak perusahaan dalam pengadaan logistik. Ditambah lagi dengan faktor jenis, jumlah serta ketentuan sarana serta prasarana yang cukup kompleks yang dibutuhkan bagi penyelenggaraan pemilihan anggota DPR dan DPRD. Misalnya saja dalam masalah keterbatasan waktu pengadaan logistik,

kotak suara, tinta, dan sarana pendukung lainnya. Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku (PP No. 17 Tahun 2005), KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota menyusun perencanaan penyelenggaraan pemilihan anggota DPR dan DPRD - termasuk perencanaan inventarisasi kebutuhan pengadaan barang dan jasa - sesudah ada surat pemberitahuan. Batas maksimal yang diatur oleh PP tersebut tentang pemberitahuan tersebut adalah 5 bulan, akan tetapi kenyataan di lapangan di beberapa daerah memperlihatkan waktu pemberitahuan tersebut sangat mepet. Di samping itu perencanaan pengadaan logistik Pemilihan anggota DPR dan DPRD itu sendiri erat kaitannya dengan penetapan pemilih. Logikanya, inventarisasi kebutuhan logistik Pemilihan anggota DPR dan DPRD disesuaikan dengan jumlah daftar pemilih, akan tetapi ternyata KPU/KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota pun menghadapi permasalahan di dalam penetapan pemilih terutama dalam pemutakhiran data pemilih.

8. Masalah lain yang juga cukup krusial dalam manajemen logistik ini adalah berkaitan dengan soal efisiensi yang dapat dilakukan negara terutama daerah bagi pengadaan logistik penyelenggaraan Pemilihan anggota DPR dan DPRD. Sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan bahwa sumber pembiayaan Pemilihan anggota DPR dan DPRD adalah APBN. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa milik pemerintah adalah Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah diubah menjadi Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 2004 dan Peraturan Presiden Nomor 32 tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003. Salah satu permasalahan yang berkaitan dengan peraturan pengadaan barang dan jasa bagi penyelenggaraan Pemilihan anggota DPR dan DPRD adalah keterbatasan waktu perencanaan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota sendiri untuk melaksanakan kegiatan lelang. Sedangkan kegiatan lelang itu sendiri berdasarkan peraturan tersebut menuntut mekanisme kerja yang cukup panjang. Masalah lainnya adalah keterlibatan KPU Provinsi

dan Kabupaten/Kota baik dalam proses lelang maupun penunjukkan langsung. Merujuk kepada kasus korupsi yang terjadi di KPU sendiri, erat kaitannya dengan kedua mekanisme pengadaan barang dan jasa tersebut. Oleh karena itu untuk meminimalkan permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan aspek manajemen logistik ini direkomendasikan menyusun standar manajemen logistik khusus bagi penyelenggaraan pemilihan anggota DPR dan DPRD yang disesuaikan dengan sistem penyelenggaraan pemilihan anggota DPR dan DPRD itu sendiri serta peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di samping itu direkomendasikan pula untuk mengurangi keterlibatan langsung anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam proses dan mekanisme pengadaan barang dan jasa.

## 2. Kabupaten Gresik

### a. Isu-isu stratejik Materi UU No. 12 Tahun 2003

#### **KPU Kabupaten:**

1. Kalau memang yang dipilih sistem proporsional dengan daftar pemilih yang terbuka itu dapat dikritik memang kesempatan itu terbuka lebar karena setiap sistem memang mengandung kelemahan. Salah satu kelemahannya adalah keterwakilan yang terpilih dengan rakyat yang memilih normatif sekali, pertanyaan no 1 menurut *key informant* membingungkan karena *key informant* tidak melihat proporsional dengan daftar terbuka di pasal-pasal yang lain, tapi bahwa sistem proporsional dengan daftar terbuka terdapat beberapa kelemahan, memang diakui.
2. KPU memutuskan bahwa pemilih ketika mencoblos harus mencoblos tanda gambar dan salah satu calon, tapi kalau dicoblos tanda gambar saja sah, sementara kalau dicoblos calon saja tidak sah. Keputusan ini dengan pertimbangan sudah sesuai dengan peserta pemilu. Peserta pemilu adalah partai politik jadi argumentasi yang dibangun itu seperti pemilu, karena

partai politik maka dia harus memilih partai, walaupun yang diterapkan adalah sistem proporsional plus daftar calon terbuka.

3. Penghitungan suara. Masalah yang muncul ada yang tidak bisa dipandang sebelah mata, misalnya soal penghitungan suara. Mungkin harus diakui bahwa petugas pelaksana di bawah KPPS, atau PPS kemampuannya terbatas, namun faktor-faktor lain juga ikut mempengaruhi, antara lain: format penghitungan suara rumit, terlalu banyak pesan yang ingin dicapai, seperti keterwakilan perempuan, juga ada bahasa-bahasa terlalu matematis A untuk data pemilih B ... C... sehingga rumit untuk pemahaman masyarakat di bawah. Faktor-faktor tersebut mungkin bisa di sederhanakan . Akhirnya konsentrasinya belajar itu, tata cara memimpin. Kalau LAN bisa mengusulkan dipermudah atau dipraktiskan. Tapi tulisannya juga multi tafsir , misalnya ganti TPS lain tidak disebutkan di Desa atau tingkat kecamatan. Kalau bilangan pembagi pemilu sudah ditelaah oleh Cetro besaran didistriknya saya pikir sama di KPU karena yang dipilih oleh UU No 12 jelas-jelas dua sistem yang digabungkan proporsional terbuka dan daftar terbuka.
4. KPU melakukan verifikasi kalimat yang setingkat ijazah SLTA dan sederajat, kata sederajatnya yang membuat varian ijazah yang masuk dijadikan cukup banyak dan tidak dibatasi, SMA atau Aliyah, kompetensinya tidak jelas siapa yang mensederajatkan siapa. Keluaran ijazah tidak terdeteksi karena rata rata ijazah calon dalam format masa dulu. Bahasanya tidak sederajat untuk ijazah tapi setingkat dan perlu diklarifikasi dalam penjelasan Undang Undang

#### **PARPOL, TOKOH:**

1. Data pemilih tidak optimal – tidak sesuai dengan calon pemilih sebenarnya berhak memilih. Banyak orang tidak terdaftar sehingga tidak mempunyai Kartu Tanda Pemilih. BPS gagal mendata pemilih dan sepertinya sulit meng-up date data yang ada. Sebaiknya ditinjau kembali bagaimana cara pendataan yang efisien. BPS tidak bisa bekerja sendiri –

harus didukung oleh lembaga lain. Hal ini seharusnya diatur dalam peraturan.

2. Nomor urut penting karena Parpol melihat kader yang loyal akan banyak berperan untuk pengembangan partainya. Kurang adil jika ada kader baru yang belum diketahui loyalitasnya terhadap partai, kemudian terpilih dan mewakili Partainya
3. Kurang memadainya kinerja KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai akibat tidak memadainya kompetensi para anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota. Kondisi demikian berdampak juga pada tidak memadainya proses-proses penyuluhan yang harus dilakukan KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota kepada masyarakat dan KPPS/PPS mengenai hal-hal penting dalam pelaksanaan pemilu.

#### **DPRD:**

1. Data pemilih tidak akurat sehingga banyak masyarakat yang mempunyai hak pilih tidak terdaftar dan tidak memperoleh Kartu Tanda Pemilih. Pendataan dilakukan oleh organisasi yang dibentuk oleh KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota tanpa melibatkan pihak RT dan RW. Pendataan sebaiknya dilakukan oleh KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota bekerjasama dengan pihak-pihak terkait(BPS dan Capil) dan melibatkan peran RT dan RW. Selain itu peta TPS sebaiknya sudah dirancang secara tepat sehingga pemilih mudah menjangkau TPS.
2. Saksi dari parpol tidak memiliki komitmen untuk memantau jalannya pemilihan. Pada saat perhitungan, para saksi tidak mengikuti jalannya penghitungan suara. Oleh karenanya, penunjukkan saksi perlu berdasarkan ketentuan-ketentuan tertentu (standard) yang ditentukan oleh pihak yang berwenang. Penyuluhan perlu dilakukan secara intensif kepada para saksi, baik oleh KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota atau KPPS/PPS.
3. Perekutan KPPS/PPS tidak berdasarkan ketentuan yang baku. Dengan demikian petugas KPPS/PPS ditunjuk secara asal. Dengan demikian perlu dilakukan juga standarisasi dalam perekutan KPPS/PPS. Hal ini menjadi

penting lagi untuk menghindari masuknya orang-orang dari partai tertentu masuk menjadi anggota KPPS/PPS.

### **b. Isu-Isu Stratejik Pelaksanaan Pemilu**

#### **KPU Kabupaten:**

Permasalahan isu yang dikemukakan ada yang menilai positif ada yang negatif, KPU mengkroscek, apakah di gresik ada kemiripan, biasanya permasalahan ini muncul dari peserta yang kurang puas.

1. Terdapat kekeliruan mencoblos di tengah, bahkan ada yang mengganti gambar walaupun penyuluhan partai sudah dilakukan. Ada juga yang mencoblos partai dan sudah mengetahui arahnya, pada umumnya hanya orang lanjut usia yang keliru mencoblos di luar tanda gambar.
2. Dari sisi surat suara calon anggota DPR dan DPRD dan partainya, bilik suara harus lebih besar karena kertas suara ukurannya cukup besar sehingga pemilih menemui kesulitan dalam mencoblos (kertasnya tidak terbuka utuh dan masih terlipat sebagian. Alat coblos yang disiapkan harus yang kira-kira tidak merusak sehingga harus lancip. Kualitas kertas dan tinta tidak masalah karena pengadaan dari luar. Pengadaan logistik terkadang terhambat dengan hukum yang ada berkaitan dengan pengadaan barang jasa. Proses pengadaan tersebut memakan waktu yang lama dan berpengaruh pada kelancaran pelaksanaan Pemilu padahal manajemen waktu pemilu sangat mendesak, dari satu sisi harus cepat disisi lain tidak tersedia dasar hukum yang memadai, sehingga banyak orang menganggap kerja KPU kurang optimal. Akan tetapi manajemen pemilu berbeda dengan pengadaan, tidak bisa dimanage dengan Keppres 80. Hingga saat ini belum dipikirkan apa dasar hukum yang bisa melindungi KPU dalam rangka mencapai keberhasilan pengadaan logistik. Waktu yang dibutuhkan 6 bulan tidak cukup banyak dikorupsi waktunya.
3. Mekanisme anggaran dari APBN, sudah dipaket dan tidak ada keterlambatan karena distribusi dari pusat datangnya. Namun biasanya amplop datangnya terlambat/H-1 dan hal ini mengganggu kelancaran kerja. Diusulkan apabila memungkinkan pengadaan dilakukan di daerah. Selama ini semua terpusatkan di Pemerintah Pusat – sebaiknya apa yang bisa dilakukan daerah didesentralisasikan saja ke daerah.

4. Dari Sudut Kampanye, terjadi pencurian start kampanye. Sebenarnya jadwal kampanye sudah disusun, tetapi tiba-tiba ada jadwal kampanye nasional, sementara kampanye nasional di gresik kebetulan bentrok dengan kampanye partai lain yang telah dijadwal KPU. Hal ini terjadi karena adanya keterlambatan informasi dari Pusat ke daerah. Selain itu, kasus-kasus politik uang diindikasikan namun sering sulit dibuktikankan. Biasanya peserta pemilu langsung memberi uang kepada orang yang ikut kampanye. Namun, sebagian masyarakat menilai ada daya tariknya bila kampanye itu ada *money politic*-nya.
5. Untuk SDM bagian Sekretariat, idealnya empat orang, walaupun tidak bisa ditentukan harus berapa karena beban kerjanya fluktuatif, tergantung kebutuhan.
6. Data pemilih pemilu 2004 tidak terlalu banyak diprotes artinya persentasi masyarakat yang mengirim surat protes karena namanya tidak tercatat sebagai pemilih hampir nol karena analisis pertama mungkin diadakan pemilu yang kompleks, sehingga masyarakat tidak terlalu konsentrasi. Mereka menjadi pemilih atau tidak, tidak menjadi masalah. Partai peserta pemilu itu juga tidak memperhatikan karena ada banyak persoalan yang harus dihadapi sehingga tidak begitu memperhatikan bahwa nama pemilih dalam pemilu merupakan unsur terpenting dalam perolehan suara. Mereka tidak melihat apa yang disampaikan dalam DPS (Daftar pemilihan sementara) sampai Daftar Pemilihan Tetap ada sedikit kesalahan. Mungkin kasus yang terjadi di Gresik kaitannya dengan pemilih dari satu daerah pemilihan dengan daerah pemilih yang lain, artinya *double* satu dengan tetangga lainnya, sementara yang sini secara KTP masuk di-*double* satu tetapi hak pemilihnya ada di-*double* yang lain,
7. Soal KTP dan kartu tanda anggota pemilu pada waktu verifikasi peserta pemilu, kartu tanda anggota pemilu memang pesyaratannya cukup rumit, banyak yang KTPnya sesuai tapi tidak diketahui secara pasti apakah orang tersebut benar-benar menjadi anggota partai politik A. Tuntutan partai untuk menghimpun 1000 anggota cukup pendek sehingga dalam prosesnya membabi buta. P4P dilaksanakan sebelum KPU terbentuk, kalau Sistem Pantarlih diterapkan memang pilihan yang tepat karena UU yang dilaksanakan penyelenggaraan pemilihan. Data sepenuhnya berasal dari sumber data ... dan kelebihannya adalah tidak terlalu giat melakukan *updating*. Pantarlih

waktunya sangat pendek, membutuhkan manajemen ke bawah, tarikh bisa dilakukan ketika waktunya panjang.

### **PARPOL, TOKOH:**

Kesiapan pengkaderan akan berperan dalam pengembangan Partai sehingga masih diperlukan orang-orang yang memiliki integritas dan loyalitas kepada Partainya. Hal ini erat kaitannya dengan mencalonan berdasarkan nomor urut dari partai sehingga masyarakat akan mengetahui kader partai yang baik. Masalah lain dari pelaksanaan Pemilu 2004 adalah pada pelaksanaan penghitungan suara. KPU tidak memberikan salinan hasil penghitungannya sehingga peserta Pemilu serta pemilih menjadi frustasi. Selain itu proses penghitungannya sangat lama, sarana dan prasarana yang ada kurang memadai. Dan pada saat penghitungan suara, jumlah saksi dari beberapa Parpol kurang. Partai yang memenangkan pemilu di Gresik adalah PKB sedangkan Golkar diurutan ketiga dengan 45 Kursi yang didapat.

### **PEMDA/ KANTOR KEPENDUDUKAN :**

Kantor Kependudukan Kab. Gresik belum berperan dalam penyelenggaraan Pemilu 2004. Oleh karena itu Kepala Kantornya hanya memberikan gambaran proses Pemilu 2004 di kab. Gresik berdasarkan pengamatan pribadi terutama berkaitan dengan data pemilih. Data pemilih yang diperoleh tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan. Ada yang belum terdaftar, bahkan ada yang terdaftar lebih dari dua kali. Hal ini disebabkan proses pendataan yang dilakukan oleh BPS tidak optimal. Misalnya, jumlah petugas pendataan belum mengenal daerah-daerah yang akan didata. Jika dibandingkan dengan Pemilu dulu, sistem kerja Pantarlih lebih baik.

## **3. Kabupaten Magelang**

### **a. Pokok-Pokok Persoalan Stratejik Yang Berkaitan Dengan Materi UU No. 12 Tahun 2003**

**Bab I Ketentuan Umum Pasal 6 ayat (1)** disebutkan "(1) Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka."

**Akademisi 1:**

Dengan kondisi politik Indonesia seperti sekarang ini dimana jumlah partai mencapai 24 buah, sistem proporsional dengan daftar calon terbuka pada dasarnya baik untuk dilaksanakan di daerah-daerah yang memiliki jumlah pemilih yang besar, karena berdasarkan pengalaman di Kabupaten Magelang yang jumlah pemilihnya sekitar 80.000 orang, angka BPP sama sekali tidak tercapai oleh partai manapun sehingga penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut dalam daftar calon. Hal ini menimbulkan banyak kekecewaan, baik di pihak masyarakat pemilih maupun di pihak calon yang memperoleh suara terbanyak. Dengan demikian tampaknya pasal 107 ayat (2) point b. yang berbunyi "nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan" perlu diubah.

**Akademisi 2:**

- Sistem proporsional terbuka di Indonesia sebenarnya sangat tidak demokratis karena jika perolehan suara tidak mencapai BPP maka yang terpilih tetap calon yang berada pada urutan teratas.
- Dalam sistem proporsional terbuka seharusnya yang terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak, bukan yang berada pada urutan teratas dalam daftar urut calon di partai.

**KPU:**

UU tentang Pemilu ini pada umumnya sudah bagus, hanya dalam pelaksanaannya saja yang kurang objektif, misalnya dalam menentukan nomor urut dalam daftar calon. Dengan demikian tampaknya perlu ditegaskan bahwa nomor urut bukan sebagai penentu kemenangan. Jadi jika memang sistem yang digunakan adalah sistem proporsional terbuka maka harus dilaksanakan secara benar-benar terbuka, tidak setengah-setengah. Kalau perlu BPP dihapus dan diganti dengan suara terbanyak.

**DPRD:**

- Memang diperlukan aturan yang tegas tentang penetapan calon terpilih. Dalam pelaksanaannya, BPP harus konsisten dilaksanakan.
- Partai politik hendaknya lebih terfokus pada peningkatan kompetensi perorangan para calon dan kadernya sehingga penyusunan nomor urut didasarkan pada tingkat kompetensi, bukan pada posisi struktural di partai.

**Bab IX mengenai Pemungutan, Penghitungan Suara, Dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum, Pasal 84 ayat (1)** dinyatakan “Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan mencoblos satu calon di bawah tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dalam surat suara.”

**Akademisi 1:**

Memang pasal 84 ayat (1) ini lemah karena hanya menguntungkan elite politik. Peraturan ini perlu ditegaskan kembali bahwa suara dinyatakan sah bila mencoblos gambar partai dan atau foto, karena tampaknya masyarakat lebih memilih orang (fotonya) daripada partainya (tanda gambar).

**Akademisi 2:**

Masyarakat sekarang ini memang lebih memperhatikan calon daripada partai. Mungkin hal ini disebabkan oleh ketidakpercayaan dan kejemuhan mereka terhadap partai. Jadi seharusnya dengan mencoblos foto saja pun harus sah.

**Akademisi 3:**

Pengalaman yang lalu menunjukkan bahwa masyarakat memilih mencoblos foto orang yang dirasakan familiar, tanpa mengetahui latar belakang kehidupan orang tersebut apalagi kompetensinya. Dengan demikian sebaiknya tetap mencoblos tanda gambar partai untuk suara yang sah, karena jika menggunakan foto saja memerlukan waktu yang lama untuk mensosialisasikannya.

**KPU:**

Menurut UU, dalam sistem proporsional terbuka, peserta pemilu untuk anggota DPR/DPRD adalah partai politik, jadi memang sudah benar bahwa pemilih harus mencoblos tanda gambar partai dan foto perwakilannya, sehingga jelas bila tidak mencoblos tanda gambar maka suara tidak sah. Tampaknya secara teknis, sarana pencoblosan ini memang perlu dibenahi agar para pemilih dapat mencoblos keduanya sekaligus dan dengan demikian tidak akan banyak suara yang tidak sah karena hanya mencoblos foto perwakilan partai.

**DPRD:**

Dalam pasal 84 kita harus melihat apakah partai atau perwakilan partai yang menjadi fokus, maka peraturan dan pelaksanaannya pun harus sejalan. Apabila aspirasi rakyat yang menjadi fokus, maka seharusnya yang harus dicoblos adalah foto orang/perwakilan partai, bukan tanda gambar partai. Apabila keduanya yang menjadi fokus maka bisa diatur secara teknis, misalnya dalam surat suara tercantum sejumlah kotak (sesuai dengan jumlah calon) yang masing-masing kotak berisi gambar partai dan foto calon perwakilan. Dengan demikian rakyat akan melihat, memilih, dan mencoblos keduanya sekaligus sesuai dengan aspirasinya.

**Bab X mengenai Penetapan Perolehan Kursi Dan Calon Terpilih, pada Pasal 105 ayat (2)** tertulis “Dari hasil penghitungan seluruh suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan angka BPP dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Ketentuan Pasal 105 ayat (2) jelas tidak bisa lepas dari ketentuan umum UU No. 12 Tahun 2003 yaitu sistem pemilu proporsional dengan daftar terbuka

**Akademisi 1:**

Pasal 107 ayat (2) point b. perlu diubah menjadi "nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan".

**Akademisi 2:**

- Sistem proporsional terbuka di Indonesia sebenarnya sangat tidak demokratis karena jika perolehan suara tidak mencapai BPP maka yang terpilih tetap calon yang berada pada urutan teratas.
- Dalam sistem proporsional terbuka seharusnya yang terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak, bukan yang berada pada urutan teratas dalam daftar urut calon di partai.

**KPU:**

UU tentang Pemilu ini pada umumnya sudah bagus, hanya dalam pelaksanaannya saja yang kurang objektif, misalnya dalam menentukan nomor urut dalam daftar calon. Dengan demikian tampaknya perlu ditegaskan bahwa nomor urut bukan sebagai penentu kemenangan. Jadi jika memang sistem yang digunakan adalah sistem proporsional terbuka, maka pelaksanaanya harus benar-benar terbuka, tidak setengah-setengah. Kalau perlu BPP dihapus dan diganti dengan suara terbanyak.

**DPRD:**

- Memang diperlukan aturan yang tegas tentang penetapan calon terpilih. Dalam pelaksanaannya, BPP harus konsisten dilaksanakan.
- Partai politik hendaknya lebih terfokus pada peningkatan kompetensi perorangan para calon dan kadernya.

**b. Pokok-Pokok Persoalan Stratejik Yang Berkaitan Dengan Manajemen Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2004**

**1. Tidak optimalnya pemutakhiran data pemilih (Bab Pasal 13, Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 53 ayat (1-4).**

KPU:

Ketidakcocokan/ketidakakuratan data pemilih dikarenakan adanya perbedaan dalam penghitungan data antara yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik dan oleh KPU. BPS menggunakan blok statistik, sedangkan KPU menggunakan blok RT/RW. Dengan demikian perlu dilakukan koordinasi yang lebih intensif antara kedua belah pihak.

Akademisi 1:

Pelaksanaan persiapan pemilu dilakukan secara tergesa-gesa dengan tanpa didukung oleh tertib administrasi kependudukan sehingga data pemilih tidak tepat. Hal ini menyebabkan pemborosan, khususnya berkaitan dengan kartu/surat suara yang terlalu banyak berlebih. Ketergesa-gesaan itu disebabkan peraturan-peraturan yang sering turun terlambat.

**2. Pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik (Bab VII. Pasal 60, Pasal 62 dan Pasal 63).** Pemalsuan ijasah pernah terjadi di Magelang, akan tetapi masalah ini secara tegas dan tuntas ditangani oleh KPU sehingga masalah tersebut tidak berlarut-larut dan pemalsuan ijasah batal mewakili partainya. Masalah lain berkaitan dengan ijasah adalah sulitnya melakukan verifikasi ijasah yang dikeluarkan oleh pesantren. Akan tetapi dengan kesigapan KPU berkoordinasi dengan Departemen Agama, masalah tersebut dapat ditangani dengan tuntas. Kasus pemalsuan yang paling sulit ditangani adalah pemalsuan surat keterangan sehat dari dokter. Kasus seperti ini pernah terjadi di Magelang dimana seorang anggota dewan yang karena kesehatannya buruk tidak layak untuk mencalonkan diri kembali. Ia memaksa dokter RS membuat pernyataan palsu dan hal ini sukar dibuktikan tanpa kerjasama dari dokter yang terkait.

3. **Diabaikannya ketentuan mengenai tempat, waktu, dan media kampanye, dan diabaikannya larangan-larangan dalam kampanye oleh Parpol Peserta Pemilu (Bab VIII. Pasal 71 ayat (2-5), dan Pasal 74, Pasal 75, dan Pasal 77 ayat (1)).** Masalah kampanye tidak menjadi hal yang mencolok di Kabupaten Magelang karena tampaknya jadwal kampanye dilaksanakan dan ditaati oleh peserta secara tertib. Walaupun memang pernah terjadi seorang calon anggota DPD mencuri start kampanye, akan tetapi dapat segera dihentikan dan ditangani.

**4. Pemalsuan surat sehat anggota dewan. (Bab VII Pasal 60 ayat (10)) .** Seorang wakil rakyat harus dinyatakan sehat agar mampu melaksanakan tugasnya dengan baik. Pada kenyataannya memang ada wakil rakyat yang sering meninggalkan tugas dengan alasan kesehatan. Ia sering mangkir tidak mengikuti rapat-rapat dan kegiatan penting karena sakit yang berkepanjangan. Hal ini tentu saja akan sangat mengurangi kinerja dewan. Dengan demikian masalah kesehatan ini dapat menjadi hal yang signifikan berpengaruh terhadap kinerja anggota dewan. Kasus pemalsuan surat sehat dari dokter yang berkompeten kemungkinan banyak terjadi karena menjadi anggota dewan cukup menjanjikan kesejahteraan yang sangat baik, terutama oleh anggota dewan yang masih aktif dan ingin mencalonkan diri kembali. Sehubungan dengan hal itu maka perlu dibuat aturan mengenai pelaksanaan tugas oleh anggota dewan, misalnya tentang penetapan batas waktu seorang anggota dewan tidak dapat bekerja karena sakit atau alasan lain. Selain itu perlu dibentuk tim kesehatan independen yang dapat memberhentikan dengan hormat seorang anggota dewan yang ketika sedang mengembang tugas mendapat penyakit yang penyembuhannya perlu memakan waktu lama.

**5. Kinerja dan Penilaian kinerja anggota dewan.** Berbicara tentang kinerja dewan yang menjadi pembicaraan umum diantara para pengamat politik, sosial dan ekonomi, kita melihat bahwa tuntutan kesejahteraan para anggota dewan tidak seimbang dengan apa yang telah mereka lakukan untuk masyarakat. Dengan demikian, agar tidak terjadi pandangan negatif terhadap anggota dewan maka perlu adanya aturan yang jelas dan tegas tentang penilaian

---

kinerja anggota dewan, yang mencakup apa, siapa dan bagaimana penilaian kinerja dilakukan. Dibentuk tim penilai kinerja anggota dewan yang secara independen bekerja untuk rakyat, menyusun dan melaksanakan standar dan penilaian kinerja para wakil rakyat di pusat dan daerah.

**6. Pemantauan Pemilu (Bab XIV pasal 135).** Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa pemantau pemilu meliputi lembaga swadaya masyarakat, badan hukum, dan perwakilan pemerintah luar negeri. Mereka berkerja secara independen memantau penyelenggaraan Pemilu dan menyampaikan laporan kepada KPU. Pada hari H Pemilu di Magelang, di TPS-TPS banyak ditemui orang-orang berpakaian kader partai tertentu ikut mengawasi jalannya pemilu. Secara langsung atau tidak langsung keberadaan mereka mempengaruhi para pemilih secara psikologis dalam menentukan pilihannya. Sehubungan itu perlu dilakukan tindakan yang tegas oleh yang berwenang, apabila perlu diseret ke pengadilan dan atau partai yang terkait dan diberi sanksi yang tegas dan keras.

## **4. KABUPATEN TASIKMALAYA**

### **a. Isu-Isu Strategis Materi UU No. 12 Tahun 2003**

Adapun isu-isu strategis yang mendapat sorotan tajam dapat disimak pada deskripsi dari para *key informant* tentang pokok-pokok persoalan strategis yang berkaitan dengan materi UU No. 12 Tahun 2003. Apakah pengaturan pemilihan umum tahun 2004 telah menjamin prosedur yang demokratis. Gambaran-gambaran isu-isu strategis menurut *key informant* dalam kajian ini dapat disimak dari masing-masing *key informant* berikut:

#### **1. Sistem Pemilihan Umum**

Sistem pemilihan umum dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka sebagaimana tercantum dalam UU No. 12 Tahun 2003 Pasal 6 ayat (1) bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.

Terminologi sistem proporsional dengan daftar calon terbuka di dalam UU No. 12 Tahun 2003 yang mengemuka dari para responden tersebut bahwa ketentuan Pasal 6 ayat (1) ini menjadi bias dan inkonsistensi dengan pasal-pasal lainnya, sehingga mengakibatkan multitafsir tidak saja penyelenggara pemilu, bahkan partai politik dan masyarakat. *Key informant* dari KPU Kabupaten Tasikmalaya mengatakan: “*memang kelemahan dalam UU No. 12 Tahun 2003 salah satunya adalah Pasal 6. Bahwa dalam Pasal tersebut menimbulkan multitafsir baik bagi peserta pemilu (Partai Politik) maupun bagi penyelenggara pemilu (KPU) dan masyarakat*”.

Pasal 6 ayat (1) tersebut, dalam pelaksanaannya sering terjadi masalah bagi calon pemilih untuk menentukan sikap dalam menentukan pilihan bagi calon anggota legislatif. Manifestasi di lapangan menujukkan bahwa raihan suara bagi calon tersebut kendati suaranya banyak, namun karena tidak memenuhi quota yang telah ditentukan, calon yang mendulang suara banyak tersebut tidak otomatis jadi calon terpilih. Padahal sebagaimana diakui oleh para responden, lebih objektif seharusnya suara terbanyak yang terpilih. Menurut salah satu *Key informant* dari KPU Kabupaten Tasikmalaya mengatakan: “*Memang betul demikian, dikarenakan raihan suara calon tidak menentukan yang bersangkutan menjadi calon terpilih, dikarenakan apabila calon bersangkutan tidak mencapai suara quota BPP, ujungnya KPU menetapkan berdasarkan nomor urut dari daftar calon yang berdasarkan di daerah pemilihan (artinya kewenangan Parpol sangat kuat untuk menentukan calon terpilih.*”

Nomor urut calon legislatif, memang ditentukan oleh internal partai politik dan bukan merupakan kewenangan KPU sebagai penyelenggara pemilu, KPU hanya disuguhkan orang-orang dengan nomor urut yang sudah jadi dari internal partai politik yang mengajukannya. KPU dalam hal ini tidak mempunyai kewenangan untuk merubah nomor urut tersebut. Seiring dengan pemaknaan sistem pemilu proporsional yang tersurat dalam UU No. 12 Tahun 2003, *key informant* dari KPU Kabupaten Tasikmalaya mengistilahakannya sistem tersebut “*abu-abu, sistemnya setengah hati.*” Karena tatkala hal itu disuguhkan kepada masayrakat,

justru masyarakat tahunya itu adalah keputusan/kewenangan KPU, padahal yang menentukan nomor urut calon tersebut adalah kewenangan partai politik. Bahkan *Key informant* dari DPRD Kabupaten Tasikmalaya sebagai kader PPP saat ditemui di ruangannya, justru menginginkan sistem pemilu seperti kemarin. Menurut beliau bahwa "*sistem rangking di setiap daerah pemilihan seperti itu, karena kalau tidak seperti itu, kami sebagai pengurus partai seolah-olah tidak ada harganya. Itu alasan yang kesatu. Yang kedua saya punya anggapan, tidak setiap orang yang dipilih masyarakat itu diperlukan oleh partai. Tapi kalau sistem kemarin, kami sebagai pengurus partai bisa menentukan ini dia harus jadi. Karena ini orang yang sudah professional, berbagai alasan, pertama kami punya harga sebagai pengurus partai, bisa menentukan siapa yang menjadi kandidat, yang kedua tidak setiap orang yang dipilih oleh masyarakat dengan suara terbanyak, itu belum tentu dianggap baik oleh partai dan berkualitas dan berkemampuan*".

Kelemahan-kelemahan sistem rangking yang dipertahankan seperti kemarin, justru yang terus menerus menuai konflik di internal partai itu sendiri, karena dalam penentuan nomor urut yang ditentukan oleh partai politik pun, *Key informant* dari Program Studi Ilmu Politik FISIP Universitas Siliwangi menyatakan: "*Pertama untuk menentukan orang nomor 1 itu tidak berdasarkan kualifikasi dan kompetensi. Kualifikasi dan kompetensi yang dilakukan partai itu sejauh “dulur, deukeut, dan duit”. Artinya, penuh dengan nuansa KKN*".

Kelemahan-kelemahan dalam pasal 6 ini, di antaranya kontradiktif dengan Pasal 84, karena itu disarankan atau direkomendasikan untuk ke depan disempurnakan, harus tegas sistem proporsional terbuka atau mendekati ke distrik dengan mempertimbangkan objektivitas suara yang diperoleh oleh calon legislatif.

## **2. Pemungutan, Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum**

Dalam UU No. 12 Tahun 2003 Bab IX Pemungutan, Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum. Pasal 84 ayat (1) pemberian suara untuk pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar partai politik peserta pemilu dan mencoblos satu calon di bawah tanda gambar partai politik peserta pemilu dalam surat suara.

Pasal ini mengundang beragam persepsi di kalangan masyarakat dan partai politik, karena mengambang, tidak ada ketegasan yang mengarah kepada tarik-menarik kepentingan. Di mana kalau mencoblos partainya saja, itu berarti sah, sedangkan kalau mencoblos orangnya saja justru sebaliknya tidak sah. Alternatif pilihan suara sah dan tidak sah tersebut, di satu sisi bagi masyarakat justru sangat membingungkan, bahkan dapat menjadi pemicu ketidakpuasan masyarakat konstituen itu sendiri. Ketidaktegasan Pasal 84 ayat (1) ini menimbulkan ketidakpuasan dari masyarakat dan partai politik. Bahkan *Key informant* dari Program Studi Ilmu Politik FISIP Universitas Siliwangi (UNSIL) mengatakan: “*Kenyataan di lapangan menunjukkan banyak terjadi penggiringan dan manipulasi dalam surat suara, karena petugas KPPS tidak semuanya mahir, trampil dan memahami substansi dari pemberian suara oleh pemilih. Misal; si A tidak senang terhadap kandidat yang ada dalam surat suara tetapi terhadap partai politik dia merasa senang, maka suara si A sah, atau sebaliknya. Kerancuan dalam sistem pemilu tersebut sangat rawan terhadap adanya penyimpangan dalam pelaksanaan pemungutan suara di daerah-daerah terpencil, karena tidak semua partai politik menempatkan saksi-saksinya di TPS.*”

KPU berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 Pasal 93 ayat (1) suara untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi , dan DPRD Kabupaten/Kota dinyatakan sah apabila:

- a. Surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS;
- b. Tanda coblos pada tanda gambar partai poltik dan calong anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota berada pada kolom yang disediakan; atau

- c. Tanda coblos pada tanda gambar partai politik berada pada kolom yang disediakan.

Pengaturan mengenai sah tidaknya surat suara tersebut memberikan penafsiran yang multi, bahkan kalau kita simak poin (a) dari pasal dan ayat ini, justru memanipulasi kedaulatan rakyat. Atau dalam bahasa lain, kedaulatan rakyat dimanipulasi oleh elit-elit partai politik. Dalam ketentuan ini, sesungguhnya alasan yang dapat dicermati bahwa peserta pemilu tersebut adalah partai politik, di mana partai politik hanya mengajukan orang-orangnya untuk menjadi wakil di parlemen. Sehingga di sini kalau mencoblos orang saja tidak sah, sedangkan kalau mencoblos partai politiknya saja dianggap sah. Dan di lapangan terhadap ketentuan ini beragam persepsi terhadap sah tidaknya suara tersebut, bahkan petugas PPS sendiri menurut Ketua Program Studi Ilmu Politik UNSIL Tasikmalaya, berbeda. *“ada yang mengatakan sah, dan ada yang mengatakan tidak sah. Sementara di ketentuan apabila tanda gambarnya yang dicoblos, orangnya tidak dicoblos, itu sah. .... Persepsinya beragam sekali, di sanalah letak ketidaktegasan, mana yang sebenarnya dikatakan sah berdasarkan UU 12 tahun 2003”* Bahkan lanjut beliau, *“bagi masyarakat awam yang tidak pernah mendapatkan penyuluhan, ah yang penting nyoblos tanda gambar, karena sudah terinternalisasi gambar partai terutama sejak dulu, ketimbang orang. Sehingga bisa dinterpretasikan bahwa pemilu ini sama saja dengan memilih kucing dalam karung ketika tanda gambar yang dipilih.”*

Jadi, essensi pasal ini, menunjukkan bahwa partai politik masih tetap menjadi peranan yang penting sebagai peserta pemilu, sedangkan calon legislatif, masih berada dalam koridor pemenuhan ketentuan undang-undang. Ini pula yang dikritisi oleh *key informant* dari KPU Kabupaten Tasikmalaya yang menyatakan bahwa *“yang menjadi alasan yang menjadi tolok ukur peserta pemilu itu partai politik, sedangkan kalau perseorangan adalah DPD,”* sehingga pada tataran ini menjadi dasar pemikiran dalam sistem pemilu yang digunakan dalam undang-undang tersebut, adalah suara sah manakala hanya mencoblos tanda gambar partai politik saja, sedangkan kalau orangnya saja tidak sah.

“KPU hanya menentukan suara sah mencoblos tanda gambar dan tanda gambar saja, namun yang mencoblos calon tidak sah”, jelas salah satu *key informant*. Padahal lanjut *key informant*, “baiknya konstituen yang mencoblos calon saja dapat diakomodir menjadi *suara sah*.” Dalam hal ini pula, *key informant* dari DPRD Kabupaten Tasikmalaya menjelaskan, “menurut saya, saya harap memilih orang pun ini bias, sebab kalau orang sudah dimasukkan sebagai calon, kan sudah jelas, menurut saya memilih orang pun itu dianggap sah, walaupun tidak memilih gambar partainya”.

Semua responden dalam hal penentuan suara sah menghendaki bahwa mencoblos orang pun dianggap sah, karena itulah menurut *key informant* dari KPU Kabupaten Tasikmalaya, perlu diubah pasal-pasal tersebut. “Jadi cukup kalau orang yang mencoblos, misalkan partai politik saja dan orangnya saja itu jelas sah ya” dan memang sebagaimana diakui *key informant* dari Bagian Pemerintahan Umum Kabupaten Tasikmalaya, “Mungkin kemarin itu masih masa transisi, kita masih bisa memaklumi. Pemilu legislatif yang baru gambar dan orang. Milih gambar atau nama sah atau tidaknya, kalau bisa diakomodir dua-duanya. Maksudnya, kalau kemarin itu kalau milih gambar saja itu dikatakan sah, karena ada nomor urut tadi, nomor sepatu. Kalau kita ingin menghilangkan yang kemarin dengan jumlah suara yang terbanyak, saya kira dua-dunya harus bias diakomodir. Dalam artian kalau memilih partai saja sah, atau kalau memilih orang saja sah. Nantinya ada semacam bahan pertimbangan partai tersebut. Berapa banyak mereka yang memilih gambar saja, berapa banyak mereka yang memilih orang saja.”

Dari realitas semua responden pada lokus penelitian ini, menunjukkan bahwa perlu direkomendasikan dalam penentuan perundang-undangan pemilu mengenai ketegasan dan kejelasan suara sah, yaitu: *pertama*, agar kedaulatan rakyat tidak dimanipulasi oleh elit-elit partai politik, maka pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dengan konstituen yang mencoblos orang saja dinyatakan sah. *Kedua*, manakala konstituen hanya mencoblos gambar partai politik saja, juga dianggap sah, dan

ketiga, apabila mencoblos dua-duanya (yakni gambar partai politik dan calon) juga dianggap sah.

### **Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih**

UU No. 12 Tahun 2003, Bab X Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih. Pasal 105 ayat (1) Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari setiap partai politik peserta Pemilu didasarkan atas seluruh hasil penghitungan suara sah yang diperoleh Partai Politik peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan yang bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat (1), Pasal 100 ayat (1) dan Pasal 101 ayat (3). Pasal 105 ayat (2) Dari hasil penghitungan seluruh suara sah yang diperoleh partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan sebagaimana dimaksud ayat (1), ditetapkan angka BPP dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh partai politik peserta pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang bersangkutan.

Penentuan untuk seorang calon terpilih, idealnya harus mencapai quota angka BPP (Bilangan Pembagi Pemilih). Nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih. Sedangkan nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan (lihat: Pasal 107 ayat 2). Karena itu menunjukkan salah satu kredibilitas seseorang terhadap kepercayaan yang diberikan kepada masayarakat. Sehingga kalau memenuhi angka BPP tersebut berarti calon tersebut terpilih. Namun persoalannya sangat minimal yang memenuhi quota tersebut. Bahkan pengakuan key informant dari KPU Kabupaten Tasikmalaya saat diwawancara menjelaskan bahwa “*saya pikir se-Jawa Barat, sepengetahuan kami, di tingkat provinsi, di tingkat kabupaten/kota jarang, bahkan mungkin dibilang dapat dihitung dengan jari lah, orang yang mencapai angka BPP. Bahkan dibilang di Kabupaten Tasik tidak ada orang yang mencapai angka BPP.*”

Seiring dengan itu, berarti berdasarkan ketentuan Pasal 105 ayat (1) tersebut, maka KPU dalam menentukan siapa calon yang jadi terpilih, mau tidak mau berdasarkan nomor urut calon yang diajukan dan ditetapkan oleh partai politik sebagai keputusan internalnya. Penentuan calon terpilih tersebut tidak sedikit menuai ketidakpuasan dan protes dari mereka calon anggota dewan yang merasa jumlah suaranya lebih besar, hanya karena nomor urut yang tidak signifikan (alias misalnya nomor urut sepatu), ketimbang yang ditentukan menjadi yang terpilih.

Memang salah satu konsekuensi dari sistem proporsional tertutup yang juga dipakai dalam undang-undang tersebut. Sehingga para calon yang tidak memenuhi quota BPP tersebut bisa jadi tidak terpilih, kendati mendulang suara relatif banyak ketimbang yang dititipkan terpilih berdasarkan nomor urut tersebut.

Beberapa partai politik peserta pemilu mengapresiasi pasal tersebut dengan menetapkan calon nomor urut kecil menjadi calon terpilih untuk duduk di legislatif meskipun mendapatkan suara yang sedikit, sementara calon yang mendapatkan suara banyak di daerah tertentu tetapi dikarenakan menempati urutan besar, maka yang bersangkutan tidak terpilih menjadi calon legislatif. Sehingga realitas di lapangan seperti diakui oleh key informant dari KPUD dan FISIP UNSIL, hal ini menjadi gejolak konstituen dari partai politik yang bersangkutan banyak yang merasa keberatan atas kebijakan tersebut yang pada akhirnya menimbulkan konflik internal partai.

Padahal untuk meningkatkan revitalisasi peran anggota legislatif tidak bisa diabaikan dari adanya kepercayaan yang diberikan masyarakat terhadap mereka calon legislatif tersebut. Dalam Pasal 105 dalam UU No. 12 Tahun 2003 tersebut tidak tegas, karena itulah responden menyetujui bahwa *suara terbanyak sebagai calon terpilih. Bahkan anggota KPU tersebut menyatakan “Untuk ke depan harus direvisi dengan kalimat, untuk penentuan calon terpilih dengan suara terbanyak supaya tidak ada gejolak baik dari partai politik (di internalnya) maupun protes ke KPU.”* Namun untuk hal itu, Ketua DPRD

Kabupaten Tasikmalaya, justru nomor rangking menurutnya tetap dipertahankan. Hanya lanjutnya, *"Tetapi tidak menutup kemungkinan kalau bisa ya minimal 50% dari quoتو, itu jadi. Lebih dari 50% itu jadi. Sebab begini kami akan menentukan untuk kader yang diperlukan ini yang nomor satu. Nah untuk rangking 2 dan seterusnya kita akan lihat yaitu BPP. Perpaduan antara sistem proporsional yang rangking dengan semi distrik, tapi distriknya tidak full, hanya sampai 50%. Proporsional dengan distrik."*

Sementara itu, key informant dari Pemda Kabupaten Tasikmalaya, agar revitalisasi peran anggota dewan fair, menurutnya *"bahwa nomor urut dihilangkan. Seolah-olah ini ada semacam kekuasaan partai lagi. Kalau memang, itu kembali kepada pertanyaan apakah mereka wakil rakyat atau wakil parpol. Kalau memang nomor urut dijadikan patokan, itu wakil parpol, kalau itu pilihan rakyat, berarti nomor urut diabaikan. Kalau parpol mau melaksanakan fungsi pengawasan pembangunan, khususnya di legislatif, kita coba saja sistem distrik".*

Beberapa pertimbangan sebagai rekomendasi dari realitas yang terjadi pada pemilu 2004 untuk legislatif, ke depan perlu dipikirkan sebagai bahan kebijakan dalam menggunakan sistem pemilu tersebut. Karenanya *pertama*, untuk mengantisipasi hal ini baiknya partai politik dapat merekrut calon yang benar-benar qualified, artinya parpol untuk mengajukan calonnya yang benar-benar dapat diterima oleh konstituen. *Kedua*, untuk pengaturan perolehan penetapan wakil rakyat (calon terpilih) diusulkan yaitu: tetap berdasarkan quota BPP dan apabila tidak memenuhi quota angka BPP penentuan wakil rakyat/calon terpilih tidak berdasarkan nomur urut calon bersangkutan, melainkan berdasarkan perolehan suara yang terbanyak. Dan *ketiga*, bahwa minimal 50% dari quota BPP atau lebih itulah yang ditetapkan menjadi calon terpilih, sehingga perpaduan sistem proporsional terbuka dengan semi distrik.

## **b. Isu-Isu Strategis Yang Berkaitan Dengan Manajemen Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2004**

Persoalan data pemilih atau pemutahiran data dalam pemilu tahun 2004 sebagaimana tersurat dalam Pasal 13, yaitu warga negara Republik Indoensia yang pada hari pemungutan suara sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih. Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 14 ayat (1) untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.

Data pemilih pada pemilu tahun 2004, dalam pelaksanaannya masih belum optimal, bahkan akurasi data pemilih tersebut menjadi perdebatan. Ketidakjelasan pengaturan mengenai teknis pemutakhiran data, proses seleksi tenaga pendataan tidak memadai (kemampuan petugas pendataan rendah, profesionalistas), rendahnya kompensasi bagi petugas pendataan. Hilangnya hak pilih warga negara dalam proses demokrasi. Hal ini merupakan indikasi awal bahwa tujuan negara akan sulit dicapai.

Pengaturan dan pelaksanaan pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih merupakan bagian proses pemilu yang signifikan, karena data pemilih secara kuantitatif menunjukkan besaran pemilih terdaftar pada pemilu bersangkutan. Untuk menghindari ketidakakuratan data pemilih tersebut memang dibutuhkan suatu kebijakan yang representatif komprehensif. Akurasi data pemilih sangat penting untuk menghindari seminimal mungkin yang tidak terdaftar. Maka untuk kepentingan ini perlu rekrutmen penyelenggara pemilu dengan seleksi secara memadai berdasarkan standar kompetensi yang semestinya. Di samping itu perlu dibangun grand design pendataan pemilih (termasuk memperhatikan keberadaan pemilih tuna netra dan tuna daksa dan keberadaan WNI yang berada di luar negeri).

Seiring dengan pendaftaran dan pemutahiran data tersebut, untuk peningkatan pemilu lebih baik lagi, menurut Ketua DPRD kabupaten Tasikmalaya, “*di sini*

*pemerintah harus segera menyikapi kejadian-kejadian di kabupaten lain, sekarang kan era modern, canggih ya, ini kalau dengan sistem komputerisasi, akan segera selesai dengan sistem informasi kependudukan. Memang diakui pemerintah kabupaten lambat, sampai dana dari provinsi untuk SIAK tidak terserap oleh dinas kependudukan di kabupaten Tasikmalaya, beda dengan ciamis. Kalau dengan SIAK data bisa dimutahirkan sekaligus. Untuk pilkada misalnya, calon-calon, tim sukses dipanggil, nih data sekian, bagaimana sudah siap, sudah, tanda tangan, proses beres. Seperti itu, nah kalau sudah ditandatangan, diprotek, tidak bisa dibuka-buka lagi. Itu yang harus dibangun untuk pemutahiran data.”*

Akurasi data P4B (Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan), karena masih cukup banyak pemilih yang menerima lebih dari satu kartu pemilih, dan penduduk di bawah umur menerima kartu pemilih, bahkan banyak terjadi kesalahan nama pemilih. Karena itulah, perlu rekruitmen tenaga khususnya untuk pendataan pemilih, dan itu dapat dikatakan merupakan bagian dari tahapan pemilu. Menurut Pemda, dalam hal ini Kabag Pemerintahan Umum Kabupaten Tasikmalaya, “*masalah yang paling besar dan krusial adalah jumlah penduduk. Saya kira ke depan ada pantarlih (Panitia pendaftaran pemilih). Dalam pemilu legislatif, presiden dan pilkada itu tidak ada. Pantarlih menjelang pemilu, itu sangat bagus dan hasilnya juga bias dipertanggungjawabkan.*”

Dalam pelaksanaan pemilu, data pemilih banyak tidak sesuai, hal ini diakui oleh Ketua Program Studi Ilmu Politik FISIP UNSIL “Daftar pemilih sementara banyak yang tidak sesuai, demikian pula dengan daftar pemilih tetap”. Lanjutnya, persoalan lain ialah pada pelaksanaan pemilu seringkali ada kebijakan bagi pemilih yang tidak memiliki kartu panggilan dapat melakukan pencoblosan di TPS dengan hanya menunjukkan KTP (KTP dapat dibuat seenaknya).

Yang mempunyai kewenangan administrasi kependudukan adalah Pemerintah Daerah, dan pemerintah daerah mempunyai perangkat sampai ke tingkat desa,

sedangkan KPU tidak mempunyai perangkat sampai ke tingkat kecamatan dan desa, kendati harus kerjasama dengan pemerintah daerah. Menurut salah satu key informant, dalam pemutahiran data khususnya pemilih, peran camat dan kepala desa tidak dioptimalkan (ada perbedaan penentuan nomor Pemilih yang digunakan oleh KPU dengan Pemerintah Daerah).

Dalam hal pendataan dan pemutakhiran data pemilih tersebut disarankan penomoran pemilih ini dijadikan satu, jangan seperti sekarang KPU menentukan sendiri (nomor pemilih), pemerintah daerah juga demikian dengan menggunakan Nomor Induk Kependudukan/NIK, yang sangat berbeda. Disarankan penentuan penomoran pemilih ini ditentukan oleh Pemerintah Daerah/sesuai dengan Kartu Tanda Penduduk/KTP bekerja sama dengan KPU. Dan selayaknya petugas P4B melibatkan pamong desa atau RT/RW dengan memperoleh pelatihan perihal teknis pendataan.

Di samping persoalan pengaturan pendataan dan pemutakhiran data pemilih di atas, dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2004 pun disibukkan oleh adanya pemalsuan Ijazah, KTP, dan Kartu Tanda anggota Partai Politik (Bab VII, Pasal 60, Pasal 62, dan Pasal 63). Persoalan tersebut muncul ke permukaan yang berdampak pada skeptisme masyarakat terhadap calon anggota legislatif (calon anggota DPR dan DPRD). Juga disebabkan oleh kurang terbukanya akses informasi tentang profil calon anggota DPR dan DPRD, proses seleksi aparat penyelenggara pemilu tidak memadai sehingga aparat yang dijaring tidak menunjukkan profesionalisme. Sehingga dengan demikian, pada umumnya kapasitas Calon anggota DPR dan DPRD Terdaftar belum teruji, baik dalam tingkat lokal maupun nasional. Tidak memadainya kapasitas Calon anggota DPR dan DPRD akan berpengaruh terhadap kebijakan yang akan dihasilkan. Untuk penyempurnaan sistem pemilu dan meningkatkan kualitas pemilu ke depan, menurut KPU Kabupaten Tasikmalaya, "*perlu dibangun komitmen/konsensus dari seluruh stakeholder untuk memantau para profil calon anggota DPR dan DPRD, profil calon anggota penyelenggara baik KPU maupun Panwaslu dan kontrol social dari seluruh stakeholder, supaya hasilnya lebih berkualitas*". Bahkan menurut Ketua Program Studi Ilmu Politik

FISIP UNSIL “*Kapabilitas, kredibilitas, akuntabilitas, moralitas, calon anggota DPR dan DPRD perlu mendapat perhatian semua pihak, artinya berbagai kebijakan yang menyangkut penjaringan calon anggota DPR dan DPRD perlu direvisi.*”

KPU di satu sisi bertugas untuk menyeleksi kebenaran ijazah dan KTP pendaftaran calon-calon legislatif, dan pada pihak lain, partai politik pun, mestinya Parpol yang mengajukan calonnya benar-benar yang memahami dan mengenal wilayah kerjanya, artinya kedekatan calon dan konstituen betul-betul sangat diperhatikan, agar ikatan dapat terjalin. Di samping tentunya faktor profesionalisme, dedikasi dan loyalitas calon yang bersangkutan. “*Bagaimana mungkin, calon nantinya dapat menjalankan fungsinya kalau yang bersangkutan dalam menjalankan fungsinya kalau di awal/pada saat pencalonan, parpol tidak transparan (hanya diketahui oleh sebagian pengurus saja)*” jelas key informant.

Key informant dari DPRD Kabupaten Tasikmalaya mengatakan, “*dalam masalah KTP harus tegas. Ini administrasi negara, jangan dipermainkan. Tidak boleh ada KTP ganda*”. Dengan demikian, direkomendasikan: pertama, sebelum mengajukan calon, parpol dapat menyampaikan ke media massa, bahwa profil calon dibuka kepada umum/konstituen. Kedua, merekrut penyelenggara Pemilu dengan memperhatikan basik penyelenggaraan pemilu yang telah berpengalaman, di samping profesionalisme dan pendidikan umum yang mumpuni, sehingga tidak ada kesan sebagai lembaga kurang professional.

Pengaturan dan pelaksanaan kampanye pemilihan umum berlangsung berdasarkan asas-asas pemilihan umum yang demokratis (langusng, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan transparan dan edukatif), sebagaimana dikehendaki amanat UU No. 12 tahun 2003 Bab VIII Pasal 71 ayat (2-5), dan Pasal 74, Pasal 75, dan Pasal 77 ayat (1). Diabaikannya ketentuan mengenai tempat, waktu, dan media kampanye, dan diabaikannya larangan-larangan dalam kampanye oleh Parpol Peserta Pemilu dalam pelaksanaan kampanye tidak fair dan bukan merupakan media pendidikan politik strategis. Hal

demikian disebabkan oleh tidak profesionalnya penyelenggara pemilu (kurang memadainya penyuluhan tentang kampanye dari KPU/KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota, kurang memadainya komitmen panwaslu) sebagai akibat dari itu proses seleksi aparat penyelenggara pemilu yang tidak memadai. Kampanye tidak akan mencapai target yang diharapkan karena dipicu juga oleh praktek money politic akan berdampak pada berkembangnya praktek-praktek KKN di lembaga legislatif.

Peraturan perundang-undangan yang tegas sangat penting untuk mengatur pelaksanaan kampanye, karena itulah dalam hal pelaksanaannya, sebagaimana menurut *key informant* dari KPU Kabupaten Tasikmalaya, aparat pengawas pemilu ke depan harus berkualitas dan lebih baik. Sedangkan menurut *key informant* dari DPRD Kabupaten Tasikmalaya, model kampanye yang kemarin tidak cocok. Lanjutnya, waktu terlalu sempit. Kami dari kader partai tidak punya waktu banyak untuk menyampaikan visi, misi dan tujuan partai kami. Ada tertutup terbuka, *riweuh*. Sudah saja bagian PPP, jangan ada tertutup-terbuka. Tertutup di ruangan, terbuka di alun-alun, *riweuh* menurut *abdi mah*. Bentuknya, serahkan saja kepada partainya masing-masing, jangan diatur sampai teknis seperti dalam perundang-undangan. Jangan diatur tertutup-terbuka”.

Diabaikan mengenai aturan kampanye, karena fungsi dan peran KPU/ KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota dalam penyuluhan penyelenggaraan pemilu tidak maksimal, sehingga jelas *key informant* dari Program Studi Ilmu Politik FISIP UNSIL “mengakibatkan proses pelaksanaan kampanye, proses perekrutan petugas PPK/KPPS dilakukan asal-asalan. Misalnya petugas PPK ketika penyuluhan kepada petugas KPPS tentang pemilihan di tingkat TPS, tidak mampu menjawab/menjelaskan apa yang ditanyakan oleh petugas KPPS.

Sistem rekrutmen penyelenggara pemilu di daerah terkesan penuh dengan KKN, sehingga penyelenggara pemilu di tingkat daerah mulai dari Panwas/ KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota /PPK tidak kapabel dan tidak professional. Oleh

sebab itu perlu diatur dalam kebijakan pemerintah tentang proses seleksi penyelenggara pemilu.

Penyuluhan peraturan perundang-undangan bidang politik, baiknya bukan hanya kewajiban KPU saja, disini peran pemerintah/aparatur (dari pusat sampai ke tingkat desa), perguruan tinggi, parpol, tokoh masyarakat, pimpinan keagamaan serta media massa baik itu media elektronik maupun media umum lainnya mempunyai kesempatan yang sama. Agar dapat dibangun wawasan yang sama, yang diharapkan nantinya masyarakat paham benar dalam pelaksanaan /penyelenggaraan pemilu (minimal 2 tahun menjelang hari H pemilu).

Adapun mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara sebagaimana diamanatkan dalam Bab IX Pasal 84 ayat (1) dan Pasal 85 ayat (1-21) terjadinya kebingungan dan/atau ketidaktahuan masyarakat cara mencoblos yang benar. Disinyalir hal demikian disebabkan kurang profesionalnya penyelenggara pemilu (KPU/ KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota) sehingga penyuluhan yang dilakukan jauh dari yang diharapkan, sebagai akibat dari proses seleksi aparat penyelenggara pemilu yang tidak memadai. Kondisi demikian mengakibatkan banyaknya pemberian suara yang tidak sah, sehingga mampu memicu skeptisme masyarakat terhadap arah demokrasi di Indonesia ke depan.

Dalam pementingan ini, penyuluhan tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS perlu dilaksanakan dengan maksimal. Pemberian suara yang benar dapat mengeliminir suara yang diberikan oleh para pemilih salah atau tidak sah. Dengan perkataan lain, supaya masyarakat dapat memahami secara lengkap tentang pentingnya pemilu, dan kesadaran masyarakat untuk ikut serta pemilu tinggi, sehingga angka kesalahan masyarakat dalam memberikan suara bisa diminimalisir /tingkat Golput kecil. Pemilu lebih berkualitas dan kepercayaan publik tinggi.

Pengaturan dan pelaksanaan penyuluhan pemilu mencapai sasaran yang ditetapkan yaitu partisipasi pemilih yang tinggi dan jumlah surat suara tidak sah rendah. Kalau melihat data pemilih dan yang menggunakan hak pilihnya di Kabupaten Tasikmalaya, tingkat partisipasinya cukup tinggi, rata-rata setiap daerah pemilihan 80 persen suara sah. Namun bukan berarti penyuluhan tidak perlu dilaksanakan dengan baik, justru harus ditingkatkan.

Bahkan *key informant* dari DPRD Tasikmalaya menegaskan, “Justru di sini UU partai politik harus disosialisasikan oleh orang-orang partai”. ... Masyarakat memang sudah apriori, di dalam pemilihan kepala desa masyarakat rata-rata 1000 yang tidak memilih. Di atas 700 yang tidak hadir. Dulu tidak pernah seperti itu, seperti dalam Pilkada tidak 100% begitu juga dalam pemilu.”

Pada prinsipnya, tanggungjawab penyuluhan tidak hanya berada di pihak KPU tapi semua harus terlibat, semua elemen harus mensosialisasikan kebijakan pemilu itu. Memang benar terutama pada penyelenggaraan pemilu tahun 2004, dikarenakan penyelenggara di tingkat atas (pusat, provinsi dan kab/kota) melibatkan orang yang baru, tidak melibatkan orang yang memahami benar-benar/professional dalam penyelenggaraan pemilu. Jadi kata *key informant*, “*Baiknya para penyelenggara ini diberi pembekalan/ bintek khusus mengenai berbagai hal wawasan kebangsaan, kewaspadaan nasional, penatausahaan perkantoran, teknis penyelenggaraan pemilu, hukum, pengadaan barang dan jasa, dan keuangan serta penanganan masalah sosial lainnya.*”

Seiring dengan itu, agar penyuluhan partisipasi masyarakat meningkat dengan memberikan pendidikan politik tentang pentingnya masyarakat menggunakan hak pilihnya, maka penyuluhan tata cara pemberian suara yang benar harus melibatkan semua elemen masyarakat, baik itu KPU sebagai penyelenggara pemilu, Pemerintah, partai politik, asosiasi-asosiasi lainnya.

Di samping isu-isu strategis di atas yang telah dijelaskan, hal yang sensitif dan penuh dinamika adalah soal penghitungan suara. Karena penghitungan suara memiliki dampak yang signifikan terhadap keberadaan partai politik umumnya,

dan khususnya terhadap mereka calon wakil rakyat. Pengaturan dan pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara berlangsung berdasarkan prinsip-prinsip atau asas-asas pemilu demokratis, artinya langsung, bebas, umum dan rahasia.

Penetapan dan pengumuman hasil pemilu sebagai diintrodusir dalam Pasal 104, pengumuman penetapan hasil pemilu sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah pemungutan suara. Dalam konteks ini, hasil suara di TPS tidak sesuai dengan yang tertera dalam dokumen pada tingkat diatasnya, diisinyalir hal demikian disebabkan oleh kurang profesionalnya penyelenggara pemilu (KPU/ KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota dan Panwaslu) sebagai akibat dari proses seleksi aparat penyelenggara pemilu yang tidak memadai. Masyarakat meragukan validitas dan reliabilitas hasil penghitungan suara sehingga memicu skeptisme masyarakat terhadap arah demokrasi di Indonesia ke depan.

Kami alami bahwa pelaporan hasil pemungutan suara secara berjenjang di semua tingkatan dari mulai KPPS di TPS kemudian ke PPS di tingkat Desa, PPK di kecamatan, KPU kabupaten/kota, KPU Provinsi kemudian KPU pusat,” jelas anggota KPU Kabupaten Tasikmalaya. Hasil penghitungan suara di TPS oleh KPPS ada yang sudah sesuai dengan prosedur dan mekanisme yang berlaku. Namun menurut *key informant* dari Program Studi Ilmu Politik FISIP UNSIL “banyak pula terdapat hasil penghitungan suara di TPS oleh KPPS yang belum/tidak benar sehingga seringkali direvisi di tingkat kelurahan atau kecamatan sehingga menimbulkan kerawanan terhadap validitas dan reliabilitas hasil suara, dan tidak menutup kemungkinan pada format hasil penghitungan suara jumlahnya tidak sama dengan kartu suara yang dicoblos oleh pemilih.” Hal ini menurut Ketua DPRD perlu diantisipasi agar tidak terjadi. Dalam hal ini, “fungsi dan peran Panwaslu pada tataran ini tidak nampak demikian pula PPK/PPS,” jelas Ketua Program Studi Ilmu Politik FISIP UNSIL itu.

Dengan demikian, pengaturan dan pelaksanaan peran dan fungsi Panitia Pengawas Pemilu perlu diberi ruang dalam hal penghitungan dan penetapan

hasil suara, sehingga kredibilitas hasil pemilu tidak diragukan. Agar panitia pengawas memiliki kewenangan untuk mengawasi pada tataran penetapan hasil pemilu.

Jalan atau tidaknya penyelenggaran pemilu sangat tergantung aspek pendanaan yakni sumber dan besaran anggaran yang dibutuhkan, termasuk di dalamnya mekanisme pertanggungjawaban penggunaan anggaran itu sendiri. Dalam aspek pendanaan ini, perlu ada penegasan tentang mekanisme pertanggungjawaban keuangan KPU/ KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Keuangan KPU/ KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota adalah APBN dan APBD, tentu saja pos-pos keuangan tersebut harus jelas untuk bisa dipertanggungjawabkan dengan baik. Dalam hal keuangan ini, diakui oleh KPU Kabupaten Tasikmalya “sepengetahuan kami memang sudah dilakukan oleh aparat pengawas fungsional seperti BPK”. Namun dalam aspek pertanggungjawaban keuangan ini, menurut Ketua DPRD, “pertanggungjawaban pendanaan pemilu jangan ke pemerintah, harusnya ke DPR/DPRD.”

Tanggungjawab keuangan KPU, seharusnya sama, tidak ada istilah kalau ke sini mah laporan keterangan pertanggungjawaban, kalau ke sini laporan pertanggungjawaban. Menurut *key informant* dari Pemda Kabupaten Tasikmalaya, “langsung masuk kategori APBD saja. Jadi secara teknis operasional itu tanggung jawab ke KPU berdasarkan hirarki, tapi secara keuangan lebih baik di tingkat kabupaten, Pemerintahan Kabupaten, dalam artian kita dapat mengetahui dan mengefisiensikan anggaran, jangan sampai nantinya kalau langsung dari tingkast pusat KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten.” Bahkan menurut *key informant* dari Program Studi Ilmu Politik FISIP UNSIL, “Banyak hal yang tidak transparan dalam penyelenggaraan pemilu terkait dengan penggunaan anggaran. Oleh sebab itu perlu ada pengawasan tersendiri dalam penggunaan anggaran.”

## C. KOTA

### 1. Kota Banjarbaru

#### a. Isu-isu stratejik Materi UU No. 12 Tahun 2003

##### Sistem Pemilu

Menurut key informants dari KPU Kota Banjarbaru, sistem proporsional dengan daftar calon terbuka sebagaimana tercantum pada Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 *"Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka."* tidak konsisten dan cenderung kontradiktif dengan Pasal 84 ayat (1) *"Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan mencoblos satu calon di bawah tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dalam surat suara."* dan Pasal 105 ayat (2) *"Dari hasil penghitungan seluruh suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan angka BPP dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan."* sehingga menimbulkan kerancuan. Tidak konsistennya antara Pasal-Pasal tersebut mengakibatkan tidak aspiratifnya masyarakat terhadap Pemilu.

Hal senada juga muncul dari key informant dari FISIP UNLAM yang mengatakan bahwa sistem proporsional dengan daftar calon terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003) yang diberlakukan pada Pemilu Anggota DPR dan DPRD pada tahun 2004 adalah kurang tepat. Penyuluhan yang dilakukan oleh KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota mengenai Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka kepada para calon anggota DPRD dinilai kurang memadai, sehingga akhirnya menimbulkan konflik di dalam tubuh partai politik peserta Pemilu itu sendiri. Hal ini berkaitan erat dengan permasalahan nomor urut calon anggota DPRD. Menurut key informant bahwa pemberlakuan nomor urut kerap kali 'menipu' para calon anggota DPRD karena kebanyakan mereka tidak

memahami mekanisme penetapan calon terpilihnya. Hal ini terutama bagi para calon anggota DPRD yang termasuk pendatang baru di arena partai politik.

Berdasarkan kecenderungan masyarakat dewasa ini Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003) yang diberlakukan pada Pemilu Anggota DPR dan DPRD pada tahun 2004, maka menurut key informants dari DPRD Kota Banjarbaru dipandang kurang tepat jika diterapkan pada pemilu berikutnya. Kecenderungan yang menguat adalah diberlakukannya sistem distrik, karena akan kelihatan jelas siapa yang akan mewakili aspirasi masyarakatnya. Untuk mewujudkan sistem distrik tentunya harus ada *political will* partai-partai politik dan pihak pemerintah. Kecenderungan partai politik menunjukkan ketidaksiapan untuk diberlakukannya sistem distrik, terutama untuk mengisi kursi di DPR RI. Sementara untuk tataran DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota hal itu tidak terlalu menjadi masalah. Hal demikian dapat dipahami karena sesungguhnya, orang-orang yang duduk di DPR RI adalah orang-orang yang berdomisili di Jakarta dan sekitarnya. Dengan diberlakukannya sistem proporsional dengan daftar calon terbuka (berdasarkan nomor urut), juga relatif menimbulkan konflik di tubuh beberapa parpol yang belum memiliki mekanisme penetapan calon anggota DPRD. Hal demikian menimbulkan benturan di tubuh partai politik itu sendiri. Namun pada umumnya hal demikian tidak terlalu menjadi masalah karena ada alternatif lain yang bisa dilakukan, misalnya dengan mekanisme penggantian antar waktu. Alternatif yang baik untuk ditempuh adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka (berdasarkan jumlah perolehan suara), bukan berdasarkan nomor urut calon. Ada kecenderungan beberapa partai politik baru yang sengaja tidak melakukan penyuluhan secara terbuka kepada para calon anggota (terutama pendatang baru) mengenai seluk beluk sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Hal demikian akhirnya menimbulkan kekecewaan bagi para calon anggota DPRD, sebagai akibat manipulasi informasi.

## **Penetapan Calon Terpilih**

Selanjutnya menurut key informants dari KPU Kota Banjar Baru, Pasal 107 ayat (2) huruf a dan b merupakan Pasal yang tidak konsisten terhadap aspirasi dan hak masyarakat dalam memilih dan dipilih. Aspirasi masyarakat dan calon terpilih akan dirugikan, hal ini dikarenakan aspirasi akan dimentahkan dengan ketentuan Pasal 107 ayat (2) huruf a dan b, apabila tidak memenuhi target Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Untuk memperbaiki kondisi demikian disarankan:

- a. Perlunya amandemen Pasal 107 ayat (2) huruf a dan b, apabila akan tetap mempertahankan “sistem proporsional dengan daftar calon terbuka”.
- b. BPP tetap diberlakukan sebagai standarisasi perhitungan hasil suara dalam penetapan jatah kursi.
- c. Bunyi Pasal 107 ayat (2) huruf b, perlu dipertegas bahwa Calon Terpilih tidak berdasarkan nomor urut tetapi berdasarkan perolehan suara terbanyak Calon Terpilih di daerah pemilihan bersangkutan.
- d. Dengan melakukan amandemen Pasal 107 ayat (2) huruf a dan b sebagaimana tersebut, maka hal ini dapat dijadikan awal pembelajaran bagi pelaksanaan pemilu dengan sistem distrik.

### **Rendahnya standar pendidikan yang ditentukan bagi calon anggota DPR dan DPRD**

Key informant dari FISIP UNLAM mengatakan bahwa standar minimal pendidikan yang ditetapkan sebagai anggota DPRD terlalu rendah. Ketentuan tersebut akan mengarah pada tidak optimalnya peran anggota DPRD dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya sebagai anggota DPRD. Dengan pendidikan yang lebih tinggi diharapkan para anggota DPRD berani dan mampu memperjuangkan aspirasi rakyat melalui berbagai media yang dianggap potensial. Dalam konteks tersebut anggota parpol yang memiliki pendidikan di bawah sarjana berperan sebagai *food gather* saja bukan untuk menjadi calon anggota DPRD. Setiap anggota DPRD di Kabupaten/Kota di Kalteng sudah selayaknya berjasah Sarjana.

### **Daerah Pemilihan**

Menurut key informants dari DPRD Kota Banjarbaru, ketentuan daerah pemilihan berdasarkan pembagian wilayah yang ditetapkan berdasarkan kesepakatan KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota dan partai politik dirasakan kurang tepat. Pembagian daerah pemilihan akan dirasakan lebih representative jika berdasarkan kabupaten dan kota. Sebaiknya penentuan daerah pemilihan diserahkan kepada Pemerintah untuk selanjutnya menentukan daerah kabupaten dan kota sebagai daerah pemilihan. Dengan demikian keterwakilan setiap kabupaten/kota akan terlihat sangat jelas.

## **b. Isu-Isu Stratejik Pelaksanaan Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Tahun 2004**

### **Tidak Optimalnya Pemutakhiran Data Pemilih**

Menurut key informants dari KPU Kota Banjarbaru, tidak optimalnya pemutakhiran data pemilih yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS), sehingga banyak masyarakat yang tidak terdaftar dan tidak memperoleh Kartu Tanda Pemilih. Sistem pendataan yang dilakukan oleh BPS berdasarkan Blok Daerah Pemilihan dinilai tidak relevan. Sistem pendataan sebaiknya dilakukan per RT dan/atau penggabungan beberapa RT terdekat apabila jumlah pemilih tidak mencukupi ketentuan UU untuk dibuat satu TPS. Untuk mengantisipasi permasalahan ini, direkomendasikan agar pendataan pendaftaran data pemilih sebaiknya dilakukan oleh KPU dan bekerjasama dengan Pemerintah setempat dengan melibatkan RT (lihat pada Bab IV Pasal 33 ayat (5) bahwa salah satu tugas dan wewenang PPS diantaranya melakukan pendaftaran pemilih). Untuk hasil optimal, sebaiknya pendataan pemilih dilakukan 1 (satu) tahun sebelum pelaksanaan Pemilu.

Menurut key informant dari Universitas Mulawarman, tidak optimalnya pemutakhiran data pemilih, sehingga banyak masyarakat yang mempunyai hak pilih, tidak terdaftar dan tidak memperoleh Kartu Tanda Pemilih. Pada proses pendataan pemilih pada Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Tahun 2004, BPS tidak mempertimbangkan mekanisme pemutakhiran data pemilih. Hal

demikian, tentunya perlu dirancang kembali mekanisme pemutakhiran datanya dengan melakukan koordinasi secara intens dengan pihak-pihak terkait.

Menurut key informants dari DPRD, data pemilih tidak akurat sehingga banyak masyarakat yang mempunyai hak pilih tidak terdaftar dan tidak memperoleh Kartu Tanda Pemilih. Pendataan dilakukan oleh organisasi yang dibentuk oleh KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota tanpa melibatkan pihak RT dan RW. Pendataan sebaiknya dilakukan oleh KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota bekerjasama dengan pihak-pihak terkait (BPS dan Capil) dan melibatkan peran RT dan RW. Selain itu peta TPS sebaiknya sudah dirancang secara tepat sehingga pemilih mudah menjangkau TPS.

#### **Pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik**

Menurut key informants dari KPU Kota Banjarbaru, Pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik. Hal ini berkaitan dengan keterbatasan wewenang dan tugas KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota dalam memverifikasi permasalahan-permasalahan tersebut. Verifikasi administratif yang diwewenangkan kurang efektif tanpa didukung dengan verifikasi faktual terhadap permasalahan yang dipandang perlu. Sehubungan dengan hal itu maka kewenangan dan tugas KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota perlu diperluas dan dipertegas untuk dapat melaksanakan verifikasi faktual.

#### **Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pada Fasilitas Pemerintah**

Menurut key informants dari KPU Kota Banjarbaru, Pemasangan alat peraga kampanye pada fasilitas pemerintah. Hal ini melanggar Bab VIII Pasal 73 ayat (5), dan Pasal 73 butir 9. Kondisi demikian terjadi karena tidak jelasnya batasan dan ketentuan mengenai terminologi fasilitas pemerintah. Oleh karena itu perlu adanya ketegasan dalam bentuk peraturan berkekuatan hukum tetap untuk mengatur pemasangan alat peraga kampanye pada tempat-tempat fasilitas pemerintah.

#### **Kurangnya penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS**

Menurut key informants dari KPU Kota Banjarbaru, kurangnya penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS. Hal ini disebabkan tidak memadainya waktu yang dibutuhkan untuk melakukan penyuluhan tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS. Mengingat sistem pemilu yang diterapkan adalah adalah sistem yang baru, maka dibutuhkan waktu yang memadai agar penyuluhan dapat dilaksanakan secara optimal. Selain itu untuk memudahkan penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS maka format dan model yang dipenyuluhan perlu disederhanakan. Lebih dari itu, penyuluhan semestinya tidak sebatas hanya dilakukan oleh KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota tetapi juga dilakukan oleh seluruh komponen masyarakat yang terkait dalam rangka mensukseskan Pemilu.

Menurut key informant dari Universitas Mulawarman, kurang memadainya kinerja KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota sebagai akibat tidak memadainya kompetensi para anggota KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota. Kondisi demikian mengakibatkan juga pada tidak memadainya proses-proses penyuluhan yang harus dilakukan KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota kepada masyarakat dan KPPS/PPS mengenai hal-hal penting dalam pelaksanaan pemilu. Lebih dari itu, Menurut key informant dari DPRD Kota Banjarbaru, Perekutan KPPS/PPS tidak berdasarkan ketentuan yang baku. Dengan demikian KPPS/PPS ditunjuk secara asal. Dengan demikian perlu dilakukan juga standarisasi dalam perekutan KPPS/PPS. Hal ini menjadi penting lagi untuk menghindari masuknya orang-orang dari partai tertentu masuk menjadi anggota KPPS/PPS.

### **Manipulasi Hasil Perhitungan Suara**

Menurut key informants dari KPU Kota Banjarbaru, Manipulasi hasil perhitungan suara. Pada esensinya manipulasi hasil penghitungan suara pada pelaksanaan pemilu tahun 2004 baru dapat diketahui apabila ada pengaduan masyarakat dan/atau partai politik peserta pemilu yang mengajukan keberatan atas hasil perhitungan suara. Dalam hal menangani permasalahan ini maka peran aktif berada pada Panwas sesuai dengan kewenangan dan tugasnya.

Kewenangan KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota terhadap tindak pelanggaran pemilu hanya sebatas pada penanganan pelanggaran administratif.

Lebih dari itu, Menurut key informant dari DPRD Kota Banjarbaru Saksi dari parpol tidak memiliki komitmen untuk memantau jalannya pemilihan. Pada saat perhitungan, para saksi tidak mengikuti jalannya penghitungan suara. Oleh karenanya, penunjukkan saksi perlu berdasarkan ketentuan-ketentuan tertentu (standard) yang ditentukan oleh pihak yang berwenang. Penyuluhan perlu dilakukan secara intensif kepada para saksi, baik oleh KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota atau KPPS/PPS.

### **Tidak Proporsionalnya Pendanaan Pelaksanaan Pemilu Di Tingkat KPPS**

Menurut key informant dari Universitas Mulawarman, tidak proporsionalnya pendanaan pelaksanaan pemilu di tingkat KPPS. Besarnya dana pelaksanaan pemilu di tingkat KPPS diseragamkan. Mestinya pendanaan mempertimbangkan jarak tempat pemilihan. Hal demikian penting, karena muncul usaha-usaha partai politik mendukung pendanaan pelaksanaan pemilu di tingkat KPPS di daerah-daerah terpencil, yang berujung pada manipulasi penghitungan suara. Sementara itu, kontrol masyarakat pada tindak pelanggaran pemilu di daerah-daerah terpencil relatif kecil.

## **2. Kota Makassar**

### **a. Isu-Isu Strategis Materi UU No. 12 Tahun 2003**

#### **KPU Kota:**

#### **Sistem Pemilihan Umum**

Sistem pemilu dengan sebutan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, menurut key informant dari KPU Kota Makassar, harus dipertegas dengan cara memaknai “terbuka” sama dengan suara terbanyak sebagai pemilik kursi tertentu. Rumusan ini memang menjadi multitafsir. Namun menurut KPU Kota Makassar, bilamana ditelusuri lebih jauh, sebenarnya tidaklah demikian, pasal

tersebut karena berkaitan keberadaan DPD yang termuat pada Pasal 6 ayat (2) yang sebenarnya berbunyi "*Pemilihan DPD sistem distrik berwakil banyak*". Pengaturan DPD berbeda dengan pemilihan legislatif DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kota/Kab. Dengan demikian pasal tersebut dianggap masih relevan atau sesuai dengan kebutuhan. *Persoalan yang menghangat ádalah adanya revitalisasi peran DPD yang lebih besar lagi. Isu ini menjadi soal yang lain yang perlu direnungkan bersama.*

Berkenaan dengan sistem disktrik sebagai alternatif pengganti sistem proporsional sebagaimana banyak dikemukakan banyak kalangan untuk memilih anggota legislatif DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kab/kota, dalam pandangan key informant dari KPU Kota Makassar masih berat untuk dilaksanakan. Sistem distrik menuntut adanya SDM calon anggota DPR dan DPRD yang berpendidikan, selain proporsi antar daerah berbeda jumlah penduduknya. Di Kota Makassar masih banyak calon legislatif yang direkrut oleh partai (tokoh adat, tokoh agama) untuk menarik suara besar. Ternyata sukses besar. Bagaimana jadinya anggota legislatif yang masih rendah pendidikannya memutuskan hal penting dalam pemerintahan sementara tidak memiliki kapasitas di bidang tersebut.

Saat ini para tokoh yang meraup suara banyak merasa sakit hati, karenanya suaranya digunakan oleh calon anggota DPR dan DPRD yang bermotor urut lebih kecil. Perselisihan terus terjadi, tapi bukan berarti dengan serta merta harus mengganti sistem. Kalaupun diterapkan sistem distrik dalam pemilu legislatif di Kota Makassar diperkirakan pada tiga pemilu mendatang atau tahun 2019.

### **Solusi:**

Berdasarkan isu tersebut, maka perlu adanya ketegasan dalam peraturan perundangan tentang sistem Pemilu di tahun 2009, bahwa lajur calon legislatif mana yang bersifat distrik dan lajur calon legislatif mana yang menggunakan lajur proporsional terbuka. Proporsional terbuka dimasa datang memang sudah saatnya harus memberi tekanan untuk memilih orang, sedangkan partainya

sebagai simbol saja. Catatan, berkenaan dengan pengurutan nama dan nomornya seharusnya sudah selesai di tingkat Partai. Jadi, partailah yang memiliki kewenangan dan harus dibina untuk menjadi dewasa dalam memutuskan wakilnya secara pantas.

### **Pemungutan, Penghitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum**

Isu strategis mengenai *Pemungutan, Perhitungan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum* yang menggunakan dua mekanisme yakni mencoblos nama partai dan nama calon anggota DPR dan DPRD, dalam pelaksanaan Pemilu 2004 menuai banyak masalah. Dalam pemungutan suara, persoalan data di lapangan ada kekurangan, namun tidak menjadi masalah yang berarti. Pemungutan suara berikut dengan permasalahannya di Kota Makassar dapat diselesaikan pada saat itu.

Berkaitan dengan perhitungan suara memang penuh dengan masalah, terutama dari pengaduan partai politik berkenaan dengan kekurangan dan kecurangan. Namun, sayangnya ributnya kecurangan perhitungan tidak disertai dengan data, sehingga menimbulkan kesulitan bagi KPU Kota Makassar. Berkenaan dengan perhitungan, KPU Kota Makassar mengusulkan sebagaimana yang terjadi di Philipina, dimana yang menghitung dan mengecek suara berada pada satu atap gedung besar. Dengan demikian keluhan partai ataupun masyarakat bisa dilakukan saat itu juga. Untuk netralitas, anak-anak sekolah yang tidak menjadi pemilih yang menjadi pekerjaanya di bawah, sedangkan partai, pemantau ataupun KPPS di atas balkon. Sangat ideal bila hal itu di lakukan di Kota Makassar di tahun 2009.

Dalam pemilu legislatif 2004, penetapan hasil pemilihan suara cukup alot. Hal ini berkenaan dengan keputusan yang dikeluarkan oleh KPU yang mencoblos tanda gambar dikategorikan sah dan hanya mencoblos calon dipandang tidak syah. Menurut KPU Kota Makassar hal itu merupakan desakan dari partai besar, yakni khususnya Partai Golkar. Selain adanya perselisihan calon anggota DPR dan DPRD yang meraih suara besar tapi tidak masuk, masalah alotnya

penetapan hasil suara disebabkan oleh isu ijazah palsu calon anggota DPR dan DPRD yang menang.

**Solusi:**

Saat ini model surat suara memuat keduanya, yakni tanda gambar partai dan calon anggota DPR dan DPRD. Bilamana dipisahkan, berarti nama partai posisinya melemah, padahal tetap harus diperkuat. Meski demikian, menegaskan cukup mencoblos nama calon bisa dimengerti, karena nama calon memang sedikit demi sedikit lebih didekatkan kepada pemilih supaya memiliki tanggung jawab dibanding dengan nama partai.

**Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih**

Isu mengenai *penetapan perolehan kursi dan calon terpilih* dengan cara *BPP* yaitu membagi jumlah suara sah kepada seluruh Partai Politik Peserta Pemilu 2004 dengan kursi anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota yang bersangkutan. Dari isu tersebut menimbulkan kerugian bagi calon dan juga para pemilih yang memperoleh jumlah suara yang cukup besar tetapi tidak menjadi anggota legislatif.

Dalam pandangan KPU, khususnya Kota Makassar, hasil pemilu 2004 adalah sah dan hasil usaha bersama. Sekalipun banyak kekurangan yang diakibatkan oleh perilaku politik dan juga perundungan politik, namun harus dihormati. Tegasnya, "*siapapun yang terpilih bukan urusan untung rugi, melainkan memberi manfaat kepada rakyat*". Fakta yang tidak bisa dibantah, para anggota legislatif yang terpilih dalam Pemilu legislatif 2004 dengan urutan nomor berapapun, ternyata bisa bekerja sesuai dengan fungsinya, sekalipun memang berbeda kualitasnya.

**Solusi:**

BPP tetap diperlukan dan karenanya tetap harus diperhitungkan, karena menyangkut keterwakilan. Hal ini juga sekaligus menegaskan bahwa sistem pemilu 2009 dipandang oleh KPU masih relevan untuk menggunakan sistem Pemilu proporsional dengan calon anggota DPR dan DPRD terbuka. Yang harus

dicermati dan direvisi adalah ketegasan pelanggaran aturan dengan sanksi yang proporsional.

**DPRD:**

**Sistem Pemilu**

Isu strategis berkenaan dengan sistem pemilu dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka harus dipertegas dengan cara memaknai “terbuka” sama dengan suara terbanyak sebagai pemilik kursi tertentu. Dengan demikian pada rumusan perundangan pemilu tahun 2009 harus tegas dan jelas dengan penyataan tersebut. Dengan ketegasan tersebut, multitafsir atas perundangan akan bisa dihindari dan menjadikan kejelasan bahwa Pemilu legislatif 2009 yang akan datang lebih menitikberatkan pada pemilihan tanda orang (calon). *Selama ini memilih tanda calon tidak memiliki arti pada raihan kursi, maka pada masa depan nomor urut tidak berpengaruh pada raihan kursi.*

Berkenaan dengan isu sistem Pemilu 2009 distrik, di Kota Makassar tampaknya harus dipertimbangkan matang-matang. Hal ini bukan berarti partai politik ketakutan kehilangan pamor, mengingat dengan cara ini partai politik juga akan mengakar ke masyarakat, namun yang perlu dipertimbangkan parti politik posisinya masih rentan. Dengan demikian bisa jadi akan “membunuh” partai politik yang masih muda belia. Sekalipun demikian, sistem proporsional terbuka masih bisa diakomodir dengan cara penekanan pada individu bukan pada partai. Memang sudah saatnya, partai politik harus bisa memilih dan menetapkan kualitas calon di masa datang. Pembinaan dan pengembangan kelembagaan partai harus dibenahi, sehingga kualitas calon dan partai menjadi sejalan.

**Solusi:**

Dalam pemilihan anggota legislatif pada pemilu 2009, perundangan harus menegaskan pada pemilihan calon legislatif, sedangkan partai sebagai simbol saja. Kenyataan saat ini, antara tanda gambar partai dan individu bersatu, namun yang dipentingkan adalah individunya. Dengan demikian, banyaknya

suara calon anggota DPR dan DPRD yang banyak dengan nomor urutan berapa pun adanya berhak dan berpeluang untuk meraih kursi.

### **Pemungutan, Perhitungan Suara Dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum**

Isu strategis berkenaan dengan pemungutan, perhitungan suara dan penetapan hasil pemilihan umum yang mengkombinasikan dua cara yang berbeda memang betul dirasakan bermasalah. Berkenaan dengan pemungutan suara, memang masih banyak masalah. Dalam pemungutan sebelumnya terdapat kampanye yang banyak diisukan penuh dengan politik uang. Kenyataan ini tidak hanya di Kota Makassar, di wilayah lain pun berlangsung, sehingga dapat dipandang menjadi budaya politik.

Berkenaan dengan perhitungan suara, dimana berbagai kekurangan peralatan dan sistem perhitungan suara yang belum sepenuhnya sesuai dengan harapan tidak bisa dipungkiri masih terjadi di Kota Makassar. Namun, umumnya di tahun 2004 masalah tersebut bisa diselesaikan dengan tuntas.

Penetapan hasil pemilu memang banyak kendalanya. Penetapan hasil pemilu berkaitan dengan pola urutan nama yang menjadikan rasa kecewa dan frustasi sebagian calon anggota DPR dan DPRD. Untuk itu keputusan yang dikeluarkan oleh KPU yang berkenaan dengan mencoblos tanda gambar dikategorikan sah dan hanya mencoblos calon dipandang tidak sah adalah dalam kerangka raihan dan penetapan hasil pemilu. Tegasnya keputusan ini merupakan *kekhawatiran partai adanya kursi kosong, sehingga aturan ini dibuat dengan cara konvensi antar partai besar, mengingat para pemilih lebih kenal pada tanda partai tinimbang tanda calon anggota DPR dan DPRD.*

#### **Solusi:**

Supaya konsisten dan mengarah pada perbaikan, maka perlu ditegaskan dan ditegaskan bahwa yang dicoblos itu cukup nama calon saja. Mencoblos nama calon berari nama partai. Hal ini untuk mendapatkan anggota legislatif yang berkualitas, tidak sebagaimana sekarang. Demikian juga cara perhitungannya

yang harus dicari formulasinya supaya tidak mengulang kasus yang sama. Berkenaan dengan penetapan calon legislatif tidak lagi diterapkan berdasarkan urutan, karena akan terjadi perselisihan di dalam tubuh partai. Partai yang dewasa adalah yang dapat menetapkan calon yang berkualitas bukan atas urutan.

### **Penetapan Perolehan Kursi Dan Calon Terpilih**

Isu strategis berkenaan dengan penetapan perolehan kursi dan calon terpilih dengan cara BPP yaitu membagi jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan kursi anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota yang bersangkutan.

Upaya peningkatan kualitas calon legislatif dimasa datang (bukan hanya sekedar siapapun yang terpilih) maka isu ini sangat kuat. Hal ini berkaca dari pengalaman pemilu 2004. Prinsip dasar suara terbanyak menjadi perhitungan pada calon terpilih. Namun harus dicatat perlu ada perbaikan, dalam sistem kampanye, dimana calon yang berkualitas harus berani mengajukan program kongkrit untuk meraup suara.

Dalam kaitan dengan sistem tertutup tetapi terbuka akan menjadi kerugian bagi calon anggota DPR dan DPRD dan warga pemilih yang mengusungnya dan memperoleh jumlah suara yang cukup besar. Berdasarkan hal itu, maka penjelasan undang-undang harus eksplisit, bahwa dalam peraturan Pemilu legislatif 2009 tidak perlu lagi BPP digunakan sebagai penghitungan perolehan jumlah kursi.

### **Solusi:**

Demi rasa keadilan dan pencapaian kualitas calon terpilih, maka BPP tidak diperlukan lagi bagi calon terpilih. BPP diperlukan hanya untuk keseluruhan kursi. Tegasnya, prinsip suara terbanyak sudah harus dieksplisitkan dan dilaksanakan dalam Pemilu 2009.

### **Akademisi (FISIP-UNHAS):**

## Sistem Pemilu

Isu strategis berkenaan dengan sistem pemilu dengan sistem *proporsional dengan daftar calon terbuka* sudah tidak bisa dipertahankan, dan menjadikan suasana *pembingungan pemilih* antara memilih tanda gambar dan orang. Sistem pemilih yang rasional adalah *sistem distrik* meski harus mengalami suatu penggodogan yang matang mengenai untung ruginya. *Sistem pemilu legislatif distrik akan menekankan pada individu calon, dan sekaligus menunjukkan tanggung jawab individu warga negara dalam berkontribusi pada penguatan negara.*

### **Solusi:**

Memberi tekanan pada individu calon legislatif, bukan lagi pada partai. Cara ini mendekati sistem distrik yang selayaknya bisa dibandingkan pada tahun 2009.

## **Pemungutan, Perhitungan Suara Dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum**

Isu strategis berkenaan dengan *Pemungutan, perhitungan suara dan penetapan hasil pemilihan umum* yang mengkombinasikan dua sistem pemilu legislatif tahun 2004 di Kota Makassar *menunjukkan calon-calon anggota legislatif di Kota Makassar yang memiliki ekonomi yang kuat berada di urutan teratas, sekalipun kompetensi rasional masih rendah.* Hal ini membuktikan cara mencoblos antara dua tanda (tanda gambar partai satu sisi mencoblos tanda gambar dan sisi yang lain mencoblos tanda calon) sebagai peraturan yang harus segera diperbaiki pada Pemilu legislatif tahun 2009. *Mempertegas penanda pada calon legislatif akan mengarah pada calon yang rasional akan memperoleh peluang untuk meraih perolehan suara yang banyak, dengan catatan money politic benar-benar diberikan sanksi.* Akhirnya secara perlahan tetapi pasti akan melahirkan anggota legislatif yang berkualitas dan dapat diandalkan dalam memperkuat posisi kenegaraan.

### **Solusi:**

Mencoblos nama menjadi solusi terbaik, tidak lagi harus mencoblos partai. Sedangkan parpol sebagai kendaraan yang tidak berpengaruh kalaupun tidak dicoblos.

### **Penetapan Perolehan Kursi Dan Calon Terpilih**

Isu strategis berkenaan dengan Penetapan perolehan kursi dan calon terpilih berdasarkan angka BPP yaitu dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan kursi anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota yang bersangkutan. *Isu strategis adalah sistem tertutup telah menjadi kerugian calon dan warga pemilih yang memperoleh jumlah suara yang cukup besar.*

### **Solusi:**

Untuk mencapai kualitas calon terpilih, maka sebaiknya BPP tidak diperlukan lagi. Prinsip dasarnya adalah suara terbanyak menjadi perhitungan pada calon terpilih. Penjelasan ini harus sudah dieksplisitkan dalam peraturan Pemilu legislatif 2009. Bila hal itu diperlukan BPP digunakan sebagai penghitungan perolehan jumlah kursi.

# Bab 5

## PEMBAHASAN

Analisis dalam Bab Pembahasan ini dilakukan dengan memadukan dan menyelaraskan Bab Temuan Lapangan, Tinjauan Kepustakaan, dan Bab Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2004. Teknik analisis ini dilakukan dalam rangka menemukan isu stratejik yang paling layak untuk diangkat berdasarkan kecenderungan yang berkembang dalam meta analisis maupun temuan lapangan.

Dalam upaya konsistensi terhadap substansi kajian ini, maka cakupan pembahasan difokuskan pada dua hal penting yang mendasar, yaitu isu-isu stratejik atas materi UU No. 12 Tahun 2003 dan isu-isu stratejik manajemen penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2004.

### **A. ISU-ISU STRATEJIK PALING DOMINAN ATAS MATERI UU No. 12 TAHUN 2003 BERDASARKAN META ANALISIS, FOCUS GROUP DISCUSSION, DAN TEMUAN LAPANGAN**

Dapat dikemukakan bahwa terdapat 2 (dua) isu stratejik atas materi UU No. 12 Tahun 2003 yang paling dominan berkembang berdasarkan hasil meta analisis, focus group discussion, dan pendapat *key informants* di daerah-daerah kajian yaitu:

1. Multitafsir atas kekurangjelasan pengertian Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003).
2. Terlalu sulit mencapai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dapat ditetapkan menjadi calon terpilih dan tidak tepatnya ketentuan yang mengatur alternatif mengatasi masalahnya (Pasal 107 ayat (2) huruf a dan huruf b UU No. 12 Tahun 2003).

Di dalam Tabel 5.1. diidentifikasi isu-isu stratejik atas materi UU No. 12 Tahun 2003 yang paling dominan berkembang berdasarkan pendapat *key informants* di daerah-daerah kajian.

**Tabel 5.1.  
Isu-isu stratejik atas materi UU No. 12 Tahun 2003  
yang paling dominan berkembang berdasarkan pendapat  
*key informants* di daerah-daerah kajian**

KEY INFORMANTS	ISU STRATEJIK
KPU Prov/Kab/Kota	Multitafsir atas kekurangjelasan terhadap pengertian Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003).
Akademisi	Tidak tepatnya ketentuan yang mengatur alternatif dalam hal angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) tidak dapat dicapai oleh calon anggota legislatif (Pasal 107 ayat (2) huruf a dan huruf b UU No. 12 Tahun 2003)
DPRD	
PEMDA	

Sumber: Diolah dari data lapangan, 2007.

### **Multitafsir atas kekurangjelasan terhadap pengertian Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka**

Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003:  
*"Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka."*

Menurut *key informants* dari KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, terminologi sistem proporsional dengan daftar calon terbuka di dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 menimbulkan multitafsir tidak saja bagi penyelenggara pemilu, bahkan bagi partai politik dan masyarakat karena bias dan inkonsistensi dengan pasal-pasal lainnya. Lebih dari itu, *key informants* dari KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, mengatakan bahwa sistem proporsional dengan daftar calon terbuka sebagaimana tercantum pada Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 tidak konsisten dan cenderung kontradiktif dengan Pasal 84 ayat (1) dan Pasal 105 ayat (2). Dalam kaitannya dengan hal tersebut menurut *key informant* dari KPU Kota Makassar, sebutan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka harus dipertegas dengan cara memaknai “terbuka” sama dengan suara terbanyak sebagai pemilik kursi tertentu. Dengan demikian tampaknya perlu ditegaskan bahwa nomor urut bukan sebagai penentu kemenangan. *Key informants* dari KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota di daerah-daerah kajian juga menuntut perlunya diberlakukan sistem distrik pada pemilihan umum berikutnya. Sehingga dengan demikian masyarakat mendapat kejelasan siapa yang dipilih dan kualitas dari para calon akan lebih terjamin

Hal senada juga muncul dari *key informants* dari akademisi di daerah-daerah kajian, yang mengatakan bahwa sistem proporsional dengan daftar calon terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003) yang diberlakukan pada Pemilu Anggota DPR dan DPRD pada tahun 2004 adalah kurang tepat. Lebih dari itu kelemahan-kelemahan sistem ranking yang dipertahankan seperti kemarin justru terus menerus menuai konflik di internal partai itu sendiri.

Menurut *key informants* dari akademisi di daerah-daerah kajian, pada prinsipnya sistem proporsional dengan daftar calon terbuka sudah tidak bisa dipertahankan, dan menjadikan suasana pembingungan pemilih antara memilih tanda gambar dan orang. Sistem pemilih yang rasional adalah sistem distrik meski harus mengalami suatu penggodogan yang matang mengenai untung ruginya. Sistem pemilu legislatif distrik akan menekankan pada individu calon, dan sekaligus menunjukkan tanggung jawab individu warga negara dalam berkontribusi pada penguatan negara. Meskipun pada dasarnya baik untuk

melaksanakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka --mengingat jumlah partai sangat banyak—tetapi hal itu hanya tepat jika untuk dilaksanakan di daerah-daerah yang memiliki jumlah pemilih yang besar. Dengan jumlah pemilih yang kecil maka angka BPP sama sekali tidak tercapai oleh partai manapun sehingga penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut dalam daftar calon. Hal ini menimbulkan banyak kekecewaan, baik di pihak masyarakat pemilih maupun di pihak calon yang memperoleh suara terbanyak. Dengan demikian tampaknya Pasal 107 ayat (2) huruf b perlu diubah.

Box 5.1

Pasal-Pasal terkait dengan “Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka” Pasal 6 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003

Pasal 84 ayat (1) “*Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan mencoblos satu calon di bawah tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dalam surat suara.*”

Pasal 105 ayat (2) “*Dari hasil penghitungan seluruh suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan angka BPP dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan.*”

Pasal 107 ayat (2) huruf a dan huruf b.

- a. *nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih;*
- b. *nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan.”*

Menurut *key informants* dari DPRD di daerah-daerah kajian, Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003) yang diberlakukan pada Pemilu Anggota DPR dan DPRD pada tahun 2004, dipandang kurang tepat jika diterapkan pada pemilu berikutnya. Kecenderungan yang menguat adalah diberlakukannya system distrik, karena akan terlihat jelas siapa yang akan mewakili aspirasi masyarakatnya. Dengan diberlakukannya sistem proporsional dengan daftar calon terbuka (berdasarkan nomor urut), juga relatif menimbulkan konflik di tubuh beberapa partai politik

yang belum memiliki mekanisme penetapan calon anggota DPRD. Selain itu, menurut *key informants* dari DPRD, berkenaan dengan sistem pemilu dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka harus dipertegas dengan cara memaknai “terbuka” sama dengan suara terbanyak sebagai pemilik kursi tertentu. Dengan demikian pada rumusan perundangan pemilu tahun 2009 harus tegas dan jelas dengan penyataan tersebut. Dengan ketegasan tersebut, multitafsir atas perundangan akan bisa dihindari dan menjadikan kejelasan bahwa Pemilu legislatif 2009 yang akan datang lebih menitikberatkan pada pemilihan tanda orang (calon). Selama ini memilih tanda calon tidak memiliki arti pada raihan kursi, maka pada masa yang akan datang nomor urut tidak berpengaruh pada raihan kursi.

Namun muncul juga pendapat yang berbeda dari *Key informant* dari DPRD di daerah-daerah kajian yang justru menginginkan sistem pemilu dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka seperti kemarin, sehingga eksistensi partai politik tetap mendapatkan pengakuan. Selain itu dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka memungkinkan partai menunjuk wakilnya sesuai dengan kepentingan partai, yang sulit jika yang menjadi anggota dewan adalah pilihan rakyat semata-mata tanpa memperhatikan kondisi partai politiknya. Berkenaan dengan meningkatnya isu sistem Pemilu 2009 dengan sistem distrik, menurut *key informants* dari DPRD tampaknya harus dipertimbangkan matang-matang. Hal ini bukan berarti partai politik ketakutan kehilangan pamor, mengingat dengan cara ini partai politik juga akan mengakar ke masyarakat, namun yang perlu dipertimbangkan adalah bahwa partai politik posisinya masih rentan. Dengan demikian bisa jadi akan ”membunuh” partai politik yang masih muda belia. Memang sudah saatnya, partai politik harus bisa memilih dan menetapkan kualitas calon di masa datang. Pembinaan dan pengembangan kelembagaan partai harus dibenahi, sehingga kualitas calon dan partai menjadi sejalan.

Mencermati pendapat yang berkembang dari para *key informants* atas Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003, maka tidak dibantah bahwa sistem pemilu

---

dengan pendekatan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka adalah isu yang dipandang sangat stratejik. Oleh karenanya sistem proporsional dengan daftar calon terbuka penting untuk dianalisis lebih lanjut.

Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka itu sendiri dapat diartikan sebagai sistem pembagian kursi secara proporsional berdasarkan jumlah suara sah yang diperoleh partai politik peserta pemilu dan/atau penentuan calon terpilih. Penghitungan formula proporsional diawali dengan menghitung Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) yaitu jumlah keseluruhan suara sah yang diperoleh seluruh partai politik peserta pemilu pada suatu daerah pemilihan dibagi dengan jumlah kursi yang diperebutkan pada daerah pemilihan tersebut. Adapun sistem daftar calon terbuka yaitu daftar calon yang disusun menurut abjad atau disusun dengan undian dan selanjutnya pemilih melalui pemungutan dan penghitungan suara yang akan menentukan siapa di antara calon tersebut akan terpilih (Surbakti, 2006).

Seiring dengan realitas sistem pemilu dan kepolitikan perwakilan, tampak jelas bahwa sistem pemilu dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka menjadi sangat penting untuk dicermati. Meta analisis dan data lapangan yang ada, telah memberi petunjuk bahwa sistem proporsional dengan daftar calon terbuka seharusnya mengarah pada asas keadilan politik, guna menempatkan calon wakil rakyat yang bersuara banyak, sehingga suara terbanyaklah yang menjadi pertimbangan politik yang berarti. Dengan demikian maka nomor urut calon wakil rakyat dari setiap partai politik bukan menjadi variable penentu kemenangan calon bersangkutan dan bukan distorsi oleh karena tidak memenuhi quota yang telah ditentukan.

Oleh karena itu apabila sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dipertahankan, tentunya pertimbangan mendasarnya adalah perlunya modifikasi Undang-Undang yang ditetapkan untuk mendorong ke arah realitas suara yang diberikan pemilih terhadap calon wakil rakyat. Partai politik dalam hal ini, sebagai anasir kelembagaan yang memfasilitasi identitas calon wakil rakyat. Dengan demikian, nomor urut sekedar sebagai simbol dan sebaliknya

calon yang memperoleh suara terbanyak akan menjadi pertimbangan politik dalam Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Dengan ketentuan seperti ini maka derajat keterwakilan calon wakil rakyat cukup berarti, karena tidak merugikan calon lain yang memperoleh suara terbanyak.

Sistem pemilu dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dalam pelaksanaannya nyata-nyata menjadi dilema bagi calon pemilih dalam menentukan pilihan calon anggota legislatif. Manifestasi di lapangan menunjukkan bahwa raihan suara bagi calon tersebut kendati suaranya banyak, namun karena tidak memenuhi quota yang telah ditentukan, calon yang mendulang suara banyak tersebut tidak otomatis menjadi calon terpilih.

Sementara itu, penyuluhan yang dilakukan oleh KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota mengenai sistem proporsional dengan daftar calon terbuka kepada para calon anggota DPRD juga dinilai kurang memadai, sehingga akhirnya menimbulkan konflik di dalam tubuh partai politik peserta Pemilu itu sendiri. Menurut *key informant* dari salah satu Perguruan Tinggi bahwa pemberlakuan nomor urut kerap kali 'menipu' para calon anggota DPRD karena kebanyakan mereka tidak memahami mekanisme penetapan calon terpilihnya. Hal ini terutama bagi para calon anggota DPRD yang termasuk pendatang baru di arena partai politik.

Melihat beberapa keterbatasan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka kemudian muncul wacana yang menguat agar diberlakukannya sistem distrik. Menurut beberapa *key informants* bahwa untuk mewujudkan sistem distrik tentunya harus ada *political will* dari pihak partai-partai politik dan pihak pemerintah. Menurut pengakuan *key informants* dari DPRD bahwa kecenderungan partai politik menunjukkan ketidaksiapan untuk diberlakukannya sistem distrik, terutama untuk mengisi kursi di DPR RI, sementara untuk tataran DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota hal itu tidak terlalu menjadi masalah. Menurut mereka hal demikian dapat dipahami karena sesungguhnya, orang-orang yang duduk di DPR RI adalah orang-orang yang berdomisili di Jakarta dan sekitarnya.

Berkenaan dengan sistem distrik sebagai alternatif pengganti sistem proporsional sebagaimana banyak dikemukakan banyak kalangan untuk memilih anggota legislatif DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dalam pandangan salah seorang *key informant* dari KPU Daerah, masih berat untuk dilaksanakan. Sistem distrik menuntut adanya calon anggota legislatif yang berpendidikan tinggi, selain proporsi antardaerah berbeda jumlah penduduknya. Sebagai contoh misalnya, di Kota Makassar masih banyak calon legislatif yang direkrut dari para tokoh adat dan tokoh agama oleh partai politik untuk menarik suara besar. Kenyataannya hal itu menunjukkan sukses besar. Melihat kondisi seperti ini, bagaimana jadinya jika para anggota legislatif yang masih rendah pendidikannya memutuskan hal penting dalam pemerintahan sementara mereka tidak memiliki kapasitas di bidang tersebut. Dengan demikian, tentunya bisa saja sistem distrik dipersiapkan sejak sekarang sembari memperbaiki "sistem proporsional dengan daftar calon terbuka" secara komprehensif termasuk di dalamnya kualifikasi calon anggota legislatif.

Adalah sangat menarik bahwa sebagian besar *key informants* di daerah-daerah kajian memandang bahwa dibutuhkannya calon anggota DPR dan DPRD peserta pemilu yang *qualified* adalah jika sistem pemilu yang diberlakukan adalah "sistem distrik", sementara pada "sistem proporsional dengan daftar calon terbuka" kualifikasi calon anggota DPR dan DPRD peserta pemilu bukan sebuah prasyarat penting. Hal demikian mungkin saja disebabkan oleh ketentuan sistem pemilu di dalam UU No. 12 Tahun 2003 yang kurang menitikberatkan pentingnya kualifikasi calon anggota DPR dan DPRD peserta pemilu.

Pendapat antusias mengenai pentingnya kualifikasi calon anggota DPR dan DPRD peserta pemilu pada umumnya datang dari *key informants* dari perguruan tinggi. Menurut pandangan mereka, para anggota DPR dan DPRD sebagai wakil rakyat harus memiliki kualifikasi memadai karena para anggota DPR dan DPRD akan menentukan berbagai kebijakan publik yang langsung

maupun tidak langsung akan mempengaruhi maju atau mundurnya suatu situasi dan kondisi tertentu baik pada skala daerah maupun nasional.

Oleh karena itu, sesungguhnya demokrasi prosedural yang dilaksanakan melalui pemilihan umum, baik Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden maupun Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD pada dasarnya hanyalah media, alat, dan cara untuk menciptakan kebijakan publik yang mengarah pada peningkatan kualitas pelayanan publik sebagaimana diamanatkan konstitusi. Sehubungan dengan hal itu, maka sistem pemilu apapun yang diterapkan harus memberikan perhatian sangat serius mengenai kualifikasi calon peserta pemilu, dalam konteks kajian ini adalah calon anggota DPR dan DPRD peserta pemilu.

**Tidak tepatnya ketentuan yang mengatur alternatif dalam hal angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) tidak dapat dicapai oleh calon anggota legislatif.**

Pasal 107 ayat (2) huruf a dan huruf b UU No. 12 Tahun 2003:

*“Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di satu daerah pemilihan, dengan ketentuan:*

- a. *nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih;*
- b. *nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan.”*

UU No. 12 Tahun 2003 mengandung unsur daftar calon tertutup karena para calon yang tidak mencapai jumlah suara BPP belum tentu terpilih walaupun mencapai jumlah suara yang cukup besar. Sementara itu tata cara penentuan calon terpilih yang diadopsi UU No. 12 Tahun 2003 di satu pihak mengandung unsur daftar calon terbuka karena calon yang mencapai jumlah suara sama atau lebih besar daripada Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) langsung dinyatakan terpilih walaupun daftar calon menempati urutan terakhir (lihat Pasal 107 ayat (2) huruf a).

Box 5.2

**Pasal-Pasal terkait dengan “angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dalam penetapan calon terpilih”**

Pasal 105 ayat (2) *“Dari hasil penghitungan seluruh suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan angka BPP dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan.”*

Pasal 105 ayat (3) *“Tata cara penentuan BPP untuk setiap daerah pemilihan ditetapkan oleh KPU.”*

Sebagaimana dipaparkan pada Bab 2 dan Bab 3 bahwa **sistem proporsional** mengacu pada formula pembagian kursi dan/atau penentuan calon terpilih. Dalam konteks tersebut setiap Partai Politik Peserta Pemilu mendapatkan kursi secara proporsional berdasarkan jumlah suara sah yang diperolehnya. **Pembagian kursi di dalam sistem pemilu dengan daftar calon terbuka yaitu kursi yang diperoleh partai diberikan kepada calon menurut urutan jumlah suara yang diperoleh oleh masing-masing calon tanpa terikat pada nomor urut dalam daftar calon.** Apabila suatu partai memperoleh tiga kursi, maka ketiga kursi itu diberikan kepada calon dengan jumlah suara terbanyak berdasarkan ranking 1, 2 dan 3, bukannya nomor urut. Yang menjadi persoalan mendasar Pasal 105 ayat (2) adalah bahwa sesungguhnya UU No. 12 Tahun 2003 menganut pada sistem pemilu proporsional dengan daftar tertutup, dimana dalam pembagian kursinya adalah bahwa kursi yang diperoleh partai diberikan kepada calon menurut nomor urut. Apabila suatu partai memperoleh tiga kursi, maka kursi itu diberikan kepada calon nomor 1, 2, dan 3. Melihat implikasi demikian, sepertinya cukup jelas bahwa sistem pemilu yang dimodifikasi kurang memadai, seperti halnya UU No. 12 Tahun 2003, akan berimplikasi pada rendahnya akuntabilitas dan tingkat legitimasi calon terpilih.

Penentuan untuk seorang calon terpilih, idealnya harus mencapai quota angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih. Sedangkan nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan (lihat Pasal 107 ayat 2 huruf b). Yang menjadi persoalan adalah bahwa angka BPP terlalu sulit untuk dipenuhi.

Pasal 107 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 tersebut tidak tegas, karena itulah *key informant* menyetujui bahwa *suara terbanyak sebagai calon terpilih*. *Bahkan key informants dari KPU Kabupaten Tasikmalaya menyatakan “Untuk ke depan harus direvisi dengan kalimat, untuk penentuan calon terpilih dengan suara terbanyak supaya tidak ada gejolak baik dari partai politik (di internalnya) maupun protes ke KPU.”* Terkait dengan hal itu, *key informant* dari DPRD Kabupaten Tasikmalaya, justru berpendapat bahwa nomor urut menurutnya tetap dipertahankan. Hanya lanjutnya, “*Tetapi tidak menutup kemungkinan kalau bisa ya minimal 50% dari quota, itu jadi. Lebih dari 50% itu jadi. Sebab begini kami akan menentukan untuk kader yang diperlukan ini yang nomor satu. Nah untuk ranking 2 dan seterusnya kita akan lihat yaitu persentase angka BPP. Perpaduan antara sistem proporsional yang ranking dengan semi distrik, tapi distriknya tidak full, hanya sampai 50%.*”

Dalam kaitan dengan sistem tertutup yang juga memberlakukan sistem terbuka, menurut *key informant* dari KPU Kota Makassar, nyata-nyata telah merugikan calon anggota DPRD yang memperoleh jumlah suara yang cukup besar dan warga pemilih yang mengusungnya. Berdasarkan hal itu, maka penjelasan undang-undang harus eksplisit, bahwa dalam peraturan Pemilu legislatif 2009 tidak perlu lagi BPP digunakan sebagai penghitungan perolehan jumlah kursi.

Menurut *key informant* dari Akademisi Kabupaten Magelang bahwa Kabupaten Magelang yang jumlah pemilihnya sekitar 80.000 orang, angka BPP sama sekali tidak tercapai oleh partai manapun sehingga penetapan calon terpilih

dilakukan berdasarkan nomor urut dalam daftar calon. Hal ini menimbulkan banyak kekecewaan, baik di pihak masyarakat pemilih maupun di pihak calon yang memperoleh suara terbanyak. Dengan demikian tampaknya pasal 107 ayat (2) point b. yang berbunyi "*nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan*" perlu diubah. Dalam sistem proporsional terbuka seharusnya yang terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak, bukan yang berada pada urutan teratas dalam daftar urut calon di partai.

Sehubungan dengan hal itu menurut key informant dari KPU Kabupaten Magelang, perlu ditegaskan bahwa nomor urut bukan sebagai penentu kemenangan. Jika sistem yang digunakan adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka maka harus dilaksanakan secara benar-benar terbuka, tidak setengah-setengah. Kalau perlu BPP dihapus dan diganti dengan suara terbanyak.

Selanjutnya menurut *key informants* dari KPU Kota Banjar Baru, Pasal 107 ayat (2) huruf a dan b merupakan Pasal yang tidak konsisten terhadap aspirasi dan hak masyarakat dalam memilih dan dipilih. Aspirasi masyarakat dan calon terpilih akan dirugikan, hal ini dikarenakan aspirasi akan dimentahkan dengan ketentuan Pasal 107 ayat (2) huruf b, apabila tidak memenuhi target Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Untuk memperbaiki kondisi demikian disarankan:

- e. Perlunya amandemen Pasal 107 ayat (2) huruf a dan b, apabila akan tetap mempertahankan "sistem proporsional dengan daftar calon terbuka".
- f. BPP tetap diberlakukan sebagai standardisasi perhitungan hasil suara dalam penetapan jatah kursi.
- g. Bunyi Pasal 107 ayat (2) huruf b, perlu dipertegas bahwa "*Calon Terpilih tidak berdasarkan nomor urut tetapi berdasarkan perolehan suara terbanyak Calon Terpilih di daerah pemilihan bersangkutan.*"
- h. Dengan melakukan amandemen Pasal 107 ayat (2) huruf a dan b sebagaimana tersebut, maka hal ini dapat dijadikan awal pembelajaran bagi pelaksanaan pemilu dengan sistem distrik.

Beberapa pertimbangan sebagai rekomendasi dari realitas yang terjadi pada pemilu 2004 untuk legislatif, untuk selanjutnya perlu dipikirkan sebagai bahan kebijakan dalam menggunakan sistem pemilu tersebut. Karenanya *pertama*, untuk mengantisipasi hal ini sebaiknya partai politik dapat merekrut calon yang benar-benar *qualified*, artinya partai politik mengajukan calon yang benar-benar dapat diterima oleh konstituen. *Kedua*, untuk pengaturan perolehan penetapan wakil rakyat (calon terpilih) diusulkan yaitu: tetap berdasarkan quota BPP dan apabila tidak memenuhi quota angka BPP penentuan wakil rakyat/calon terpilih tidak berdasarkan nomur urut calon bersangkutan, melainkan berdasarkan perolehan suara terbanyak calon terpilih di daerah pemilihan yang bersangkutan.

Penentuan angka BPP tentu saja tidak terlepas dari masalah Daerah Pemilihan (DP). BPP atau kuota adalah bilangan terkecil yang harus dipenuhi parpol atau caleg untuk mendapatkan satu kursi di sebuah DP. Angka BPP itu sendiri ditetapkan dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh parpol peserta pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang tersedia di DP yang bersangkutan.

Daerah Pemilihan dalam Pemilu 2004 menjadi permasalahan tersendiri. Lingkup daerah pemilihan anggota DPR dan DPRD menurut UU No. 12 Tahun 2003 adalah kombinasi wilayah administrasi pemerintahan dengan jumlah penduduk. Sedangkan besaran DP anggota DPR dan DPRD adalah berwakil banyak (*multi-member constituency*). Menurut Rizkiyansyah (2007) berdasarkan lingkup dan besaran DP seperti itu muncullah kemudian masalah alokasi kursi, yaitu:

1. mengenai jumlah anggota DPR yang ditetapkan UU No. 12 Tahun 2003 sebanyak 550 orang. Hitungan alokasi kursi DPR seperti itu bisa jadi tercatat sebagai hitungan yang paling rumit di dunia, karena 550 kursi untuk provinsi induk dan pemekaran merupakan bagian yang bisa menyelusup di tengah ketidaktegasan perintah UU.

2. UU No. 12 Tahun 2003 menetapkan besaran DP tidak secara definitif, melainkan berupa kisaran antara 3 sampai 12 kursi, sedangkan perbedaan jumlah penduduk antar Provinsi dan antar Kabupaten/Kota sangat timpang. Kisaran tersebut dalam kenyataannya tidak seluruhnya dapat dipenuhi, terutama pada DP yang jumlah penduduknya cukup banyak.

**B. ISU-ISU STRATEJIK PALING DOMINAN ATAS MANAJEMEN PENYELENGGARAAN PEMILU ANGGOTA DPR, DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA TAHUN 2004 BERDASARKAN META ANALISIS, FOCUS GROUP DISCUSSION, DAN TEMUAN LAPANGAN**

**Tidak Optimalnya Pemutakhiran Data Pemilih**

Menurut key informant di daerah-daerah kajian, pemutakhiran data pemilih tidak dilakukan secara optimal dan akurat, sehingga banyak masyarakat yang mempunyai hak pilih tetapi tidak terdaftar dan tidak memperoleh Kartu Tanda Pemilih. Pada proses pedataan pemilih pada Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Tahun 2004, BPS tidak mempertimbangkan mekanisme pemutakhiran data pemilih, sehingga jumlah TPS membengkak.

Selain itu, daftar dan data pemilih kacau (anak di bawah 17 thn terdaftar, TNI/Polri aktif dapat kartu pemilih, orang meninggal tercatat sebagai pemilih, pemilih ganda, WNA terdaftar sebagai pemilih, pemilih fiktif (ghost voters), salah nama/jenis kelamin/alamat/identitas pemilih). Hal demikian, tentunya perlu dirancang kembali mekanisme pemutakhiran data dengan melakukan koordinasi secara intens dengan pihak-pihak terkait.

Sistem pendataan sebaiknya dilakukan per RT dan/atau penggabungan beberapa RT terdekat apabila jumlah pemilih tidak mencukupi ketentuan UU untuk dibuat satu TPS. Pengalaman menunjukkan bahwa penggunaan sistem blok sensus menyulitkan petugas dalam penyusunan daftar pemilih per TPS (1 blok sesnsus meliputi satu RW atau lebih). Untuk mengantisipasi permasalahan

ini, direkomendasikan agar pendataan pendaftaran data pemilih sebaiknya dilakukan oleh KPU dan bekerjasama dengan Pemerintah setempat dengan melibatkan RT (lihat pada Bab IV Pasal 33 ayat (5) bahwa salah satu tugas dan wewenang PPS diantaranya melakukan pendaftaran pemilih). Untuk hasil optimal, sebaiknya pendataan pemilih dilakukan 1 (satu) tahun sebelum pelaksanaan Pemilu dan se bisa mungkin pemutakhiran/pemeliharaan daftar dan data pemilih dilakukan rutin setiap tahun dan sekaligus dibuat data-base kependudukan dan pemilih. Keadaan demikian akan mempermudah penyusunan peta TPS sehingga kasus pemilih sulit menjangkau TPS tidak terulang kembali.

### **Pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik**

Menurut key informants dari KPU, terdapatnya pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik mungkin hal ini berkaitan dengan keterbatasan wewenang dan tugas KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam memverifikasi permasalahan-permasalahan tersebut. Verifikasi administratif yang diweningkan kurang efektif tanpa didukung dengan verifikasi faktual terhadap permasalahan yang dipandang perlu. Sehubungan dengan hal itu maka kewenangan dan tugas KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota perlu diperluas dan dipertegas untuk dapat melaksanakan verifikasi faktual.

Untuk penyempurnaan sistem pemilu dan meningkatkan kualitas pemilu ke depan, menurut key informants dari KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota perlu dibangun konsensus dan komitmen dari seluruh stakeholder untuk memantau para profil calon anggota DPRD, profil calon anggota penyelenggara baik KPU maupun Panwaslu dan kontrol social dari seluruh stakeholder, agar hasilnya lebih berkualitas. Bahkan menurut *key informant* dari akademis bahwa kapabilitas, kredibilitas, akuntabilitas, dan moralitas calon anggota DPRD perlu mendapat perhatian semua pihak, artinya berbagai kebijakan yang menyangkut penjaringan calon anggota DPRD perlu direvisi.”

### **Kurangnya penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS.**

Menurut key informants dari KPU Kota Banjarbaru, kurangnya penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS disebabkan tidak memadainya waktu yang dibutuhkan untuk melakukan penyuluhan. Mengingat sistem pemilu yang diterapkan adalah adalah sistem yang baru, maka dibutuhkan waktu yang memadai agar penyuluhan dapat dilaksanakan secara optimal. Secara umum kendala yang dihadapi dalam optimasi hal tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- Petugas PPK & PPS tidak dapat bekerja sepenuh waktu, karena sebagian berasal dari aparat pemerintahan kecamatan dan desa/kelurahan (PNS);
- Kurangnya pelatihan teknis pelaksanaan pemilu, baik alokasi waktu, materi dan penjadwalan yang kurang tepat;
- independensi petugas/panitia pelaksana di tingkat kecamatan dan desa/kelurahan ;
- Tidak jelasnya kriteria rekruitmen anggota PPK, PPS dan KPPS;
- Keterbatasan jumlah tenaga panitia pelaksana pemilu, khususnya di tingkat desa/kelurahan (hanya berjumlah 3 orang per desa/kelurahan);
- Hubungan kerja KPU, PPK dan PPS dengan sekretariat (aparat pemda) tidak kondusif, karena bukan instansi vertikal.

Untuk memudahkan penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS maka format dan model yang diinformasikan perlu disederhanakan. Lebih dari itu, penyuluhan semestinya tidak sebatas hanya dilakukan oleh KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota tetapi juga dilakukan oleh seluruh komponen masyarakat yang terkait dalam rangka mensukseskan Pemilu. Untuk mengurangi kendala dimaksud, secara umum disarankan beberapa hal berikut:

- Petugas PPK, PPS dan KPPS harus berasal dari kelompok masyarakat pendidikan (guru, akademisi) yang independen;
- Alokasi waktu pelatihan harus cukup, materi memadai dan penjadwalan tepat waktu;

- Peningkatan kualitas SDM panitia penyelenggara (PPK, PPS dan KPPS) dalam pengisian formulir penghitungan suara
- Petugas/panitia wajib non-partisan, mandiri, akuntabel dan profesional;
- Perlu adanya pengaturan organisasi dan tata kerja yang jelas antara KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, PPK dan PPS dengan sekretariat (instansi vertikal), termasuk rincian tugas dan wewenangnya.

### **Tidak Proporsionalnya Pendanaan Pelaksanaan Pemilu Di Tingkat KPPS**

Pendanaan pelaksanaan pemilu di tingkat KPPS tidak proporsional. Besarnya dana pelaksanaan pemilu tahun 2004 di tingkat KPPS diseragamkan. Mestinya pendanaan mempertimbangkan jarak tempat pemilihan. Hal demikian penting, karena muncul usaha-usaha partai politik mendukung pendanaan pelaksanaan pemilu di tingkat KPPS di daerah-daerah terpencil, yang berujung pada manipulasi penghitungan suara. Sementara itu, kontrol masyarakat pada tindak pelanggaran pemilu di daerah-daerah terpencil relatif kecil.

# Bab 6

# PENUTUP

Materi UU No. 12 Tahun 2003 dan manajemen penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota merupakan dua hal krusial untuk ditelaah lebih mendalam. Hal demikian penting karena pada esensinya pemilu bukan semata-mata hanya memilih para orang-orang untuk duduk di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, tetapi lebih dari hal dimaksud yaitu bagaimana para anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota hasil pemilu mampu memberikan kontribusi optimal terhadap jalannya roda berbangsa dan bernegara sehingga seluruh kebutuhan dan keinginan warga bangsa dapat dipenuhi sebagaimana termaktub di dalam konstitusi negara.

## A. KESIMPULAN

Hasil kajian ini memotret 2 domain penting terkait dengan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Domain pertama berkaitan dengan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, dan domain kedua adalah berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2004.

Berkaitan dengan Domain pertama yaitu muatan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, kajian ini menarik kesimpulan bahwa terdapat 2 isu stratejik

dalam sistem pemilihan umum. Isu stratejik pertama adalah mengenai terminologi Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003). Dan isu stratejik berikutnya adalah mengenai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dapat ditetapkan menjadi calon terpilih (Pasal 107 ayat (2) huruf a dan huruf b UU No. 12 Tahun 2003).

Terminologi Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003) ditempatkan sebagai isu stratejik utama berdasarkan kecenderungan hasil meta analisis, *FGD*, dan data lapangan yang paling berkembang. Berdasarkan elaborasi hasil ketiganya, yaitu meta analisis, *FGD*, dan data lapangan, kajian ini menyimpulkan bahwa terminologi Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka sebagaimana tertuang di dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 tidak mengikuti konsepsi secara utuh sehingga dalam penerapannya menimbulkan masalah pelik. Hasil analisis menunjukkan bahwa sistem proporsional dengan daftar calon terbuka seharusnya mengarah pada asas keadilan politik, guna menempatkan calon wakil rakyat yang bersuara banyak, sehingga suara terbanyaklah yang menjadi pertimbangan politik yang berarti. Dengan demikian maka nomor urut calon wakil rakyat dari setiap partai politik bukan menjadi variable penentu kemenangan calon bersangkutan --sebagaimana tertuang di dalam Pasal 107 ayat (2) huruf huruf b UU No. 12 Tahun 2003: "*b. nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan.*"-- dan bukan distorsi oleh karena tidak memenuhi quota yang telah ditentukan.

Angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dapat ditetapkan menjadi calon terpilih (Pasal 107 ayat (2) huruf a dan huruf b UU No. 12 Tahun 2003) dalam implementasi di lapangan menjadi pemicu permasalahan dalam kaitannya dengan Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003). Pasal 107 ayat (2) huruf a dan huruf b UU No. 12 Tahun 2003 tidak mengatur lebih tegas mengenai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dapat ditetapkan menjadi calon terpilih. Sementara kebijakan yang mengatur mengenai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dapat

ditetapkan menjadi calon terpilih dirasakan tidak proporsional. Hal demikian dapat diketahui dari seluruh *key informant* dari pihak KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dan DPRD yang menyatakan bahwa angka BPP yang ditetapkan terlalu tinggi, sehingga sangat sedikit jumlah calon terpilih yang memenuhi quota BPP (secara nasional hanya 5 orang yang mampu memenuhi angka BPP dalam Pemilu tahun 2004).

Berkaitan dengan domain kedua yaitu muatan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, kajian ini menarik kesimpulan bahwa terdapat 4 isu stratejik dalam penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2004. Isu-isu stratejik tersebut yaitu mengenai tidak optimalnya pemutakhiran data pemilih; pemalsuan ijasah, KTP, dan kartu tanda anggota partai politik; kurangnya penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS; dan tidak proporsionalnya Pendanaan Pelaksanaan Pemilu Di Tingkat KPPS.

Pemutakhiran data pemilih tidak dilakukan secara optimal dan akurat, sehingga banyak masyarakat yang mempunyai hak pilih tetapi tidak terdaftar dan tidak memperoleh Kartu Tanda Pemilih. Pada proses pedataan pemilih pada Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Tahun 2004, BPS tidak mempertimbangkan mekanisme pemutakhiran data pemilih, sehingga jumlah TPS membengkak.

Berkembangnya pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik mungkin hal ini berkaitan dengan keterbatasan wewenang dan tugas KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam memverifikasi permasalahan-permasalahan tersebut. Verifikasi administratif yang diwenangkan kurang efektif tanpa didukung dengan verifikasi faktual terhadap permasalahan yang dipandang perlu.

Kurangnya penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS menyebabkan timbulnya masalah

yang tidak bisa dianggap sederhana. Akar penyebab permasalahan ini adalah tidak memadainya waktu yang dibutuhkan untuk melakukan penyuluhan.

## B. REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan di atas, kajian ini merekomendasikan 2 domain penting terkait dengan pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Domain pertama berkaitan dengan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, dan domain kedua adalah berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2004.

Berkaitan dengan Domain pertama yaitu muatan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, kajian ini merekomendasikan 2 hal penting dalam sistem pemilihan umum. Rekomendasi terhadap isu stratejik pertama adalah mengenai terminologi Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003). Dan rekomendasi terhadap isu stratejik berikutnya adalah mengenai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dapat ditetapkan menjadi calon terpilih (Pasal 107 ayat (2) huruf a dan huruf b UU No. 12 Tahun 2003).

Berdasarkan kecenderungan hasil meta analisis, *FGD*, dan data lapangan yang paling berkembang, kajian ini merekomendasikan agar system pemilu yang diterapkan tetap menggunakan Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka dengan mengikuti konsepsi secara utuh. Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang diterapkan mengarah pada asas keadilan politik dengan cara menempatkan calon wakil rakyat yang memiliki suara terbanyak. Dengan demikian maka nomor urut calon wakil rakyat dari setiap partai politik hanya semata-mata nomor urut bukan variable penentu kemenangan calon bersangkutan. Dengan demikian bunyi Pasal 107 ayat (2) huruf huruf b UU No. 12 Tahun 2003 menjadi sebagai berikut: “*b. nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan jumlah suara terbanyak pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan.*”

Rekomendasi berikutnya mengenai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Berdasarkan kecenderungan hasil meta analisis, *FGD*, dan data lapangan yang paling berkembang, kajian ini merekomendasikan agar angka BPP tetap diberlakukan sebagai standardisasi perhitungan hasil suara dalam penetapan jatah kursi. Namun demikian angka BPP perlu diturunkan persentase minimalnya menjadi 40 %. Hal demikian tentulah berdasarkan hasil pemilu sebelumnya dimana hanya terdapat 5 orang yang mampu memenuhi angka BPP dalam Pemilu tahun 2004 karena terlalu tingginya angka BPP yang ditetapkan. Penetapan angka BPP harus dinyatakan secara eksplisit di dalam peraturan perundangan.

Berkaitan dengan Domain kedua yaitu dengan penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2004, kajian ini merekomendasikan atas 4 isu stratejik yang berkembang dalam penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2004.

Rekomendasi atas isu stratejik mengenai tidak optimalnya pemutakhiran data pemilih adalah sistem pendataan sebaiknya dilakukan per RT dan/atau penggabungan beberapa RT terdekat apabila jumlah pemilih tidak mencukupi ketentuan UU untuk dibuat satu TPS. Untuk mengantisipasi permasalahan ini, disarankan agar pendataan pendaftaran data pemilih sebaiknya dilakukan oleh KPU dan bekerjasama dengan Pemerintah setempat dengan melibatkan RT. Untuk hasil optimal, sebaiknya pendataan pemilih dilakukan 1 (satu) tahun sebelum pelaksanaan Pemilu dan se bisa mungkin pemutakhiran/pemeliharaan daftar dan data pemilih dilakukan rutin setiap tahun dan sekaligus dibuat database kependudukan dan pemilih. Keadaan demikian akan mempermudah penyusunan peta TPS sehingga kasus pemilih sulit menjangkau TPS tidak terulang kembali.

Rekomendasi atas isu stratejik mengenai pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik yaitu agar kewenangan dan tugas KPU Provinsi

dan Kabupaten/Kota perlu diperluas dan dipertegas untuk dapat melaksanakan verifikasi faktual. Sehubungan dengan hal itu perlu dibangun konsensus dan komitmen dari seluruh stakeholder untuk memantau para profil calon anggota DPRD, profil calon anggota penyelenggara baik KPU maupun Panwaslu dan kontrol social dari seluruh stakeholder, agar hasilnya lebih berkualitas. Selain itu dalam rangka meningkatkan kapabilitas, kredibilitas, akuntabilitas, dan moralitas calon anggota DPRD, maka perlu dilakukan revisi berbagai kebijakan yang menyangkut penjaringan calon anggota DPRD.

Rekomendasi atas isu stratejik mengenai kurangnya penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS yaitu dengan cara menyediakan durasi waktu yang cukup untuk melakukan penyuluhan. Selain itu dalam upaya memudahkan penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS maka format dan model yang diinformasikan perlu disederhanakan. Hal lain yang juga dirasa penting adalah agar sosialisasi atau penyuluhan dilakukan oleh seluruh komponen masyarakat terkait (Parpol, Akademisi, Pemerintah Daerah), bukan hanya terbatas pada KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Rekomendasi atas isu stratejik mengenai tidak proporsionalnya pendanaan pelaksanaan pemilu di tingkat KPPS adalah dengan cara mempertimbangkan jarak tempat pemilihan dalam menentukan besarnya dana yang harus dialokasikan. Dalam hal ini maka penyeragaman besarnya menjadi tidak rasional. Meskipun tampaknya sederhana, masalah ini patut diperhatikan secara seksama dalam upaya menghindari munculnya usaha-usaha partai politik yang mendukung pendanaan pelaksanaan pemilu di tingkat KPPS di daerah-daerah terpencil yang pada umumnya berakhir pada manipulasi penghitungan suara.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Abidin, Zainal Said. 2002. *Kebijakan Publik*. Jakarta : Yayasan Pansur Siwah
- Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung : AIPI Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad
- Apter, David E. 1987. *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta: LP3ES.
- Budiardjo, Mirriam dan Ibrahim Ambong (Editor). 1993, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Raja Gfrafindo Persada, Jakarta.
- Budiardjo, Mirriam. 1998: *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: GramediaJakarta
- Dahl, Robert. 1978. *Polyarchy : Participation and off Position*, Yale : University Press, New Happen and London
- Dunn, William. 2000. Pengantar Analisa Kebijakan Publik. Penerjemah Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gajah Mada University
- Dwijowijoto, Nugroho . 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Cetakan Pertama, Jakarta : PT Elex Media Komputindo
- Edward III.G.C.1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press
- Faozan, Haris dan Yogi Suwarno. 2005. Pelayanan Prima, dalam Haris Faozan et al. (editors). *Modul Pendidikan dan Pelatihan Tingkat Lanjutan Anggota Satuan Polisi Pamong Praja*, Jakarta: Dinas Ketenteraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.
- Faozan, Haris. 2004. Mengembangkan Pola Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Beorientasi Pada Hasil Sebagai Upaya Strategis Mengantisipasi Pergeseran Paradigma Penyelenggaraan Pemerintahan Berbasis Kinerja: Sebuah Tinjauan Akademik Penyusunan Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Kotamadya/Kabupaten Administrasi, Kecamatan Dan Kelurahan Di DKI Jakarta. (Tulisan tidak diterbitkan. Disusun untuk memenuhi permintaan Biro Administrasi Wilayah Propinsi DKI Jakarta dalam rangka Menindaklanjuti Instruksi Gubernur Propinsi DKI Jakarta No. 13 Tahun 2004).
- Gaffar, Affan. 2004, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*; Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jurnal Penelitian Politik Vol 1 No 1 Pemilu Legislatif 2004, LIPI, 2004
- Kantaprawira, Rusadi. 1985, *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*, Sinar Baru, Bandung
- Lembaga Administrasi Negara. 2004. Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia: Landasan dan pedoman pokok penyelenggaraan dan pengembangan sistem administrasi negara. LAN:Jakarta

- Lingkaran Survei Indonesia (LSI), *Analisisi Perilaku Pemilih Berdasar Data Agregat*, Oktober 2005.
- LIPI-Depdagri, 2003, Persepsi Masyarakat Terhadap Partai Politik Peserta Pemilu.
- Maurice Durveger, Maurice. 1993, *Sosiologi Politik*, Jakarta: Raja Grafindo Persada..
- Mustopadidjaja, AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara kerjasama dengan Duta Pertiwi Foundation
- Nazaruddin, Sjamsuddin. 2005. Sisi-Sisi Kemungkinan Sukses Tidaknya Pilkad Langsung Jakarta : KPU.
- Ndraha, Talisiduhu. 2003. *Ilmu Pemerintahan I,II,III, dan IV (Kybernologi)*. Jakarta : BKU, Ilmu Pemerintahan
- Nuryanti , Sri (Editor). 2006. "Analisa Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia" LIPI, Jakarta, 2006
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy* Diterjemahkan Tri Wibono dan Budi Santoso. Jakarta : PRENADA MEDIA
- Presman, Jeffry.L. and Wildavsky. 1984. *Implementation*. Berkeley : University of California Press
- Rahman, Arifin. 2002, *Sistem Politik Indonesia Dalam Perspektif Struktural Fungsional*, Surabaya: Penerbit SIC.
- Riant, Nugroho D. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : Elex Media Komputindo
- Rizkiyansyah, Ferry Kurnia. 2007, Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi: Catatan Penyelengaraan Pemilu 2004, Bandung: Idea.
- Rodee, Carlton Clymer *et al*. 1993, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Schumpeter, J. 1987. *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Allen and Unwin.
- Surbakti, Ramlan. 1993, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Surbakti, Ramlan. 2006. Sistem Pemilu Menurut UU No. 12 Tahun 2003. Jakarta: KPU.
- Suwarno, Yogi. "Standar Pelayanan Publik di Daerah" akan diterbitkan LAN Jakarta tahun 2007 dalam buku Manajemen Pemerintahan Daerah.
- Tachjan, H. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AAPI Bandung-Puslit KP2W Lemlit Unpad.

### **Dokumen Kebijakan Publik**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dan Perubahannya  
Amandemen I,II,III dan IV.

UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005

Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2005

### **Media Massa:**

Urbaningrum, Anas. 2004. *Pemilu Orang Biasa: Publik Bertanya, Anas Menjawab*. Republika

Kompas, 23 Maret 2007 (Persyaratan untuk Hasilkan Wakil Rakyat Berkualitas

Kompas, 14 Maret 2007 (KTP Nasional Jadi Kartu Pemilih)

Kompas, 4 Desember 2006 (Jangan ada suara yang hilang)

Pikiran Rakyat, 5 Januari 2004

Media Indonesia, I Oktober 2004

Kompas, 10 Mei 2006 (Haris, Syamsuddin. Mengelola Potensi Konflik Pimilu)

Suara Merdeka, 8 Agustus 2005 (Bisri, A. Zaini. Depok).

### **Downloaded Articles:**

Decentralization Thematic Team, [www.ciesin.org](http://www.ciesin.org). diakses 28 Pebruari 2007

[www.depdagri.go.id/konten.php/berita&info](http://www.depdagri.go.id/konten.php/berita&info)

[http://home.snafu.de/watchin/kompas\\_13.09.06.htm](http://home.snafu.de/watchin/kompas_13.09.06.htm)

[www.kpu.go.id/berita.ID989](http://www.kpu.go.id/berita.ID989)

(<http://.republika.co.id>. 15 April 2004),

## **LAMPIRAN**

---

---

# **Kajian Isu-Isu Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD**

## **INSTRUMEN PENELITIAN**

## **PETUNJUK PENGISIAN**

- Tujuan utama dari pengumpulan data melalui instrumen ini adalah untuk konfirmasi atas rekomendasi penyelesaian pokok-pokok permasalahan strategik (*strategic issues*) <sup>10</sup> yang telah disusun Tim Kajian berdasarkan hasil analisis sementara atas materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan meta analisis manajemen penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2004 dalam upaya meningkatkan kualitas Penyelenggaraan Pemilihan Umum, sekaligus pendalaman atas permasalahan Penyelenggaraan Pemilihan Umum, terutama pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Untuk itu pada kolom yang tersedia mohon diisi dengan sejumlah informasi terutama data yang mendukung eksistensi permasalahan tersebut, selain opini Bapak/Ibu atas permasalahan tersebut. (Jika kertas tidak mencukupi dapat ditulis dalam kertas tersendiri)
- Jika Bapak/Ibu memiliki pandangan yang berbeda, mohon dapat juga dituangkan secara simultan di dalam tabel. (Catatan untuk tim peneliti lapangan: apabila ditemukan isu lain di luar (selain) yang ada dalam daftar yang sudah tersedia, mohon dapat direkam/dicatat dengan baik pada Tabel 4 dan 5 atau kertas lain secara rinci, termasuk dukungan datanya.)

---

<sup>10</sup> Yang dimaksud dengan *strategic issues* dalam konteks ini adalah pokok-pokok permasalahan krusial dan esensial dalam kaitanyannya dengan Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI).

Nama *Key Informants* :  
Jabatan :  
Tanggal dan Waktu Wawancara :

Tabel 1  
**POKOK-POKOK PERSOALAN STRATEJIK YANG BERKAITAN  
DENGAN MATERI UU NO. 12 TAHUN 2003**

NO	Muatan Materi	ISU DAN PERMASALAHAN	PENDAPAT KEY INFORMANTS
1	<b>Bab I Ketentuan Umum Pasal 6 ayat (1)</b> disebutkan "(1) Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka."	Terminologi sistem proporsional terbuka di dalam UU No. 12 Tahun 2003 menyebabkan ketidakkonsistenan dan kerancuan antara Pasal 6 ayat (1) dengan beberapa Pasal lain, sehingga menimbulkan multi tafsir dan kebingungan yang semestinya bisa dihindari.	
2	<b>Bab IX mengenai Pemungutan, Penghitungan Suara, Dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum, Pasal 84 ayat (1)</b> dinyatakan "Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan mencoblos satu calon di bawah tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dalam surat suara."	<ul style="list-style-type: none"><li>Memberikan suara dengan mencoblos lambang Partai politik dan calon mengindikasikan bahwa UU No. 12 Tahun 2003 tidak tegas dalam menentukan sistem pemilu. Mengkombinasikan dua sistem pemilu yang berbeda bisa jadi menimbulkan masalah yang tidak bisa dipandang sebelah mata.</li><li>Di satu sisi pemilih memberikan suaranya dengan mencoblos satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan di sisi lainnya, pemilih juga mencoblos satu calon dari daftar yang diajukan oleh Partai Politik tersebut. Yang menjadi pokok masalah dari ayat ini adalah ketidaktegasan dalam menentukan sistem pemilu yang diterapkan. Hal demikian dapat disimak dari keputusan KPU yang menyatakan bahwa apabila hanya tanda gambar Partai Politik saja yang dicoblos maka suara pemilih seperti ini dikategorikan sah, tetapi apabila calon saja yang dicoblos, maka suara pemilih seperti ini dinyatakan tidak sah.</li></ul>	

NO	MUATAN MATERI	ISU DAN PERMASALAHAN	PENDAPAT KEY INFORMANTS
3	<p><b>Bab X mengenai Penetapan Perolehan Kursi Dan Calon Terpilih, pada Pasal 105 ayat (2)</b></p> <p>tertulis "Dari hasil penghitungan seluruh suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan angka BPP dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan.</p> <p>Ketentuan Pasal 105 ayat (2) jelas tidak bisa lepas dari ketentuan umum UU No. 12 Tahun 2003 yaitu sistem pemilu proporsional dengan daftar terbuka</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pasal ini dapat merugikan calon dan merugikan warga masyarakat pemilih yang sesungguhnya mengharapkan terwujudnya revitalisasi peran anggota legislatif."</li><li>• UU No. 12 Tahun 2003 mengandung unsur daftar calon tertutup karena para calon yang tidak mencapai jumlah suara BPP belum tentu terpilih walaupun mencapai jumlah suara yang cukup besar. Sementara itu tata cara penentuan calon terpilih yang diadopsi UU No. 12 Tahun 2003 di satu pihak mengandung unsur daftar calon terbuka karena calon yang mencapai jumlah suara sama atau lebih besar daripada Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) langsung dinyatakan terpilih walaupun daftar calon menempati urutan terakhir.</li></ul>	

Tabel 2  
**REKOMENDASI PERSOALAN STRATEJIK YANG BERKAITAN  
DENGAN MATERI UU NO. 12 TAHUN 2003**

NO	REKOMENDASI	PENDAPAT KEY INFORMANTS
1	Nomor urut sebagai symbol saja, dan bukan menjadi pertimbangan signifikan, dalam arti tidak perlu menjadi bagian terpenting untuk menempatkan calon terpilih	
2	Karena pertimbangan untuk menghindari konflik internal yang berkepanjangan di internal parpol, pertimbangan siapa yang mendapatkan suara terbanyak untuk masing-masing calon wakil rakyat dialah yang menjadi wakil	
3	System BPP tetap dipertimbangkan karena secara politik merupakan representative untuk menghindari kekosongan wakil rakyat akibat tidak memenuhi quota	
4	System proporsional representative terbuka masih tetap dipertimbangkan alternatifnya system distrik sebagai alternative utama	
5	System distrik sebagai alternative yang dianggap memenuhi harapan rakyat, karena wakil dan konstituennya memiliki hubungan yang kuat, namun pertimbangan dari distrik karena jumlah suara harus relatif merata, kalau jumlah penduduk tidak merata, apalagi suku minoritas dapat tidak memiliki wakil di parlemen.	
6	Sistem proporsional terbuka tampak menjadi rujukan yang berarti sebagai alternative pilihan untuk menetapkan jumlah suara pemilih kepada wakil rakyat, dialah yang menjadi anggota legislatif.	
7	System distrik berwakil “sedikit” untuk calon legislative sesuai dengan daerah pemilihannya, itulah yang harus menjadi upaya perbaikan kualitas dewan ke depan.	
8	Derajat keterwakilannya cukup berarti karena tidak merugikan calon wakil yang memperoleh suara terbanyak, namun tidak memenuhi quota, dengan BPPnya.	

**Tabel 3  
POKOK-POKOK PERSOALAN STRATEJIK YANG BERKAITAN  
DENGAN MANAJEMEN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM  
ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD TAHUN 2004**

NO	ISU DAN PERMASALAHAN	REKOMENDASI KEBIJAKAN	PENDAPAT KEY INFORMANTS
1	Tidak optimalnya pemutakhiran data pemilih (Bab Pasal 13, Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 53 ayat (1-4))	<ul style="list-style-type: none"><li>• Perlunya rekrutmen aparat penyelenggara pemilu dengan seleksi secara memadai berdasarkan standar kompetensi yang semestinya.</li><li>• Perlu dibangun grand design pendaftaran pemilih (termasuk memperhatikan keberadaan pemilih tuna netra dan tuna daksa dan keberadaan WNI yang berada di luar negeri)</li></ul>	
2	Pemalsuan Ijasah, KTP, dan Kartu Tanda Anggota Partai Politik (Bab VII. Pasal 60, Pasal 62 dan Pasal 63)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Perlunya rekrutmen aparat penyelenggara pemilu dengan seleksi secara memadai berdasarkan standar kompetensi yang semestinya.</li><li>• Perlu dibangun grand design pengawasan dalam skala nasional yang komprehensif dan integrated.</li></ul>	
3	Diabaikannya ketentuan mengenai tempat, waktu, dan media kampanye; dan diabaikannya larangan-larangan dalam kampanye oleh Parpol Peserta Pemilu (Bab VIII. Pasal 71 ayat (2-5), dan Pasal 74, Pasal 75, dan Pasal 77 ayat (1))	<ul style="list-style-type: none"><li>• Perlunya rekrutmen aparat penyelenggara pemilu dengan seleksi secara memadai berdasarkan standar kompetensi yang semestinya.</li><li>• Perlu dibangun grand design pengawasan dalam skala nasional yang komprehensif dan integrated (termasuk mekanisme dan standar kompetensi aparat panwaslu).</li><li>• Perlunya dibangun mekanisme sosialisasi kampanye pemilu</li></ul>	
4	Kurangnya sosialisasi mengenai tata cara pemberian suara dan	<ul style="list-style-type: none"><li>• Perlunya rekrutmen aparat penyelenggara pemilu dengan seleksi secara memadai</li></ul>	

	pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS • (Bab IX. Pasal 84 ayat (1) dan Pasal 85 ayat (1-2))	berdasarkan standar kompetensi yang semestinya. • Perlunya dibangun mekanisme sosialisasi tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS	
5	Merebaknya manipulasi hasil perhitungan suara (Bab IX. Pasal 104)	• Perlunya rekrutmen aparat penyelenggara pemilu dengan seleksi secara memadai berdasarkan standar kompetensi yang semestinya. • Perlunya dibangun mekanisme pelaporan hasil pemungutan secara berjenjang secara solid.	
6	Aspek pendanaan yakni sumber dan besaran anggaran yang dibutuhkan, termasuk di dalamnya mekanisme pertanggungjawaban penggunaan anggaran itu sendiri	Perlu ada penegasan tentang mekanisme pertanggung jawaban keuangan KPU (KPUD).	

**Tabel 4**  
**POKOK-POKOK PERMASALAHAN STRATEJIK YANG BERKAITAN**  
**DENGAN MATERI UU NO. 12 TAHUN 2003**

No.	Bab, Pasal, dan Ayat	Pokok Permasalahan	Deskripsi Analisis Atas Pokok Permasalahan	Rekomendasi
1.	•	•	•	•
2.	•	•	•	•
3.	•	•	•	•
4.	•	•	•	•
5.	•	•	•	•
dst	•	•	•	•

**Tabel 5**  
**POKOK-POKOK PERMASALAHAN STRATEJIK YANG BERKAITAN**  
**DENGAN MANAJEMEN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM**  
**ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD TAHUN 2004**

No.	Pokok Permasalahan	Bab, Pasal dan/atau Ayat yang dilanggar	Deskripsi Analisis Atas Pokok Permasalahan	Rekomendasi
1.	•	•	•	•
2.	•	•	•	•
3.	•	•	•	•
4.	•	•	•	•
5.	•	•	•	•
dst	•	•	•	•

ISBN : 978-979-3382-12-8