

POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU:

**POTRET KETERBUKAAN DAN
PARTISIPASI PUBLIK DALAM
PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 8 TAHUN 2012 TENTANG
PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DPR,
DPD, DAN DPRD**

KERJASAMA **CDI** DAN **PERLUDEM**

PENULIS

VERI JUNAIDI, KHOIRUNNISA AGUSTYATI,
IBNU SETYO HASTOMO

EDITOR

HARUN HESEIN

POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU:

Potret Partisipasi dan Keterbukaan Publik dalam
Penyusunan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu
Anggota DPR, DPD dan DPRD

TIM PENULIS

- Veri Junaidi
- Khoirunnisa Agustyati
- Ibnu Setyo Hastomo

EDITOR

Harun Husein

DESAIN-LAYOUT

www.jabrik.com

CETAKAN I, APRIL 2013

Kerjasama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi
dengan Centre for Democratic Institutions,
The Australian National University

ISBN 978-602-18876-1-5

DITERBITKAN OLEH:

Yayasan Perludem

Jl. Tebet Timur IVA No. 1

Tebet, Jakarta Selatan 12820, Indonesia

Telp. +62-21-8300004, Faks. +62-21-83795697

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

PENGANTAR PERLUDEM

Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran. Sebagai salah satu prasyarat dalam mencapai keadilan pemilu tersebut adalah melalui penyusunan kerangka hukum yang harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis.

Perludem meyakini, bahwa dalam konteks itulah (salah satunya), latar belakang mengapa DPR RI menganggap perlu untuk melakukan perubahan atas pengaturan yang ada dalam Undang-Undang Pemilu yang lama. Melalui Surat Nomor: LG.01/6504/DPRRI/VII/2011 tanggal 25 Juli 2011, DPR RI menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (lebih dikenal sebagai RUU Pemilu) kepada Presiden. Selanjutnya pada 10 Agustus 2011, Presiden menunjuk Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum

dan HAM untuk mewakili Pemerintah membahas RUU tersebut. Berikutnya, DPR RI lalu memberi tugas kepada Panitia Khusus (Pansus) Pemilu DPR RI untuk memproses pembahasan RUU Pemilu tersebut.

Dalam perkembangannya ternyata terjadi perubahan-perubahan yang sangat signifikan. Pansus UU Pemilu mencatat terjadi perubahan lebih dari 50% dari substansi Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Sehingga RUU Pemilu lebih baik dicabut dan disusun dalam bentuk undang-undang baru yang merupakan "RUU Penggantian". Akhirnya, pada tanggal 12 April 2012, dalam Rapat Paripurna DPR RI, RUU Penggantian tersebut secara resmi disahkan menjadi undang-undang. Undang-Undang itu setelah ditandatangani Presiden pada 11 Mei 2012 kemudian dikenal sebagai Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Waktu pembahasan yang panjang, ternyata bila ditelisik lebih dalam, dihabiskan kebanyakan untuk membahas empat isu krusial RUU Pemilu. Empat isu krusial tersebut meliputi sistem pemilu, ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), daerah pemilihan dan alokasi kursi, serta konversi suara menjadi kursi. Sehingga menjadi menarik untuk kemudian mengetahui apa saja aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam penyusunan UU Pemilu ini. Sederhananya,

bagi Kami yang bergerak pada isu dan advokasi kepemiluan, sangat menarik dan penting untuk mengulas politik hukum di balik penyusunan UU No. 8 Tahun 2012.

Karena luasnya cakupan materi dan isu yang terkandung dalam UU Pemilu, kemudian pilihan studi akhirnya dispesifikan pada isu yang khusus, dan tidak meliputi keseluruhan substansi yang ada dalam UU Pemilu. Pilihan Tim Penulis untuk mengelaborasi politik hukum dibalik pembahasan sistem pemilu dalam penyusunan UU Pemilu adalah sesuatu yang sangat tepat dan brilian. Bukan saja karena isu tersebut sangat kuat tarik menarik kepentingan antarfraksi di parlemen pada saat itu, namun juga karena perdebatan hukumnya yang sangat kompleks. Mengingat pertimbangan pilihan terhadap sistem pemilu akan sangat berpengaruh terhadap berbagai instrumen teknis penyelenggaraan pemilu yang lainnya.

Apalagi kemudian Tim Penulis mengambil fokus yang lebih spesifik dari sistem pemilu tersebut, yaitu untuk memotret partisipasi dan keterbukaan publik dalam penyusunan UU No. 8 Tahun 2012. Tim Penulis mengkolaborasikan antara isu yang sangat partai-sentris dengan pendekatan partisipasi dan keterlibatan publik, yang sangat masyarakat-sentris. Suatu isu yang secara kasat mata sangat berjarak.

Banyak temuan dan pembelajaran yang sangat menarik yang bisa didapat dari hasil studi ini. Misalnya saja yang terungkap dalam kesimpulan Tim Penulis. Dalam stigma terhadap DPR yang cenderung negatif selama ini, ternyata didapati fakta bahwa DPR telah memiliki beberapa agenda

partisipasi, baik formal maupun informal. Dimana agenda formal dalam pembahasan UU Pemilu 2012 terlaksana melalui serangkaian kegiatan kunjungan kerja dan rapat dengar pendapat umum (RDPU). Kunjungan kerja dilakukan secara aktif dengan mendatangi konstituen di daerah, melalui serangkaian kegiatan diskusi dan masukan publik. Sedangkan, RDPU dilakukan secara resmi di DPR dengan menghadirkan beberapa ahli/akademisi dan kelompok masyarakat sipil yang terkait secara langsung dengan isu bahasan UU Pemilu 2012.

Selain melalui rangkaian yang secara formal diagendakan DPR, fraksi-fraksi DPR juga membuka ruang partisipasi melalui kegiatan diskusi dan dengar pendapat dengan ahli/akademisi dan kelompok masyarakat sipil. Partisipasi tidak langsung juga diperankan oleh tenaga ahli DPR, baik tenaga ahli komisi, tenaga ahli fraksi, maupun tenaga ahli anggota. Tenaga ahli cukup intensif melakukan penyerapan aspirasi dan mendengarkan masukan kelompok masyarakat sipil.

Temuan menarik berikutnya adalah bahwa agenda partisipasi masyarakat dalam pembahasan UU Pemilu tidak hanya dilakukan secara aktif oleh DPR. Partisipasi juga muncul dari kelompok masyarakat sipil yang secara aktif memberikan masukan terhadap isu-isu krusial UU Pemilu 2012. Agenda partisipasi ini yang kemudian dikenal sebagai kegiatan advokasi masyarakat sipil terhadap isu-isu krusial. Agenda partisipasi itu dilakukan dengan menyusun dan menyiapkan kajian kepemiluan, melibatkan masyarakat di daerah. Hasil kajian ini yang kemudian didiseminasikan, baik secara langsung kepada

partai politik dan fraksi di DPR, maupun secara langsung kepada anggota-anggota DPR. Kajian ini juga disampaikan kepada tenaga ahli komisi, fraksi, maupun anggota DPR, sebagai bahan masukan dan argumentasi dalam setiap pembahasan undang-undang. Tidak kalah penting dari agenda tersebut, mekanisme diseminasi gagasan dilakukan bersama media massa sehingga menjadi isu publik.

Meski disayangkan partisipasi publik yang disediakan DPR dan partisipasi atas inisiatif masyarakat sipil tersebut, menurut Tim Penulis baru sebatas partisipasi formal, yakni memotret agenda-agenda yang disiapkan oleh pembentuk undang-undang. Meski partisipasi formal telah disediakan, namun belum menjamin partisipasi dalam pengambilan kebijakan. Dimana Tim Penulis menyebutkan bahwa kajian terhadap latar belakang lahirnya ketentuan sistem pemilu menunjukkan bahwa kebijakan sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012 masih didominasi oleh kepentingan politik partai melalui fraksi dan anggota DPR. Partisipasi publik belum mampu menyentuh, memengaruhi, dan menjadi pertimbangan dalam setiap pembahasan.

Akhirul kata, Kami di Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) mengucapkan selamat kepada Tim Penulis yang terdiri dari Veri Junaidi, Khoirunnisa Agustyati, dan Ibnu Setyo Hastomo yang telah berhasil menuntaskan studi ini dengan sangat baik. Perludem meyakini apa yang telah dihasilkan oleh Tim Penulis, yang kesemuanya adalah pegiat terbaik Perludem, akan menjadi masukan berharga baik bagi pembuat kebijakan maupun komponen masyarakat sipil dalam rangka mendorong

lebih optimal lagi keterlibatan publik dalam berbagai agenda pembuatan kebijakan di pemerintah maupun di parlemen.

Jakarta, April 2013

Titi Anggraini

Direktur Eksekutif

PENGANTAR PENULIS

Menggeser Partisipasi Publik, Meneguhkan Kepentingan Politik

Sejak semula Kami menduga, sistem pemilu disusun atas dasar kepentingan politik pembuatnya. Dugaan itu bukan tanpa dasar, karena pembahasan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu) berfokus pada empat isu krusial soal sistem pemilu. Empat isu krusial itu antara lain sistem pemilu dan penentuan calon terpilih, ambang batas parlemen, alokasi kursi dan daerah pemilihan, serta metode penghitungan suara.

Empat isu krusial ini telah menggeser perhatian pembentuk undang-undang terhadap isu penataan kepemiluan. Pengaturan pembatasan belanja kampanye dan desain untuk memangkas politik biaya tinggi tidak tuntas dibahas. Begitu juga penataan daerah pemilihan yang ternyata masih “copy paste” aturan lama. *Under* dan *over representation* dalam alokasi kursi di dapil DPR RI juga tidak tersentuh selama proses pembahasan UU Pemilu ini.

Melihat kondisi itu, Kami di tim peneliti Perludem mendiskusikan satu pertanyaan, *lantas dimana posisi Kita dan juga masyarakat dalam pertarungan kepentingan*

pembentukan sistem pemilu itu? Jangan-jangan Kita hanya menjadi penonton dalam pengambilan kebijakan sistem pemilu. Upaya mendorong penataan kepemiluan melalui serangkaian advokasi kebijakan penyusunan UU Pemilu hanya menjadi formalitas telah dilakukannya partisipasi publik.

Berdasarkan pertanyaan itu, Kami membuat kajian terkait keterbukaan dan partisipasi publik dalam penyusunan UU Pemilu. Kajian ini dilakukan untuk memotret pelibatan masyarakat dalam penyusunan UU Pemilu, khususnya perdebatan soal sistem pemilu. Pelibatan masyarakat tidak dilihat sebatas partisipasi formal, yakni menekankan aspek proses keterlibatan dan pemberian masukan. Lebih dari itu, sejauh mana masukan publik menjadi pertimbangan DPR dan Pemerintah dalam pengambilan kebijakan soal sistem pemilu. Apakah kebijakan yang diambil semata merupakan endapan kepentingan politik partai --sehingga masukan dan gagasan dari publik sebatas melegitimasi atau bahkan sama sekali terabaikan-- atau tidak.

Empat isu krusial plus isu syarat kepesertaan dipilih mengingat tingginya potensi konflik kepentingan pembentuk undang-undang terhadap isu ini. Satu sisi sebagai anggota partai politik namun sisi lainnya sebagai pembentuk undang-undang yang dituntut netral. Karena itu bahasan tentang keterbukaan dan partisipasi publik dalam penyusunan sistem pemilu bisa digunakan untuk melihat tingkat keterbukaan dan partisipasi masyarakat.

Hasil kajian terkait sistem pemilu ini, kini Kami sajikan dalam buku dengan judul, Politik Hukum Sistem

Pemilu: Potret Keterbukaan dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Buku ini mencoba membuka kembali rekaman pembahasan undang-undang pemilu khususnya melihat seberapa besar partisipasi publik memengaruhi pengambilan keputusan. Hal ini berarti mengulas dan mengelaborasi pertimbangan yang digunakan dalam menentukan sistem pemilu. Bacaan terhadap hal ini akan menunjukkan kebijakan hukum sistem pemilu dalam UU No. 8 Tahun 2012. Itu yang kemudian dikatakan sebagai politik hukum sistem pemilu.

Terkait dengan penulisan, memang ditemui beberapa kesulitan dalam mengumpulkan kembali rekaman-rekaman proses pembahasan UU Pemilu. Materi yang tersebar harus disusun dan dirangkai ulang. Tentu ini bukan hal yang mudah tanpa adanya dukungan banyak pihak. Mengingat hal itu, tim penulis mengucapkan terima kasih banyak kepada para pihak yang sudah membantu dalam menyusun laporan hasil kajian ini. Penghargaan yang tinggi disampaikan kepada rekan-rekan tenaga ahli anggota, fraksi dan Komisi II DPR RI yang cukup intens memberikan masukan.

Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Bapak Topo Santoso, Ph.D dan Ibu Betty Epsilon Idroos yang bersedia menjadi reviewer buku ini. Mas Harun Husein ditengah-tengah kesibukannya, “dipaksa” menjadi editor dalam karya ini sehingga menjadikan buku ini jauh lebih enak untuk dibaca. Tidak lupa pula disampaikan trimakasih kepada *Center for Democratic Institutions* (CDI) yang

berkenan mendukung dan memberikan kepercayaannya untuk menyusun dan melakukan kajian ini.

Akhir kata, Kami berharap buku ini dapat berguna bagi semua pihak baik pembuat kebijakan dan pihak-pihak lainnya untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan.

Jakarta, April 2013

Tim Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Perلودem.....	iii
Kata Pengantar Penuli.....	ix
Daftar Isi.....	xiii
Daftar Tabel.....	xv
BAB I MEMOTRET KETERBUKAAN DAN PARTISIPASI PUBLIK.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Tujuan dan Signifikansi Penelitian.....	9
c. Orisinalitas Penelitian.....	10
D. Metode Penelitian.....	13
BAB II DELIBERASI PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG PEMILU.....	23
A. Kedudukan Masyarakat Dalam Hukum.....	24
B. Hukum Sebagai Produk Tindakan Komunikatif.....	31
C. Keterbukaan dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Undang-Undang Pemilu.....	36
BAB III AGENDA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN UU PEMILU 2012.....	51
A. Mekanisme Penyusunan Undang-Undang Pemilu 2012 dan Agenda Partisipasi Masyarakat.....	51
B. Agenda Partisipasi Masyarakat Sipil.....	83
BAB IV KEBIJAKAN HUKUM PENGATURAN SISTEM PEMILU: SEBUAH POTRET PARTISIPASI MASYARAKAT.....	97
A. Kontribusi Publik terhadap Pembuatan Kebijakan.....	98
B. Potret Kebijakan Hukum lima Isu Krusial Sistem Pemilu.....	103
C. Dominasi Tindakan Strategis Sistem Pemilu.....	148
D. Netralitas Pembentuk Undang-undang.....	156
BAB V SIMPULAN DAN SARAN.....	165
A. Simpulan.....	165
B. Saran.....	168
Daftar Pustaka.....	171
Biodata Penulis.....	175
Tentang Perلودem.....	177

POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Daftar Dokumen yang Digunakan dalam Penelitian	18
Tabel 1.2	Jadwal diskusi dengan Tenaga Ahli DPR, Pemerintah, dan Masyarakat	19
Tabel 3.1	Daftar Nama Anggota Panja pada Tahap Penyusunan	54
Tabel 3.2	RUU Perubahan UU Nomor 10 Tahun 2008	60
Tabel 3.3	Materi Usulan Pemerintah yang Perlu Dibahas Secara Intensif	63
Tabel 3.4	Daftar Tenaga Ahli Pemerintah dan Latar Belakangnya	64
Tabel 3.5	Kunjungan Kerja DPR dalam Pembahasan RUU Pemilu	67
Tabel 3.6	Daftar Nama Anggota Panja	69
Tabel 3.7	Daftar Panitia Khusus RUU Pemilu	70
Tabel 3.8	Daftar Undangan RDP	71
Tabel 3.9	Daftar Undangan RDPU	73
Tabel 3.10	Anggota Timus dan Timsin	79
Tabel 4.1	Perkembangan Sikap Fraksi DPR Terhadap Sistem Pemilu	115
Tabel 4.2	Perolehan Suara Partai dan Usulan Ambang Batas	120
Tabel 4.3	Posisi Fraksi dan Argumentasi Besaran Ambang Batas	123
Tabel 4.4	Prediksi Jumlah Partai di DPR dan Penerapan Ambang Batas Parlemen ...	126
Tabel 4.5	Fraksi Pengusung Pemberlakuan Ambang Batas	129
Tabel 4.6	Pandangan Partai tentang Besaran Daerah Pemilihan	144
Tabel 4.7	Pandangan Fraksi tentang Metode Penghitungan/Konversi Suara	147
Tabel 4.8	Perkembangan Pandangan Fraksi tentang Sistem Pemilu	152

POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU

BAB I

Memotret Keterbukaan dan Partisipasi Publik

LATAR BELAKANG

Kajian tentang keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)—selanjutnya disebut UU Pemilu 2012—dilakukan sebagai bentuk evaluasi dan dokumentasi proses penyusunan UU Pemilu. Kajian ini dilakukan untuk melihat kerja DPR dan Pemerintah dalam menyusun UU Pemilu 2012, khususnya terkait pengaturan sistem pemilu: Bagaimana DPR dan Pemerintah melibatkan publik sebagai bentuk keterbukaan dan partisipasi?

Pilihan objek kajian keterbukaan dan partisipasi pengaturan sistem pemilu dilatarbelakangi oleh fakta bahwa sistem pemilu merupakan isu yang banyak mendapatkan perhatian dalam proses pembahasan UU Pemilu 2012. Selain itu, sistem pemilu merupakan topik utama dalam pengaturan UU Pemilu 2012, yang diharapkan mampu memperbaiki banyak persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan Pemilu 2009.

Pengalaman penyelenggaraan Pemilu 2009 telah

menyisakan banyak persoalan yang bermula dari pengaturan sistem pemilu. Sistem pemilu proporsional terbuka mestinya diintegrasikan dengan desain pengaturan manajemen pemilu, karena satu dengan lainnya sangat terkait. Namun sayang, pengaturan sistem proporsional terbuka seolah terpisah dari pengaturan lainnya.

Sistem pemilu tidak ditetapkan di awal, agar bisa diturunkan dan diimplementasikan dalam pengaturan yang lebih aplikatif, melalui ketentuan tentang manajemen penyelenggaraan pemilu. Logika yang digunakan justru terbalik: sistem proporsional terbuka muncul setengah tahun sebelum penyelenggaraan pemilu, sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 22-24/PUU-VI/2008. Putusan ini telah menganulir semua aturan tentang penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut.

Mengingat putusan ini muncul setengah tahun sebelum pemungutan suara Pemilu 2009, maka tidak cukup waktu untuk menyusun desain sistem pemilu yang integral. Sistem pemilu proporsional terbuka pada Pemilu 2009 tidak cocok dengan banyak aturan yang sejak semula didesain untuk “mengabdi” pada sistem semi proporsional terbuka.¹

Agar sistem proporsional terbuka bisa lebih implementatif, maka perlu didesain-integralkan dengan antisipasi terhadap problem persaingan bebas antarpolisi, bahkan antarcalon anggota legislatif (caleg) dalam satu partai.

1 Sistem Pemilu 2009 dikatakan sebagai sistem semi proporsional terbuka atau sistem proporsional setengah hati karena pemilih tidak lagi hanya memilih tanda gambar partai, tetapi juga sudah boleh memilih langsung nama caleg, namun penentuan caleg terpilih masih didominasi nomor urut. Harun Husein. *Pergumulan Menuju Proporsional Terbuka*. Teraju-Koran Republika, 15 Mei 2012.

Sistem ini memang memberikan peluang yang sama bagi semua caleg untuk terpilih. Keterpilihan caleg tidak lagi mempedulikan besar-kecilnya nomor urut. Akibatnya, caleg harus “turun gunung” untuk memenangkan kompetisi, karena tidak bisa lagi mengandalkan partai. Kondisi itu menyebabkan peta politik menjadi kabur: tidak jelas siapa kawan, siapa lawan. Kawan separtai bisa jadi lawan dengan desain sistem proporsional terbuka ini.

Mengingat sistem ini muncul di tengah jalan penyelenggaraan pemilu, akibatnya tidak lagi sempat mendesain antisipasi atas efek samping sistem yang berlaku. Efek samping itu, misalnya, terkait pengaturan pendanaan kampanye, maraknya praktik politik uang, rumitnya surat suara, dan banyak isu lainnya.

Pendanaan kampanye dalam sistem proporsional terbuka terkonsentrasi pada masing-masing caleg, tidak lagi pada partai politik sebagaimana sistem proporsional tertutup. Akibatnya, baik pemasukan, pembelanjaan, maupun pelaporan dana kampanye tidak terkontrol dengan baik. Padahal, undang-undang masih membebankan tanggung jawab pelaporan dana kampanye hanya kepada partai. Tapi, partai seakan tidak lagi berkuasa penuh mengontrol caleg dan penggunaan anggarannya. Belum lagi persoalan politik uang yang semakin kuat karena kompetisi antarcaleg menjadikan pemilih sebagai objek dalam pertarungan.

Soal surat suara, sistem proporsional terbuka mengharuskan pencantuman nama caleg yang akan dipilih secara langsung oleh pemilih. Dengan demikian, surat suara akan berisi nomor urut, tanda gambar partai politik, serta

nama-nama caleg yang diusung partai. Alhasil, surat suara menjadi sangat besar dan memerlukan usaha ekstra untuk mengenali masing-masing caleg. Bisa dibayangkan betapa besar dan rumitnya surat suara pada Pemilu 2009, yang membolehkan setiap partai mengajukan hingga 120 persen caleg dibanding jumlah kursi yang dialokasikan di setiap daerah pemilihan (3-10). Dengan 38 partai peserta pemilu (khusus di Aceh menjadi 44 partai dengan adanya enam partai lokal), maka jumlah caleg yang bisa diajukan partai berkisar antara 156-633 nama. Jumlah yang cukup fantastis itu harus dicantumkan dalam surat suara. Pertanyaannya, bagaimana konstituen/pemilih dapat mengenali caleg yang akan mewakilinya?

Mengingat kondisi itu, cukup bisa dipahami jika banyak partai yang mengusung gagasan memperkecil jumlah partai, baik melalui ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) maupun besaran daerah pemilihan (*district magnitude*). Bahkan, tidak sedikit partai yang akhirnya mengusung sistem proporsional tertutup demi penguatan partai. Masing-masing gagasan tersebut memiliki dampak langsung kepada partai dan dampak tidak langsung kepada pemilih, agar terjamin hak-hak konstitusionalnya.

Selain pada sistem proporsional terbuka, kelemahan juga muncul pada sistem proporsional tertutup, namun dalam bentuk lain. Jika dilihat dari sisi positif, proporsional tertutup akan mendorong penguatan partai karena pencalonan hingga penetapan calon terpilih berada di tangan partai. Persoalannya, kekuasaan yang tertumpu pada partai memunculkan efek negatif. Kekuasaan yang besar telah

memberikan ruang bagi terbentuknya oligarki: penguasaan partai oleh segelintir orang karena demokratisasi di internal partai sulit diwujudkan.

Terhadap kekurangan dan kelebihan sistem pemilu, masing-masing partai memiliki kebijakan internal untuk mempertimbangkan pilihan yang akan diambil. Sebab, pilihan terhadap sistem pemilu tertentu akan menentukan nasib dan hidup-mati partai dalam Pemilu 2014. Karena itu, pertarungan kepentingan diyakini akan menguat, sehingga penting memotret keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan tentang sistem pemilu.

Memotret keterbukaan dan partisipasi menjadi penting mengingat tingginya potensi konflik kepentingan pembentuk undang-undang. Legislator, di satu sisi adalah anggota partai, namun di sisi lain sebagai pembentuk undang-undang yang dituntut netral. Karena itu, bahasan tentang keterbukaan dan partisipasi publik dalam penyusunan sistem pemilu bisa digunakan untuk melihat tingkat keterbukaan dan partisipasi masyarakat. Keterbukaan dan partisipasi publik dalam menyusun sistem pemilu, tidak sekadar dalam bentuk partisipasi formal, tapi juga partisipasi substansial.

Bentuk partisipasi formal lebih menekankan pada aspek proses pelibatan publik dalam pembahasan dan pemberian masukan. Partisipasi formal dilakukan melalui dua cara, yakni aktif dan pasif. Partisipasi aktif muncul seiring dengan inisiatif DPR dan Pemerintah dalam melibatkan publik. Pelibatan bisa dilakukan dengan cara mengundang maupun menjemput masukan melalui serangkaian kegiatan diskusi dan konsultasi publik. Selain partisipasi aktif, DPR dan

Pemerintah bisa secara pasif memperoleh masukan publik. Masukan publik bisa disampaikan secara langsung dengan mendatang, maupun memberi masukan melalui saluran resmi maupun tidak resmi.

Tingkat lanjut dari partisipasi formal ini muncul ketika DPR dan Pemerintah tidak sekadar melibatkan, melainkan juga memerhatikan serta mempertimbangkan masukan publik. Bentuk partisipasi ini yang kemudian disebut sebagai partisipasi substansial. Partisipasi substansial tidak sekadar melihat keterlibatan publik dari telah dihadirkan dan disampaikannya masukan. Namun, lebih dari itu, melihat bagaimana DPR dan Pemerintah kemudian mempertimbangkan setiap masukan: sejauh mana masukan publik menjadi pertimbangan DPR dan Pemerintah dalam pengambilan kebijakan. Apakah kebijakan yang diambil semata merupakan endapan kepentingan politik partai—sehingga masukan dan gagasan dari publik sebatas melegitimasi atau bahkan sama sekali terabaikan—atau tidak.

Keterbukaan dan partisipasi menjadi topik bahasan berdasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Salah satu asas yang penting adalah keterbukaan. Penjelasan Pasal 5 Huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan asas keterbukaan. Keterbukaan dimaknai sebagai proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan yang bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan luas memberi masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penegasan terhadap asas ini terlihat pada ketentuan Pasal 96 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Ketentuan ini memberikan jaminan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tulisan dalam penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

Partisipasi masyarakat ini merupakan konsep yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau adanya mekanisme untuk mewujudkan partisipasi adalah tuntutan mutlak sebagai upaya demokratisasi sejak pertengahan abad ke-20. Masyarakat sudah semakin sadar akan hak-hak politiknya. Dengan demikian, proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak semata menjadi wilayah kekuasaan mutlak birokrasi dan parlemen.² Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat—baik secara individual maupun kelompok—secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan.

Keterlibatan publik sesungguhnya sejalan dengan kelembagaan DPR, yakni sebagai lembaga yang mewakili aspirasi rakyat. Baik DPR maupun Pemerintah (Presiden) dipilih secara langsung oleh rakyat. Karena itu, pembahasan rancangan undang-undang harus dilakukan dengan melibatkan publik.

² <http://www.parlemen.net/>, dalam Ulasan Mingguan PSHK Desember 2004 Minggu Kedua, 13/12/2004, diakses pada 13 Desember 2004.

Berdasarkan hal itu maka dirumuskan pertanyaan penelitian: *bagaimana proses keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam penyusunan sistem pemilu yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, oleh DPR dan Pemerintah?*

Pertanyaan tersebut penting diajukan mengingat UU Pemilu sarat kepentingan partai sebagai peserta pemilu nantinya. UU Pemilu 2012 merupakan aturan hukum yang akan melandasi kompetisi politik dalam pemilu. Setiap sistem yang diakomodasi dalam UU Pemilu akan berdampak pada kepentingan politik partai melalui penyusun undang-undang, baik yang direpresentasikan oleh fraksi maupun anggota-anggota komisi. Karena itu, sulit membedakan kepentingan publik dan kepentingan partai dalam kebijakan penyusunan UU Pemilu.

Merujuk pada pertanyaan utama penelitian tersebut, dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana DPR dan Pemerintah menyediakan ruang kepada publik untuk memberi masukan terhadap pilihan sistem pemilu dalam pembentukan UU Pemilu 2012?
2. Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan terhadap pilihan sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012?
3. Apa yang melatarbelakangi lahirnya ketentuan-ketentuan tentang sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012?

B. TUJUAN DAN SIGNIFIKANSI PENELITIAN

Penelitian tentang partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam penentuan sistem dalam UU Pemilu bertujuan untuk:

1. Mengetahui kebijakan DPR dan Pemerintah dalam memberikan ruang kepada publik untuk menyampaikan masukan terhadap pilihan sistem pemilu melalui pembentukan UU Pemilu 2012.
2. Mengetahui bentuk partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan terhadap pilihan sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012.
3. Mengetahui politik hukum terbentuknya sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012.

Berdasarkan tujuan tersebut, dilakukannya penelitian ini memiliki signifikansi baik secara akademis maupun praktis. Secara akademis, penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap ilmu perundang-undangan di Indonesia, yakni ketertiban terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Namun, secara spesifik, penelitian ini akan berkontribusi sebagai kajian ilmu politik dengan memperlihatkan proses partisipasi. Spesifikasi dalam kajian ini—yang terkait dengan penyusunan sistem pemilu—tentunya akan berkontribusi dalam melihat penataan sistem pemilu serta perdebatan politik yang melatarbelakanginya, serta akan menjadi kajian dan bahan diskusi akademik di lingkungan ilmuwan politik dan pemilu.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi masukan

bagi DPR dan Pemerintah bahwa keterlibatan masyarakat adalah penting dalam pembuatan undang-undang. Karena, produk hukum yang dibuat DPR bersama Pemerintah idealnya mengedepankan kepentingan masyarakat. Pada sisi publik, masyarakat secara umum bisa memahami bahwa penyusunan sistem pemilu dalam UU Pemilu tidak semata hak politik DPR, namun partisipasi masyarakat juga turut menentukan pilihan sistem tersebut.

Dalam konteks pembangunan sistem ke depan, kajian ini akan menjadi materi dasar dalam penyusunan sistem pemilu ke depan. Hasil kajian ini akan menjadi materi penting dalam evaluasi penentuan sistem yang berpengaruh terhadap efektivitas pemilu.

C. ORISINALITAS PENELITIAN

Penelitian tentang keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam penyusunan UU Pemilu 2012 belum pernah dilakukan. Meskipun secara khusus belum ada kajian terhadapnya, namun beberapa kajian terkait dengan penyusunan undang-undang, hasil pemantauan terhadap penyusunan undang-undang, dan catatan atas kinerja legislasi dalam penyusunan undang-undang, sudah pernah dilakukan.

Khusus terhadap UU Pemilu, terdapat kajian atas hasil pemantauan proses pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Buku terkait pernah dikeluarkan Koalisi Masyarakat Sipil untuk Penyempurnaan Undang-Undang Politik, yang terdiri atas Indonesian Parliamentary Center (IPC), Pusat

Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), dan Centre for Electoral Reform (Cetro), yang didukung Kemitraan.³

Buku ini memotret secara detail proses pembahasan draf revisi UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD sejak awal pembahasan sampai dengan tahap akhir sebelum RUU Pemilu disahkan. Buku ini mendokumentasikan dengan seksama proses yang berkembang, dinamika yang terjadi, dan isu-isu krusial yang muncul dalam proses pembahasan RUU Pemilu di DPR. Buku ini merupakan jurnal rekam jejak sebuah proses legislasi yang menghasilkan landasan hukum bagi terlaksananya Pemilu 2009 di Indonesia.

Buku setebal 591 halaman ini terbagi atas enam bab, berisi potret atas proses pembahasan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 –selanjutnya disebut UU Pemilu 2008. Bab pertama berisi proses awal penyusunan UU Pemilu 2008, yang berisi proses penyusunan draf awal RUU Pemilu. Bab ini dimulai dari proses awal penyusunan RUU Pemilu oleh Pemerintah, sebab undang-undang ini merupakan usulan Pemerintah.

Bab kedua terkait dengan proses pembahasan. Dimulai dengan pembahasan oleh Panitia Khusus (Pansus), Panitia Kerja (Panja), Tim Perumus (Timus), dan Tim Sinkronisasi (Timsin), serta proses lobi. Bab ini berisi dokumen-dokumen yang digunakan dalam proses pembahasan. Sedangkan,

3 Riris Khatarina dan Agustinus Eko Raharjo, 2009. *Pemantauan Proses Pembahasan UU Pemilu Legislatif*. Jakarta: Koalisi Masyarakat Sipil untuk Penyempurnaan UU Politik-IPC, PSHK, LSPP dan Cetro yang didukung oleh Kemitraan Partnership.

bab ketiga berisi proses akhir penyusunan undang-undang. Proses akhir ini melingkupi proses yang berjalan di rapat paripurna. Bab terakhir buku ini mencantumkan beberapa dokumen pasca-pengundangan UU Pemilu 2008, yakni berupa putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji materi UU Pemilu 2008.

Sekali lagi, buku ini tidak membuat analisis khusus terkait dengan mekanisme keterbukaan dan partisipasi masyarakat. Buku ini disusun sebagai dokumen advokasi penyusunan UU Pemilu 2008. Karena itu, dalam buku ini banyak dicantumkan dokumen-dokumen pembahasan selama berjalannya penyusunan UU Pemilu.

Selain itu, PSHK pernah menerbitkan buku yang berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, berupa catatan kinerja DPR 2011. Buku kajian tersebut diberi judul “Legislasi: Aspirasi atau Transaksi?”⁴

Menurut buku tersebut, menilai kebijakan dalam pembuatan undang-undang atau politik legislasi merupakan proses yang mengikuti siklus pembentukan undang-undang. Mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan. Masing-masing tahapan ini memiliki karakter untuk memunculkan tindakan atau kebijakan tertentu.

Tahapan perencanaan lebih didominasi oleh karakter politik elite, sedangkan tahapan penyusunan memunculkan karakter teknokratis. Adapun tahap pembahasan sampai

4 Fajri Nursyamsi, dkk, 2012. *Catatan Kinerja DPR 2011-Legislasi: Aspirasi atau Transaksi?*. Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung dan PSHK.

dengan persetujuan berisi beberapa karakter yaitu politik elite, politik publik—dengan melibatkan masyarakat—dan teknokratis.⁵

Berdasarkan tahapan tersebut, PSHK kemudian mengujinya melalui proses penyusunan UU No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang hasilnya membenahan parsial dalam legislasi transaksional. Namun, memang kajian terhadap UU Penyelenggara Pemilu tersebut dilakukan tidak secara khusus membahas aspek partisipasi dan keterbukaannya.

Mencermati kajian-kajian tersebut, penelitian tentang keterbukaan dan partisipasi publik dalam penyusunan UU Pemilu 2012 belum pernah dilakukan. Kajian ini tidak hanya akan melihat bagaimana proses partisipasi masyarakat dalam penyusunan undang-undang, namun secara mendalam akan melihat latar belakang perdebatan yang mendasari lahirnya pilihan terhadap sistem pemilu.

D. METODE PENELITIAN

Dalam setiap penelitian, bukan hanya hasil penelitian yang menjadi hal utama, melainkan juga metode penelitian yang digunakan. Karena metode penelitian akan menjadi pijakan dasar untuk mendapatkan data dari sebuah proses penelitian.

5 PSHK.2012. "Legislasi: Aspirasi atau Transaksi". PSHK. Jakarta. Hlm. 64.

1. PENDEKATAN PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan melakukan penelusuran terhadap dokumen-dokumen pembahasan UU Pemilu 2012 serta wawancara dengan pihak yang terlibat, khususnya tentang topik penelitian. Pendekatan kualitatif ini lebih mengarah pada penelitian yang bersifat eksploratif, karena data tidak terikat pada teori tertentu.⁶

Penelitian kualitatif secara umum merupakan usaha untuk menggambarkan atau menganalisis individu, kelompok, organisasi, komunitas, atau pola interaksi sosial. Bogdan dan Taylor mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati (Taylor dan Bogdan, 1992).

Pendekatan kualitatif dipilih karena dengan penelitian kualitatif, peneliti dapat menginterpretasi data dengan cara memberikan makna, menerjemahkan, atau menjadi data itu sendiri.⁷ Sehingga, dengan penelitian kualitatif, peneliti dapat menganalisis secara mendalam bagaimana proses keterbukaan pembuatan UU Pemilu 2012 dan latar belakang pengambilan kebijakan terkait

6 Neuman, W. Lawrence et.al, 2000, *Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach, 6th Edition*, Allyn and Bacon, Boston.

7 *Op.cit.* Neuman

dengan sistem pemilu secara mendalam. Adapun jenis penelitian kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus.

Studi kasus adalah sebuah desain penelitian yang memfokuskan pada kasus tertentu dari sebuah fenomena, dengan maksud untuk melihat suatu peristiwa, hubungan, pengalaman, atau proses dari sebuah kasus secara mendalam.⁸ Penelitian ini menggunakan jenis studi kasus yakni keterbukaan dan partisipasi dalam pengambilan keputusan tentang sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012.

Dalam melihat upaya penyusunan UU Pemilu, perlu dipahami bagaimana DPR dan Pemerintah memberikan ruang kepada publik dalam memberikan masukan, bagaimana bentuk partisipasi masyarakat, dan apa yang melatarbelakangi pembentukan sebuah kebijakan dalam UU Pemilu. Menurut Vaughan, studi kasus membantu peneliti menghubungkan tingkat mikro atau kegiatan seorang individu terhadap tingkat yang lebih makro atau pada skala yang lebih besar melalui struktur sosial dan proses.

Mengingat luasnya pokok bahasan dalam UU Pemilu 2012, maka penelitian ini difokuskan terhadap proses pengambilan kebijakan terkait dengan pilihan sistem pemilu. Isu tentang sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012 menjadi pokok

8 *Ibid.*

bahasan yang menjadi perhatian serius DPR, Pemerintah, maupun publik. Perdebatan panjang selama penyusunan UU Pemilu 2012 juga lebih banyak dilakukan terhadap pilihan sistem.

Adapun ruang lingkup sistem pemilu yang menjadi objek penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sistem pemilu dan penentuan calon terpilih;
2. Ambang batas parlemen;
3. Alokasi kursi dan daerah pemilihan;
4. Metode penghitungan suara;
5. Syarat kepesertaan.

2. JENIS DATA

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder sebagai berikut:

A. DATA PRIMER

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah hasil wawancara dan diskusi dengan narasumber, yakni yang mengikuti atau mengetahui proses penyusunan UU Pemilu.

B. DATA SEKUNDER

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa dokumen-dokumen yang terkait langsung dengan proses pembahasan UU Pemilu

seperti risalah-risalah sidang, naskah akademis RUU Pemilu, daftar inventarisasi masalah (DIM), rancangan undang-undang, dan dokumen yang menjadi sumber utama dalam penelitian. Selain itu, juga digunakan dokumen laporan penelitian dari beberapa lembaga yang melakukan kajian terhadap UU Pemilu, serta informasi dan data dari internet, buku, dan artikel.

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier sebagai berikut:

1 Bahan hukum primer

Bahan hukum ini meliputi seluruh peraturan yang berkaitan dengan penyusunan peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Dasar 1945, UU Pemilu 2012, peraturan perundang-undangan terkait, dan putusan Mahkamah Konstitusi.

2 Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder meliputi buku, laporan, artikel, laporan penelitian serupa yang telah dilakukan sebelumnya yang berkaitan dengan pembuatan peraturan perundang-undangan di bidang politik, penelitian mengenai keterbukaan informasi publik, dan beberapa penelitian terkait dengan sistem pemilu.

3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan berupa kamus, ensiklopedia, indeks dan lain sebagainya yang dapat menjelaskan atau memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini.

TABEL 1.1 DAFTAR DOKUMEN YANG DIGUNAKAN DALAM PENELITIAN

NO.	JENIS DOKUMEN	SUMBER
1.	Rencana kerja dan agenda DPR	Komisi II dan Baleg DPR RI
2.	Rencana kerja dan agenda Pemerintah	Kemendagri
3.	Risalah Pembahasan: 1. Naskah Akademik 2. Hasil pemantauan 3. Notulensi 4. Pandangan mini fraksi 5. Draf RUU dan perubahannya, perkembangan kepentingan partai 6. DIM 7. Dokumen Baleg	Kemendagri, DPR dan tenaga ahli DPR, dan fraksi.
4.	Kajian lembaga non-DPR dan Pemerintah	KPU, Bawaslu, Perludem, Cetro, Kemitraan, IPC, dan PSHK.
5.	Agenda publik dalam memberikan masukan	KPU, Bawaslu, Perludem, Cetro, Kemitraan, IPC, dan PSHK.

3. TEKNIK PENGUMPULAN DATA

A. PENELUSURAN RISALAH PEMBAHASAN

Pengumpulan data melalui penelusuran dokumen risalah dilakukan dengan cara mengumpulkan da-

ta langsung dari lapangan pada saat penelitian berlangsung dan dokumen risalah hasil pembahasan RUU Pemilu. Melalui penelusuran risalah tersebut dapat diketahui apakah ada masukan dari masyarakat dan bagaimana pandangan fraksi-fraksi di DPR dalam memutuskan sebuah ketentuan perundang-undangan. Bahkan, penelusuran terhadap risalah sidang memungkinkan untuk mengetahui perkembangan gagasan dalam penentuan sistem pemilu.

B. DISKUSI

Selain penelusuran terhadap risalah pembahasan, juga dilakukan diskusi, baik dengan informan maupun narasumber. Diskusi ini dilakukan dengan Pemerintah, DPR, dan kelompok masyarakat yang aktif memberikan masukan terhadap penyusunan UU Pemilu. Berikut rincian pelaksanaan diskusi dengan Pemerintah, DPR, dan masyarakat:

TABEL 1.2 JADWAL DISKUSI DENGAN TENAGA AHLI DPR, PEMERINTAH, DAN MASYARAKAT

NO.	HARI/TANGGAL	UNDANGAN	ANGGOTA PERLUDEM	KETERANGAN
	Senin/ 8 Oktober 2012	Undangan yang hadir: 1. Nico Harjanto (Rajawali foundation) 2. Abdullah Dahlan (ICW) 3. Nindita Paramastuti (Kemitraan) 4. Wahyudinata (KIPP) 5. Yuda Irlang (GPSP) 6. Yuna Farhan (Fitra) 7. Toto Sugiarto (SSS)	Anggota Perلودem yang hadir: 1. Didik Supriyanto 2. Veri Junaidi 3. Khorunnisa Agustyati 4. Ibnu Setyo 5. Ibrohim 6. Ari Deka 7. August Mellaz	Workshop di Hotel Santika

POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU

NO.	HARI/ TANGGAL	UNDANGAN	ANGGOTA PERLUDEM	KETERANG- AN
	Jumat/ 28 Desember 2012	Undangan yang hadir: 1. Erik Kurniawan (IPC) 2. Ibnun (tenaga ahli [TA] fraksi) 3. Fibrant (TA fraksi) 4. Ade Hanas (TA fraksi) 5. Sekar (TA fraksi) 6. Sovia (TA Fraksi) 7. Betty Idros (TA Komisi II) 8. Iwan Roberto (TA fraksi) 9. Sugiarno (TA fraksi) 10. Ardian Handani (TA fraksi) 11. Surahmin (TA fraksi) 12. Yana (TA fraksi)	Anggota Perludem yang hadir: 1. Didik Supriyanto 2. Veri Junaidi 3. Khorunnisa Agustiyati 4. Ibnu Setyo 5. Ibrohim 6. Ari Deka	Diskusi terbatas di Hotel Santika
	Sabtu/ 29 Desember 2012	Betty Epsilon Idroos (TA Komisi II DPR RI)	Anggota Perludem yang hadir: 1. Veri Junaidi 2. Khoirunnisa Agustiyati 3. Ibnu Setyo 4. Ari Deka	Konsinyering internal di Hotel Santika
	Ahad/30 Desember 2012	-	Anggota Perludem yang hadir: 1. Veri Junaidi 2. Khoirunnisa Agustiyati 3. Ibnu Setyo 4. Ari Deka	Konsinyering internal di Hotel Santika
	Selasa/ 22 Januari 2013	Undangan yang hadir: 1. Sekar (TA Fraksi Golkar) 2. Grace 3. Paul Rolland	Anggota Perludem yang hadir: 1. Veri Junaidi 2. Khoirunnisa Agustiyati 3. Ibnu Setyo 4. Ari Deka 5. Ibrohim	FGD di Hotel Millenium

NO.	HARI/ TANGGAL	UNDANGAN	ANGGOTA PERLUDEM	KETERANG- AN
	Selasa/ 29 Januari 2013	Undangan yang hadir: 1. Erick (IPC) 2. Ibnun (TA fraksi) 3. Fibrant (TA fraksi) 4. Ade Hanas (TA fraksi) 5. Sovia (TA fraksi) 6. Iwan Roberto (TA fraksi) 7. Sugiarno (TA fraksi) 8. Ardian Handani (TA fraksi) 9. Surahmin (TA fraksi) 10. Yana (TA fraksi) 11. Betty Epsilon Idroos (TA Komisi II).	Anggota Perludem yang hadir: 1. Veri Junaidi 2. Khoirunnisa Agustyati 3. Ibnu Setyo 4. Ari Deksa	FGD di Hotel Millenium

C. STUDI PUSTAKA TERHADAP DATA SEKUNDER

Penelusuran terhadap data sekunder dilakukan terhadap hasil-hasil kajian yang terkait seperti keterbukaan informasi, partisipasi, pemilu dan demokrasi, parlemen, serta dokumen-dokumen lainnya yang terkait dengan penelitian. Penelusuran dilakukan terhadap literatur dalam bentuk elektronik maupun buku di perpustakaan-perpustakaan.

POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU

BAB II

Deliberasi Penyusunan Undang-Undang Pemilu

Bab ini akan menjelaskan pentingnya partisipasi masyarakat dan keterbukaan dalam penyusunan undang-undang yang dilakukan DPR dan Presiden. Urgensi partisipasi dan keterbukaan ini dilihat dari pendekatan aliran pemikiran hukum dan partisipasi politik.

Melalui pendekatan proses pembentukan hukum, undang-undang sebagai produk hukum tertulis didefinisikan lebih dari sekadar kehendak kekuasaan lembaga pembentuk undang-undang yakni DPR dan Pemerintah. Sebab, undang-undang tidak dapat dilepaskan dari kehendak dan peran masyarakat dalam pembentukan hukum itu sendiri.

Pendefinisian dan mekanisme pembentukan suatu peraturan perundang-undangan tidak lepas dari cara memandang dan mendefinisikan hukum itu sendiri. Beberapa aliran hukum memberikan pandangannya tentang kedudukan masyarakat di dalam hukum, yang dimaknai terkait substansi hukum yang berkembang di masyarakat sebagai hukum yang hidup, maupun proses penyusunan suatu produk hukum yang melibatkan masyarakat.

Secara khusus, Jurgen Habermas juga mengungkapkan pentingnya tindakan komunikatif yang melibatkan masyarakat dalam pembentukan hukum. Menurutnya,

substansi hukum berasal dari hukum yang berkembang di masyarakat, dibentuk oleh masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, serta disepakati melalui tindakan komunikatif baik oleh lembaga yang berwenang maupun masyarakat pemegang kedaulatan.

A. KEDUDUKAN MASYARAKAT DALAM HUKUM

Dalam pembahasan tentang definisi hukum, terdapat beberapa versi pemikiran yang satu dengan lainnya selalu memunculkan perdebatan. Dasar pemikiran tentang hukum inilah yang nantinya akan mengantarkan apakah pemikiran hukum dibentuk melalui proses yang terbuka dan melibatkan masyarakat atau tidak.

Pemikiran tentang hukum dan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan hukum terbagi menjadi dua kelompok mazhab, yang satu dengan lainnya saling bertentangan. Kelompok pertama mencoba memisahkan hukum dari anasir moral, etik, sosial, dan politik dengan kekuasaan pembentuknya, yaitu lembaga pembentuk undang-undang (legislatif). Pemikiran ini berada di bawah naungan Mazhab Positivisme Hukum. Sedangkan, kelompok kedua mendefinisikan hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang berkembang dalam masyarakat, dan kekuasaan membentuknya berada di tangan rakyat. Pemikiran ini diwakili oleh Mazhab Sejarah Hukum dan *Sociological Jurisprudence*.

Mazhab Positivisme Hukum memandang hukum sebagai produk kekuasaan legislatif. Mazhab ini melihat hukum

berlaku karena mendapatkan bentuk positifnya dari suatu instansi yang berwenang. Artinya, suatu produk hukum akan memiliki legitimasi yang kuat dan dapat dijalankan jika dibentuk dan disahkan oleh lembaga pembentuk undang-undang seperti DPR dan Pemerintah. Pendekatan yang digunakan adalah kekuasaan formil dari pembentuk undang-undang, yakni dibentuk oleh kekuasaan legislatif.

Pandangan demikian secara khusus juga disampaikan oleh H.L.A. Hart. Menurutnya, hukum itu hanyalah perintah penguasa. Sistem hukum yang dibentuk nantinya merupakan sistem yang logis, tetap, dan bersifat tertutup, yang diperoleh atas dasar logika, tanpa mempertimbangkan aspek sosial, politik, moral, maupun etika. Artinya, hukum di sini muncul lepas dari faktor di luar hukum, atau dengan kata lain lepas dari komunitas masyarakat dengan segala kompleksitasnya.¹

Menyambung pandangan Hart, John Austin dengan aliran *analytical jurisprudence* menyebutkan bahwa satu-satunya sumber hukum adalah kekuasaan tertinggi pada suatu negara. Dengan demikian, hukum adalah perintah dari kekuatan politik di suatu negara yang memegang kekuasaan tertinggi (kedaulatan) di suatu negara. Tata hukum itu nyata dan berlaku karena hukum itu mendapat bentuk positifnya dari institusi yang berwenang, dan hukum itu merupakan wujud perintah penguasa.² Mempertajam pandangan Austin tentang hukum, Hans Kelsen menyatakan bahwa hukum

1 Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, 2012. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Citra Aditya Bakti: Bandung. Hlm. 57-58.

2 Bernard L Tanya, dkk, 2010. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. GENTA Publishing: Yogyakarta. Hlm. 119.

bukan saja harus dibersihkan dari anasir-anasir moral, melainkan juga dari anasir-anasir sosiologi, politik, dan sebagainya. Kelsen mencoba memisahkan antara hukum dan moralitas, serta memisahkan antara hukum dan fakta.³ Inilah yang kemudian dikenal dengan Teori Murni tentang Hukum (*Reine Recht/The Pure Theory of Law*).

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, maka dari segi bentuk, hukum dilihat sebagai undang-undang; dari segi isi, sebagai perintah penguasa, dan; dari segi persyaratan, terdiri dari sanksi, perintah, kewajiban, dan kedaulatan. Dengan demikian, menurut Mazhab Positivisme Hukum, otoritas yang membentuk hukum adalah penguasa yang berdaulat, yang bentuknya identik dengan undang-undang, dan diberlakukan terhadap pihak yang dikuasai.

Pendefinisian hukum versi Mazhab Positivisme Hukum mendapatkan penolakan dari beberapa mazhab hukum lainnya seperti penganut Mazhab Sejarah Hukum dan Mazhab *Sociological Jurisprudence*. Tokoh Mazhab Sejarah Hukum adalah Friederich Carl Von Savigny, dan muridnya, Pucta—seorang berkebangsaan Jerman—serta Henry Summer Mine dari Inggris. Kritik yang disampaikan adalah, hukum bukan hanya dikeluarkan oleh penguasa publik dalam bentuk undang-undang, namun hukum adalah jiwa bangsa (*volkgeist*) yang isinya berupa aturan tentang kebiasaan hidup masyarakat. Menurut Mazhab Sejarah Hukum, kekuatan membentuk hukum terletak pada rakyat yang notabene terdiri atas kompleksitas unsur individu dan

3 Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, 2012. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Kompas: Jakarta. Hlm. 9-10.

kelompok-kelompok masyarakat.⁴

Sedangkan, pandangan tentang hukum dan masyarakat muncul dari Mazhab *Sociological Jurisprudence* dengan tokohnya Eugen Ehrlich dan Roscoe Pound. Mazhab ini menyatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Dikatakan sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat, karena hukum itu merupakan hubungan antarmanusia. Mazhab ini sangat menghargai pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan hukum.⁵

Menguatkan pandangan sebelumnya, menurut Satjipto Rahardjo, perkembangan kebutuhan dan pemikiran hukum merupakan bagian dari pemahaman sejarah masyarakatnya. Sehingga, hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan basis sosial hukum pada masyarakat bersangkutan (hukum yang fungsional). Berdasarkan pandangan ini, hukum didudukkan sebagai *law as a great anthropological document* atau *law as a great anthropological monument*. Karena itu, untuk dapat mengidentifikasi format dan praksis hukum yang dibutuhkan dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka perlu memahami sejarah dan kondisi masyarakat.

Namun, juga perlu diingat bahwa pada kenyataannya hukum sebagai salah satu sub sistem dari sistem sosial yang lebih besar—yakni masyarakat—tidaklah berada di ruang

4 Firman Muntaqo, *Meretas Jalan bagi Pembangunan Tipe Hukum Progresif Melalui Pemahaman terhadap Peranan Mazhab Hukum Positivis dan Nonpositivis dalam Kehidupan Berhukum di Indonesia*. Hlm 164 dalam *Manual Pelatihan Lingkar Belajar Aliran Pemikiran Hukum*, Epistema Institute, Bogor, 4-7 Juli 2010.

5 Bernard L Tanya, dkk, 2010. *Op.Cit*, Hlm. 141.

hampa. Namun, berinteraksi dengan sub-sub sistem sosial lainnya. Van Vollenhoven memersepsikan hukum sebagai kekuatan-kekuatan dalam masyarakat yang tarik-menarik dan dorong-mendorong satu sama lain.⁶

Pemikiran hukum dan keterkaitannya dengan masyarakat disampaikan oleh Sudikno Mertokusumo. Menurutnya, hukum adalah kaidah sosial untuk mengatur perilaku manusia atau masyarakat, agar kepentingan-kepentingannya terlindungi. Karena, kepentingan-kepentingannya selalu terganggu oleh sesamanya atau alam semesta sepanjang masa.⁷ Sejalan dengan pandangan tersebut, sejak jauh hari pada zaman Yunani Kuno, Socrates telah mendefinisikan hukum sebagai tatanan kebijakan, yakni sesuai dengan hakikat manusia: tatanan yang mengutamakan kebajikan dan keadilan bagi umum. Hukum bukanlah aturan yang dibuat untuk melanggengkan nafsu orang kuat (*kontra filsuf ionia*), bukan pula aturan untuk memenuhi naluri hedonisme diri (*kontra kaum sofis*). Hukum sejatinya adalah tatanan objektif untuk mencapai kebajikan dan keadilan umum.⁸

Atas pandangan-pandangan terhadap hukum tersebut, memang muncul pertentangan apakah hukum itu merupakan produk penguasa atau kepentingan masyarakat juga turut andil di dalamnya. Namun, diyakini bahwa sesungguhnya hukum itu tidak semata menjadi domain penguasa terhadap rakyat. Menggunakan pendekatan teori

6 Van Vollenhoven, dalam Satjipto Rahardjo, 2004. *Ilmu Hukum, Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*. Universitas Muhammadiyah Surakarta.. Hlm. 25.

7 Sudikno Mertokusumo, 2012. *Teori Hukum*. Cahaya Adma Pusaka: Yogyakarta. Hlm. 75-76.

8 Bernard L Tanya, dkk, 2010. *Op.Cit*, Hlm. 31.

kontrak sosial JJ Rousseau, terlihat bahwa sesungguhnya kekuasaan negara itu hadir atas kehendak masyarakat yang menyerahkan sebagian kekuasaannya untuk tujuan melindungi kepentingan masyarakat.

Jadi, dorongan untuk mempertahankan kelangsungan hidup dan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasarlah yang mendorong lahirnya kontrak sosial. Kontrak sosial ini terjadi pada saat setiap orang menyerahkan pribadi dan seluruh kekuatan bersama-sama dengan yang lain—di bawah pedoman tertinggi dari kehendak umum—dalam suatu badan yang kemudian kita akan anggap setiap anggota sebagai bagian yang tak terpisahkan dari keseluruhan.⁹

Kehendak umum yang dimaksud mesti dibedakan dengan *kehendak semua*. *Kehendak umum* hanya melihat apa yang sesungguhnya menjadi kepentingan umum, sedangkan *kehendak semua* mengacu pada kepentingan pribadi. *Kehendak semua* orang, menurut Rousseau, tidak lebih daripada penjumlahan semua keinginan individual.¹⁰

Sedangkan, *kehendak umum* mengandung dua makna. Yakni, *kehendak* dari sang subjek universal yakni Yang Berkuasa, dan bukan *kehendak* individu-individu partikular, serta merupakan *kehendak* objek-objek yang bersifat umum, yakni kebaikan dan kepentingan bersama. *Kehendak umum* tidak dapat disamakan dengan suara mayoritas atau bahkan suara bulat yang keluar dari suatu pemungutan suara.

9 Rezza A.A Wattimena, 2007. *Melampaui Negara Hukum Klasik: Locke-Rousseau-Habermas*. Kanisius: Yogyakarta. Hlm. 54-55.

10 Rezza A.A Wattimena, 2007. *Ibid*, Hlm 56. Lihat juga JJ Rousseau, 2010. *Perihal Kontrak Sosial atau Prinsip Hukum-Politik*. Kerjasama Dian Rakyat, Forum Jakarta-Paris dan UnPad: Jakarta. Hlm. 35.

Kehendak umum selalu benar, karena selalu menghendaki kebaikan bersama.¹¹

Adapun kaitan antara kehendak umum dengan hukum, menurut Rousseau, adalah karena hukum adalah ekspresi konkret dari kehendak umum. Hukum di sini merupakan kehendak umum yang dilembagakan. Sebagaimana kehendak umum yang datang dari kepentingan bersama, maka hukum pun mengacu dan mendasarkan dirinya pada kepentingan bersama. Semua warga negara ikut berpartisipasi dalam merumuskan dan mengesahkan hukum.¹²

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka definisi hukum yang digunakan dalam kajian ini adalah hukum yang memang tidak bisa dilepaskan dari kepentingan masyarakat dan perkembangan hukum yang hidup dalam masyarakat. Ruang lingkup kewenangan pembentukan hukum pun tidak mutlak hanya menjadi domain kekuasaan legislatif yakni DPR dan Pemerintah, melainkan juga harus melibatkan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. Namun, pertanyaannya kemudian adalah, bagaimana mekanisme dan interaksi antara masyarakat dan legislator dalam proses penyusunan suatu produk hukum—khususnya di bidang politik—dijalankan? Lebih lanjut akan dipaparkan pemikiran Habermas tentang mekanisme dan interaksi antara masyarakat dan pembentuk undang-undang.

11 Rezza A.A Wattimena, 2007, *Ibid.* Hlm. 56.

12 Rezza A.A Wattimena, 2007, *Ibid.* Hlm. 58.

B. HUKUM SEBAGAI PRODUK TINDAKAN KOMUNIKATIF

Mekanisme dan interaksi masyarakat dengan pembentuk undang-undang bisa didasarkan pada pemikiran Jurgen Habermas tentang hukum. Pemikiran Habermas diperlukan untuk menjabarkan bagaimana peran masyarakat dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dan sikap pembentuk undang-undang dalam melihat partisipasi masyarakat. Pandangan Habermas tentang hukum ini tidak sebatas melihat keterlibatan masyarakat dalam pembentukan suatu produk hukum. Lebih detail dan mendalam, pemikirannya memberikan panduan dan arahan bagaimana kemudian bahasan terhadap suatu kebijakan hukum tertentu diperoleh melalui tindakan komunikatif, dan tidak semata-mata untuk memenuhi prosedur komunikasi.

Hukum, menurut Habermas, merupakan tema sekaligus medium demokrasi. Sebagai tema demokrasi, hukum merupakan norma yang mengikat bersama, yakni norma yang merupakan hasil kesepakatan timbale balik para warga negara. Norma hasil konsensus inilah yang mengubah kehidupan bersama warga negara menjadi tatanan politik yang adil. Sebagai medium demokrasi, hukum adalah jembatan antara formasi opini politik secara informal di dalam ruang publik, dan formasi aspirasi politik secara formal di dalam sistem politik.

Hukum sebagai medium demokrasi merupakan ruang operasi dari interaksi strategis, dan pada saat yang sama hukum merupakan hasil konsensus dari interaksi

komunikatif. Dengan demikian, fungsi hukum adalah sebagai jembatan antara tindakan komunikatif dan tindakan strategis. Pada satu pihak, ruang tetap terbuka untuk tindakan-tindakan strategis. Di lain pihak, tindakan strategis ini diikat oleh tindakan komunikatif. Artinya, hukum pada akhirnya berakar dalam konsensus rasional.¹³

Lantas, apa yang dimaksud dengan tindakan komunikatif dan tindakan strategis menurut Habermas? Tindakan komunikatif merupakan tindakan yang mengarahkan diri pada konsensus. Tindakan komunikatif muncul dari keyakinan Habermas dalam *Theori des Kommunikativen Handelens* bahwa tindakan antarmanusia atau interaksi sosial di dalam masyarakat, tidak terjadi secara semena-mena, melainkan didasarkan pada orientasi pada pencapaian pemahaman (*verständigung/verstehen* yang berarti persetujuan/konsensus) satu sama lain.¹⁴

Konsensus yang dicapai melalui tindakan rasional dan bebas tekananlah yang membentuk tindakan komunikatif. Namun, sisi lain dari konsensus demikian muncul juga konsensus yang lahir atas tindakan yang ditandai oleh paksaan dan kekerasan. Konteks ini disebut sebagai mekanisme tindakan memengaruhi (*einflubnahme*), di mana yang dianggap penting adalah sukses atau efek dari tindakan memengaruhi. Tindakan yang berorientasi pada keberhasilan, seperti yang terjadi dalam tindakan memengaruhi ini, yang kemudian disebut sebagai konsep

13 F Budi Hardiman, 2009. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Kanisius: Yogyakarta, Hlm. 60.

14 F Budi Hardiman, 2009. *Ibid*, Hlm. 34.

tindakan strategis (*strategische handeln*). Dengan kata lain, tindakan strategis adalah tindakan yang bertujuan untuk memengaruhi orang lain demi mencapai beberapa tujuan yang bersifat partikular.¹⁵

Kedua tindakan tersebut memiliki perbedaan. Tindakan strategis memosisikan orang dalam penggunaan bahasa tidak sebagai medium pemahaman, melainkan sebagai alat untuk memaksakan kehendak. Menurut Habermas, hukum yang dihasilkan melalui konsensus yang dihasilkan dari persetujuan yang dipaksakan, akan kehilangan legitimasinya. Karena alasan itulah, Habermas menganggap tindakan komunikatif (*kommunikatives handeln*)—sebagai tindakan yang terarah pada consensus—lebih fundamental daripada tindakan strategis.¹⁶ Bahwa hukum sebagai sebuah jembatan antara tindakan komunikatif dan tindakan strategis, dapat menjalankan fungsinya dengan baik jika hukum itu pada akhirnya berakar dalam tindakan komunikatif para individu, dan bukan merupakan tindakan kekuasaan belaka.¹⁷

Tindakan komunikatif dalam proses pembahasan suatu undang-undang diperlukan untuk melegitimasi hukum. Bahwa kesahihan atau legitimasi hukum bisa dipenuhi jika hukum itu dihasilkan lewat diskursus praktis, yang dalam hal ini berlangsung dalam proses legislasi atau penyusunan undang-undang.¹⁸

Dilihat dari sudut pandang pembentuknya, legitimasi

15 Rezza A.A Wattimena, 2007. *Op.Cit.* Hlm. 102.

16 F Budi Hardiman, 2009. *Op.Cit.* Hlm. 36.

17 F Budi Hardiman, 2009. *Ibid.* Hlm. 64.

18 *Ibid.*, Hlm. 65.

hukum dapat dicapai jika undang-undang itu dibentuk oleh penyusun undang-undang yang netral. Habermas mengatakan bahwa pada proses penyusunan undang-undang dalam sistem hukum, sebaiknya pembentuk undang-undang dapat keluar dari peran mereka sebagai subjek-subjek hukum privat. Pembentuk undang-undang harus memosisikan diri sebagai warga negara dan mengambil alih perspektif para anggota komunitas hukum yang bergabung secara sukarela.¹⁹

Selain sifat netral pembentuk undang-undang, proses legislasi harus melibatkan kelompok atau orang-orang yang terkait dengan pengaturan itu. Menurut Habermas, yang dianggap sah hanyalah norma-norma tindakan yang kiranya dapat disetujui oleh semua orang yang mungkin bersangkutan dengannya sebagai para peserta diskursus rasional.²⁰ Hukum yang demikian sesungguhnya merupakan implementasi atas kekuasaan rakyat yang menjembatani adanya mobilisasi persetujuan kolektif rakyat sebagai bentuk kekuasaan.

Gagasan Habermas ini merupakan solusi untuk mengimplementasikan teori kontrak sosial Rousseau, yang mengatakan bahwa satu-satunya sumber kekuasaan adalah rakyat sebagai pemberi hukum, yang tidak dapat dialihkan ke suatu instansi lain. Bahwa undang-undang adalah kristalisasi kehendak rakyat dan kekuasaan yang memberikan undang-undang (*gesetzgebende macht*) memiliki hak hidup, hanya jika kekuasaan tersebut selaras dengan kehendak rakyat

19 *Ibid.* Hlm. 66.

20 *Ibid.* Hlm. 76.

yang merupakan pemilik kekuasaan yang sesungguhnya.²¹

Konsep Rousseau ini, menurut Habermas, tidak mudah diwujudkan dalam masyarakat modern seperti sekarang. Sebab, sering terlihat ketimpangan kekuasaan antara parlemen dengan warga negara. Karena itu, menurut Habermas, kedaulatan rakyat tidak semestinya dikaitkan dengan fiksi tentang sidang seluruh rakyat. Kedaulatan rakyat dimengerti sebagai prosedur komunikasi yang tidak memutlakkan adanya sidang seluruh rakyat untuk mengungkapkan kedaulatan rakyat, karena kedaulatan rakyat sebagai prosedur justru memungkinkan keanekaragaman bentuk-bentuk perkumpulan.

Kedaulatan rakyat tidak terdapat secara eksklusif di MPR/DPR, tempat para wakil rakyat menyatakan kehendak rakyat. Kedaulatan rakyat juga dapat ditemukan dalam gerakan-gerakan sosial, aksi-aksi peduli, organisasi-organisasi nonpemerintah, forum-forum penyadaran, atau di tempat-tempat diadakannya diskursus secara bebas dan fair. Proseduralisasi ide kedaulatan rakyat, tak lain merupakan multiplikasi dan pluralisasi pusat-pusat deliberasi politis dan penyebaran hak-hak komunikasi serta hak-hak partisipasi.²²

21 *Ibid.* Hlm. 94.

22 *Ibid.* Hlm. 104.

C. KETERBUKAAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG PEMILU.

Pada bahasan sebelumnya telah dipaparkan tentang kelembagaan yang berhak dalam penyusunan sebuah undang-undang. Kekuatan membentuk hukum tersebut terletak di tangan rakyat yang notabene terdiri atas kompleksitas unsur individu dan kelompok-kelompok masyarakat. JJ Rousseau mengatakan satu-satunya sumber kekuasaan adalah rakyat sebagai pemberi hukum, tidak dapat dialihkan ke suatu instansi lain. Sedangkan, undang-undang adalah kristalisasi kehendak rakyat. Dan, kekuasaan yang memberikan undang-undang (*gesetzgebende macht*) memiliki hak hidup, hanya jika kekuasaan tersebut selaras dengan kehendak rakyat yang adalah pemilik kekuasaan sesungguhnya.

Berdasarkan pandangan tersebut, maka sudah sepatutnya proses pembentukan perundang-undangan di Indonesia tidak hanya menjadi domain legislator. Penyusunan peraturan perundang-undangan mesti dilakukan secara terbuka dan partisipatif dengan melibatkan masyarakat. Hal demikian nyatanya telah diakomodasi sebagai salah satu asas dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan keterbukaan sebagai salah satu asasnya. Penegasan ini bisa dilihat dalam Pasal 5 huruf g yang menyebutkan bahwa dalam membentuk peraturan

perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni keterbukaan.

Penjelasan Pasal 5 huruf g UU tersebut—yang juga dikutip oleh Maria Farida Indrati dalam bukunya *Ilmu Perundang-Undangan*—menerangkan, asas keterbukaan adalah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan—mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan—bersifat transparan dan terbuka. Tujuannya adalah agar seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.²³

Berdasarkan penjelasan tersebut terlihat bahwa asas keterbukaan sesungguhnya tidak berdiri sendiri. Tujuan dari keterbukaan proses penyusunan perundang-undangan adalah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat berpartisipasi secara aktif. Makna kata partisipasi berasal dari kata *pars* dan *capere*. *Pars* artinya bagian, *capere* berarti mengambil.²⁴ Partisipasi sendiri berasal dari bahasa Inggris, *participation*, yang berarti pengambilan bagian atau pengikutsertaan.

Isbandi menerangkan bahwa partisipasi dimaknai sebagai keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan,

23 Maria Farida Indrati S, 2007. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Kanisius: Yogyakarta, Hlm. 258-259.

24 Hanna litaay Salakory, Maret 1997 “Aspirasi dan Partisipasi Rakyat dalam Pembangunan Politik: Filosofi dan Sejarahnya di Indonesia” *Bina Darma*, No. 54, Hlm. 7.

dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses perubahan yang terjadi.²⁵ Mikkelsen mengklasifikasikan partisipasi dalam enam pengertian, yaitu:²⁶

- a) Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan;
- b) Partisipasi adalah “pemekaaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan;
- c) Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri;
- d) Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu;
- e) Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, agar memperoleh informasi mengenai konteks lokal dan dampak-dampak sosial;

25 Isbandi Rukminto Adi, 2007, *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan*. FISIP UI Press: Depok, Hlm. 27.

26 Mikkelsen, Britha, 1999. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan: Sebuah Buku Pegangan Bagi Para Praktisi Lapangan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Hlm. 64.

- f) Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Miriam Budiardjo mendefinisikan partisipasi dalam bidang politik sebagai kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan negara, serta secara langsung atau tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*).²⁷ Menguatkan pengertian itu, Herbert McClosky dalam *International Encyclopedia of the Social Science* menyebutkan, partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat, melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan kebijakan umum.²⁸

Samuel P Huntington dan Joan M. Nelson dalam *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* menyebutkan, partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksudkan untuk memengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisasi atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif.²⁹ Berdasarkan pengertian tersebut, partisipasi bisa dilakukan dalam bentuk apapun untuk

27 Miriam Budiardjo, 1998. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hlm. 1.

28 *Ibid.* Hlm. 2.

29 *Ibid.* Hlm. 3.

memengaruhi kebijakan pemerintahan, yang dilakukan sebagai bentuk kesadaran masyarakat secara aktif dan sukarela.

Fung dan Wright menyebutkan partisipasi warga itu melampaui bentuk-bentuk institusi demokrasi konvensional pada tataran tujuan yang sangat praktis, yakni meningkatnya sikap tanggap dan efektivitas pemerintahan. Pada saat yang sama, dengan partisipasi, warga membuat keadaan menjadi lebih adil, partisipatoris, deliberatif, dan akuntabel.³⁰

Terdapat tiga dimensi dalam partisipasi langsung yang merupakan unsur-unsur penting dari model partisipasi, di mana di dalamnya harus ada komunikasi dan keputusan. Ketiga dimensi tersebut yaitu:³¹

1. Pihak yang berpartisipasi.

Beberapa proses partisipatif terbuka untuk semua orang yang ingin terlibat, sedangkan proses lainnya hanya mengundang elite *stakeholder* seperti perwakilan kelompok kepentingan saja.

2. Partisipasi tidak sekadar membangun komunikasi namun juga membuat keputusan.

Di banyak pertemuan publik, peserta hanya menerima informasi dari pejabat yang mengumumkan dan menjelaskan kebijakan. Umumnya peserta sekadar mendengarkan tanpa turut mengambil posisi untuk memberikan keputusan tertentu.

30 Hetifah Sj. Sumarto, 2009. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hlm. xxv.

31 Archon Fung. *Varieties of Participation in Complex Governance*. *Public Administration Review*, December 2006. Hlm. 66.

3. Hubungan antara diskusi, kegiatan publik, dan kebijakan.

Secara institusional, model partisipasi selalu bergantung pada tiga masalah penting dalam pemerintahan demokrasi, yaitu legitimasi (*legitimacy*), keadilan (*justice*), dan pemerintahan yang efektif (*effective governance*).

Tidak ada satupun bentuk partisipasi publik yang menjadi “sifat bawaan” dalam konteks demokrasi. Semua bentuk partisipasi berguna untuk meningkatkan peran partisipan dalam pemerintahan demokrasi. Sherry Arnstein mengembangkan beberapa tipologi partisipasi warga negara. Dia berpendapat bahwa partisipasi merupakan redistribusi kekuasaan pada warga negara yang tidak memiliki kekuasaan. Dalam tulisannya dia mengategorikan delapan tahapan untuk mengembangkan partisipasi warga negara, yaitu: *manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power, dan citizen control*.

Namun demikian, tahapan yang dibuat oleh Arnstein sebetulnya tidak sempurna. Karena, pertama, tingkatan pengaruh individu tidak lebih besar dari keputusan kolektif. Kedua, banyak bentuk partisipasi lain yang telah berkembang, yang berada di luar tahapan partisipasi yang dibuat oleh Arnstein. Praktisi politik mengembangkan banyak teknik untuk merekrut partisipan. Misalnya melalui seleksi acak, memfasilitasi pertemuan, mendesain proses penuntutan yang dapat diajukan oleh masyarakat sipil sebagai bentuk proses partisipasi terhadap perubahan peraturan, bahkan hingga membuat hukum atau peraturan tertentu. Untuk itu,

tiga unsur mendasar yang menentukan tingkat partisipasi dan bentuk partisipasi harus diperhatikan, yaitu:³²

1. Siapa yang berpartisipasi?
2. Bagaimana mereka berkomunikasi dan membuat keputusan?
3. Apa hubungan antara konklusi dan opini mereka dengan kebijakan publik atau kegiatan publik lainnya?

Dimensi krusial lainnya adalah bagaimana partisipan berinteraksi dalam sebuah diskusi publik atau pembuatan kesepakatan. Terdapat model-model komunikasi dan pembuatan keputusan yang melibatkan partisipasi publik, yaitu: pertama, mengadakan *public hearings and community meetings*, yang dilakukan tanpa memandang perspektif para partisipan, termasuk politisi, aktivis, kelompok kepentingan tertentu. Kedua, deliberasi dan negosiasi. Partisipan dibebaskan untuk memikirkan apa yang mereka inginkan dan butuhkan, baik sebagai individu maupun sebagai suatu kumpulan atau kelompok masyarakat. Mekanisme ini pada akhirnya menciptakan partisipasi dengan latar belakang sama dan memiliki pandangan yang sama.

Hal penting terakhir untuk melihat dampak dari partisipasi publik adalah bagaimana partisipan menghubungkan kekuasaan publik yang dimiliki dengan kegiatan yang mereka lakukan. Pada dasarnya partisipan tidak memiliki ekspektasi nyata untuk memengaruhi kebijakan publik. Walaupun demikian, siapapun yang berpartisipasi mengharapkan

³² *Ibid.* Hlm. 67.

adanya keuntungan personal (*personal benefits*). Forum-forum secara prinsip melibatkan partisipan untuk tiga hal, yaitu mendengarkan, mengekspresikan preferensi, dan mengembangkan preferensi—ketimbang melibatkan partisipan dalam membuat suatu kesepakatan. Model-model yang digunakan untuk mengantisipasi hal tersebut adalah dengan cara menerapkan model di mana pejabat publik tetap melibatkan partisipan dan menerima input dan rekomendasi partisipan. Model lainnya, partisipan bergabung dengan *co-governing partnership* untuk turut serta membuat rencana dan kebijakan sebagai bentuk *public action*.

Berdasarkan konsep partisipasi masyarakat di atas dan dihubungkan dengan pembentukan perundang-undangan, maka dapat diartikan bahwa pada pokoknya semua pihak—baik dalam struktur kenegaraan maupun di luar struktur kenegaraan dan pemerintahan—dapat memprakarsai gagasan pembentukan undang-undang. Meskipun demikian, partisipasi ini mesti mengikuti bentuk kewenangan pengusung undang-undang, yakni inisiatif yang bersifat resmi harus datang dari Presiden, DPR, atau dari DPD.³³ Karena itu, konsekuensinya adalah, inisiatif dari lembaga lain atau pihak lain tetap harus diajukan melalui salah satu dari tiga pintu yakni Presiden, DPR, dan DPD.

Jimly Asshiddiqie yang mengutip pendapat Cornelius M. Kerwin menyatakan semua pihak dapat memprakarsai

33 Yuliandri, 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Raja Grafindo Persada: Jakarta. Hlm. 186.

gagasan pembentukan undang-undang. Prinsip ini berlaku hampir di semua negara demokrasi.³⁴ Perkembangannya, partisipasi masyarakat ini merupakan konsep yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau adanya mekanisme untuk mewujudkan partisipasi adalah suatu tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi sejak pertengahan abad ke-20. Proses pembuatan peraturan perundang-undangan, setidaknya di atas kertas, tidak lagi semata menjadi wilayah kekuasaan mutlak birokrasi dan parlemen.³⁵

Samuel P Huntington dan Joan M Nelson mendefinisikan partisipasi publik sebagai *activity by private citizens designed to influence government decision-making*. Jadi, partisipasi publik menjadi salah satu alat dalam menuangkan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat ke dalam suatu peraturan.³⁶

Lothar Gundling mengemukakan beberapa alasan tentang perlunya peran serta masyarakat dalam penyusunan kebijakan, yakni sebagai berikut:³⁷

- a. *Informing the administration* (memberi informasi kepada pemerintah)
- b. *Increasing the readiness of the public to accept decisions* (meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan)

34 Jimly Asshiddiqie, 2006. *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Jakarta. Hlm. 315.

35 uliandri, 2009. *Op.Cit.* Hlm. 187.

36 *Ibid.*

37 *Ibid.* Hlm. 187-188.

- c. *Supplementing judicial protection* (membantu perlindungan hukum)
- d. *Democratizing decision-making* (mendemokraskan pengambilan keputusan)

Perlunya peran serta masyarakat dalam pembuatan hukum juga disampaikan Satjipto Rahardjo. Menurutnya, peranan pendapat umum masyarakat mempunyai latar belakang perkaitan dengan masalah efektivitas berlakunya hukum.³⁸ Suatu pembuatan hukum yang dilakukan tanpa memerhatikan pendapat umum, mengandung risiko tidak bisa dijalankan dengan baik. Keadaan demikian akan terjadi manakala pembuatan hukum melibatkan pendapat-pendapat yang bertentangan dalam masyarakat. Jika negara dan pembuat kebijakan hukum tetap memaksakan kehendaknya untuk meloloskan hukum atau undang-undang yang isinya mendapatkan tentangan dari masyarakat, maka ongkos sosial yang dikeluarkan akan jauh lebih tinggi dari ongkos pembentukannya.

Peran partisipasi masyarakat dalam pembuatan perundang-undangan juga menjadi dasar filsafati hukum tentang daya mengikat hukum. Van Apeldoorn dalam buku pengantar ilmu hukumnya membuat pertanyaan: apakah ditaatinya hukum disebabkan hukum itu dibentuk oleh pejabat yang berwenang, atau memang masyarakat mengakuinya karena hukum tersebut dinilai sebagai suatu hukum yang hidup di dalam masyarakat itu?³⁹

38 Satjipto Rahardjo, 2012. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti: Bandung. Hlm. 157.

39 Van Apeldoorn, 2001. *Pengantar Ilmu Hukum*. Pradnya Paramita: Jakarta. Hlm. 443.

Menjawab pertanyaan tersebut, teori perjanjian masyarakat memberikan landasan kepatuhan terhadap hukum sebagaimana disampaikan Hugo de Groot (Grotius), Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau, dan Immanuel Kant. Intinya, orang taat dan tunduk pada hukum karena berjanji untuk menaatinya.⁴⁰ Hukum dianggap sebagai kehendak bersama, hasil konsensus dari segenap anggota masyarakat. Karenanya, keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan undang-undang sangat penting.

Selain teori perjanjian masyarakat, juga muncul teori kedaulatan hukum yang juga menganggap penting adanya peran masyarakat. Menurut teori tersebut, hukum mengikat bukan karena negara menghendakinya, melainkan karena merupakan perumusan dari kesadaran hukum rakyat. Berlakunya hukum karena nilai batinnya, yang menjelma dalam hukum itu sendiri. Pandangan ini disampaikan Mr. H. Krabbe. Menurutnya, kesadaran hukum yang dimaksud berpangkal pada perasaan hukum bagian terbesar masyarakat.⁴¹

Konsep daya mengikat hukum ini sejalan dengan teori demokrasi yang tidak membatasi partisipasi masyarakat sebatas memberikan suara dalam pemilu. Teori demokrasi partisipatif mengemukakan kaitannya dengan keberadaan peran serta masyarakat sebagai berikut:

“Warga, baik secara perseorangan maupun secara kelompok, bukanlah semata-mata konsumen kepuasan

40 Prof Dr. H. Lili Rasjidi dan Liza Sonia Rasjidi, 2012. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Citra Aditya Bakti: Bandung. Hlm. 83.

41 *Ibid.* Hlm. 84.

(*consumers of satisfaction*), tetapi membutuhkan kesempatan dan dorongan pengungkapan dan pengembangan diri (*self expression and development*). Para penganut teori *participatory democracy* menolak asumsi bahwa warga, satu sama lainnya, selalu dalam keadaan konflik kepentingan. Sebaliknya mereka justru berpandangan bahwa hakikat dari kepribadian manusia adalah saling melengkapi dalam kehidupan bersama (*collective life*), sehingga satu sama lain mampu menelaraskan antara kepentingan bersama (*social interests*) melalui cara-cara yang dapat diterima. Menurut penganut teori demokrasi partisipasi, hakikat demokrasi adalah untuk menjamin bahwa keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah menyertakan warga yang mungkin terkena dampak dari keputusan-keputusan itu. Oleh sebab itu, pengertian demokrasi adalah memberi dorongan berperan serta dalam pembuatan keputusan-keputusan yang memengaruhi kehidupan mereka. Dengan demikian, teori ini tidak hanya ingin mewujudkan pemerintahan yang demokratis, tetapi juga masyarakat yang demokratis.⁴²

Dilihat dari teori pembentukan undang-undang, keharusan adanya partisipasi masyarakat merupakan tujuan dari *the synopsis policy theory* (teori tahapan kebijakan sinoptik). Menurut teori ini, pembentukan undang-undang

42 RB Gibson, *The Value of Participation*, dalam P.S Elder (ed), *Environmental Management and Public Participation*, 1981, Canadian Environmental Law Association, Ottawa, hlm 22-23. Dalam buku Yuliandri. *Op.Cit.* Hlm. 189-190.

sebagai suatu proses yang terorganisasi dan terarah secara baik terhadap suatu pembentukan keputusan yang mengikat, merupakan upaya mencari dan menentukan arahan bagi masyarakat secara keseluruhan. Suatu kebijakan dibentuk dan bertanggung jawab agar tercapai ketepatan, keseimbangan, dan keterlaksanaan dari suatu aturan.⁴³

Menurut A. Hamid S. Attamimi, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan pelaksanaan asas konsensus (*het beginsel van consensus*). Yakni, adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Hal ini dilakukan mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.⁴⁴

Berdasarkan pandangan ahli-ahli tentang keterbukaan dan partisipasi masyarakat, maka bisa disimpulkan bahwa peran serta masyarakat dalam pembentukan undang-undang menjadi suatu keharusan dalam proses pengambilan keputusan tentang substansi yang akan diatur.

43 Yuliandri, 2009.. Hlm. 201.

44 Maria Farida, 2007,.. Hlm. 339.

BAB III

Agenda Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan UU Pemilu 2012

Partisipasi Masyarakat dalam penyusunan perundang-undangan diperlukan untuk efektivitas hukum itu sendiri. Dengan bahasa sederhana, jika publik terlibat dalam penentuan sebuah kebijakan hukum, maka diharapkan publik pun mematuhiinya. Pandangan ini muncul dari beberapa ahli, sebagaimana dijelaskan di bab sebelumnya. Satjipto Rahardjo, misalnya, mengemukakan bahwa suatu pembuatan hukum yang dilakukan tanpa memerhatikan pendapat umum, mengandung risiko tidak bisa dijalankan dengan baik.

Berdasarkan pandangan tersebut, bab ini akan mengurai bentuk-bentuk keterlibatan publik dalam penyusunan sistem pemilu. Keterlibatan publik bisa diklasifikasi menjadi dua. Yakni, melalui tindakan aktif pembentuk undang-undang, baik DPR maupun Pemerintah. Selain itu, keterlibatan publik bisa muncul dari inisiatif masyarakat sipil, yang ini berarti merupakan tindakan pasif DPR dan Pemerintah dalam menerima masukan masyarakat.

Mengingat hal itu, pada bab ini akan diuraikan agenda-agenda pelibatan publik yang dilakukan DPR dan

Pemerintah, disertai alur pembahasan UU Pemilu 2012. Agenda-agenda partisipasi ini biasanya dilakukan dengan mengundang narasumber—baik akademisi dan kelompok masyarakat sipil—maupun melakukan kunjungan kerja ke daerah. Selain itu, dalam proses penyusunan UU Pemilu 2012 terdapat mekanisme yang cukup baik, khususnya di DPR, dengan memaksimalkan peran tenaga ahli dalam mencari masukan publik.

Rancangan Undang-Undang (RUU) Pemilu 2012 merupakan usulan DPR sebagaimana dijelaskan dalam bab sebelumnya. Karena merupakan draf usulan DPR, agenda partisipasi yang banyak muncul adalah agenda yang berlangsung di DPR. Sebab, RUU disiapkan oleh DPR melalui pembahasan di Badan Legislasi (Baleg).

Selain agenda partisipasi yang disusun DPR dan Pemerintah, bab ini juga memotret kerja-kerja advokasi masyarakat sipil dalam memberikan masukan tentang sistem pemilu. Potret partisipasi masyarakat dalam bahasan ini mengambil contoh agenda publik beberapa lembaga. Yang akan dipotret adalah agenda advokasi Centre for Electoral Reform (Cetro), Indonesia Parliamentary Center (IPC), Partnership for Governance Reform (PGR), dan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

Keempat lembaga tersebut tidak mewakili keseluruhan partisipasi masyarakat, namun sebatas potret partisipasi masyarakat sipil. Potret terhadap empat lembaga ini tidak dimaksudkan untuk mengecilkan kerja-kerja advokasi partisipasi masyarakat yang dilakukan banyak organisasi, lembaga, dan perseorangan. Karena, cukup banyak lembaga

dan perseorangan yang turut andil memberikan masukan. Hanya saja, keempat lembaga ini dinilai memiliki banyak agenda masukan kepada DPR terkait sistem pemilu. Bahkan, beberapa lembaga telah memiliki hasil-hasil kajian khusus terkait sistem pemilu.

A. MEKANISME PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG PEMILU 2012 DAN AGENDA PARTISIPASI MASYARAKAT

1. MENYIAPKAN RUU

A. PROGRAM LEGISLASI NASIONAL (PROLEGNAS)

Alur penyusunan peraturan perundang-undangan Indonesia diatur secara eksplisit dalam Tata Tertib DPR, pada Bab VI tentang Tata Cara Pembentukan Undang-Undang, mulai Pasal 99 sampai dengan Pasal 155. Setiap perancangan peraturan perundang-undangan bermula dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas).¹ Prolegnas disusun DPR dan Pemerintah, yang dikoordinasikan oleh Baleg. Penyusunan Prolegnas oleh Baleg dilakukan dengan mempertimbangkan usulan fraksi, komisi, DPD, dan/atau masyarakat.² Usulan disampaikan

1 Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis sesuai dengan program pembangunan nasional dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang memuat skala prioritas program legislasi jangka menengah (5 tahun) dan tahunan (1 tahun).

2 Usulan fraksi, komisi, atau DPD disampaikan paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja

secara tertulis.

Prolegnas sebagai acuan pembuatan peraturan perundang-undangan memiliki ketentuan tersendiri dalam hal jangka waktu atau tahapan pembuatan peraturan perundang-undangan. Jangka waktu terdiri atas jangka panjang (20 tahun), jangka pendek (lima tahun), dan tahunan (setahun sekali). Ketentuan itu dimaksudkan agar RUU yang dibahas DPR dan Pemerintah tepat waktu dan efektif, atau sesuai prioritas yang dibutuhkan.

Bagaimana dengan UU Pemilu 2012? Undang-undang ini merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 (UU Pemilu 2008). Rancangannya sudah masuk dalam Prolegnas 2010. Dalam daftar RUU Prolegnas 2010-2014, perubahan atas UU Pemilu 2008 masuk dalam prioritas ke-26 dari 247 RUU.³ Prolegnas yang ditetapkan 2 Desember 2009 itu menempatkan RUU Perubahan UU Pemilu 2008 sebagai inisiatif DPR. Dalam Prolegnas 2011, RUU ini juga mendapatkan prioritas pembahasan. Prolegnas yang ditetapkan 14 Desember 2010 tersebut menempatkan RUU Pemilu di urutan ke-25.⁴ Pada Prolegnas 2012 yang ditetapkan 5 Januari 2012, RUU Pemilu menjadi prioritas pertama.⁵

dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan prolegnas.

3 <http://www.dpr.go.id/id/baleg/prolegnas/29/Prolegnas-2010-2014>.

4 <http://www.dpr.go.id/id/baleg/prolegnas/63/DAFTAR-PROGRAM-LEGISLASI-NASIONAL-RANCANGAN-UNDANG-UNDANG-PRIORITAS-TAHUN-2011>.

5 <http://www.dpr.go.id/id/baleg/prolegnas/157/Daftar-Prolegnas-RUU-Prioritas-Tahun-Anggaran-2012>.

B. USULAN RUU

RUU dapat diajukan DPR, Pemerintah, dan DPD. Demikian bunyi Pasal 99 Ayat (1) Tata Tertib DPR. RUU yang berasal dari DPR dapat diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, Baleg, atau DPD, yang sebelumnya telah disidangkan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, atau rapat Baleg. Dalam menyusun RUU, komisi, gabungan komisi, maupun Baleg dapat membentuk panitia kerja (panja) dan dibantu badan fungsional. Panja bisa meminta bantuan masyarakat untuk menyempurnakan konsepsi RUU⁶. Keanggotaan panja ditetapkan oleh alat kelengkapan DPR yang membentuknya, dengan jumlah anggota maksimal separuh dari jumlah anggota alat kelengkapan pembentuknya.

Berdasarkan ketentuan tersebut, RUU Perubahan UU Pemilu 2008 merupakan RUU inisiatif DPR, yang diajukan oleh Baleg. Setelah ditetapkan dalam Prolegnas 2010, Baleg kemudian menyusun RUU Pemilu yang dilengkapi Naskah Akademik. Berdasarkan laporan “Rekapitulasi Perkembangan RUU Prioritas 2010” pada 3 November 2010, Baleg sudah menyusun RUU dan Naskah Akademik.⁷ Hasil pembahasan ini kemudian disampaikan Ketua Baleg, Ignatius Moelyono, kepada Sidang

6 Tertuang dalam Pasal 114 Tata Tertib DPR.

7 <http://www.dpr.go.id/id/baleg/prolegnas/59/Rekapitulasi-Perkembangan-RUU-Prioritas-Tahun-2010>.

Paripurna DPR pada Selasa, 19 Juli 2011. Menurut keterangan Ignatius, proses penyusunan RUU dan Naskah Akademik RUU Pemilu dilakukan dengan mendengarkan pandangan dan masukan dari *stakeholder*, kunjungan ke daerah, dilanjutkan dengan pembahasan intensif di Panja.⁸ Berikut daftar anggota Panja (tahap penyusunan):

TABEL 3.1 DAFTAR NAMA ANGGOTA PANJA PADA TAHAP PENYUSUNAN:

NO.	NAMA	JABATAN	FRAKSI
Pimpinan:			
1	Ignatius Moelyono	Ketua	Demokrat
2	H.A. Dimiyati Natakusumah, SH, MH, MSi	Wakil Ketua	PPP
3	Dra. Hj. Ida Fauziah	Wakil Ketua	PKB
4	H. Sunardi Ayub	Wakil Ketua	Hanura
Anggota:			
FRAKSI PARTAI DEMOKRAT			
5	H. Harry Witjaksono, SH	Anggota	Demokrat
6	Ruhut Sitompul, SH	Anggota	Demokrat
7	Didi Irawadi Syamsudin, SH, LLM	Anggota	Demokrat
8	DR. H. Subyakto, SH, MH, MM	Anggota	Demokrat
9	Dhiana Anwar, SH	Anggota	Demokrat
10	Sutjipto, SH, MKn	Anggota	Demokrat
FRAKSI PARTAI GOLONGAN KARYA			
11	Hj. Teti Kadi Bawono	Anggota	Golkar
12	Drs. Taufiq Hidayat, MSi	Anggota	Golkar
13	Nurul Arifin, SIP, MSi	Anggota	Golkar
14	H. Andi Rio Idris Padjalangi, SH, MKn	Anggota	Golkar
15	Ir. Ali Wongso Halomoan Sinaga	Anggota	Golkar
FRAKSI PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN			
16	Eddy Mihati	Anggota	PDIP
17	Arif Wibowo	Anggota	PDIP

8 http://www.jariungu.com/berita_list.php?idBerita=17940&pageNum_rsBerita=1&maxRows_rsBerita=10&totalRows_rsBerita=37&idRUU=70¤tPage=RUU.php&ajax=y&cariBerita=cariBerita.

NO.	NAMA	JABATAN	FRAKSI
18	Irvansyah	Anggota	PDIP
19	Rahadi Zakaria	Anggota	PDIP
FRAKSI PARTAI Keadilan Sejahtera			
20	Agoes Poernomo, SIP	Anggota	PKS
21	Nasir Djamil, S.Ag	Anggota	PKS
22	H. TB. Soenmandjaja, SD	Anggota	PKS
FRAKSI PARTAI Amanat Nasional			
23	Viva Yoga Mauladi, MSi	Anggota	PAN
24	H. Totok Daryanto, SE	Anggota	PAN
FRAKSI PARTAI Persatuan Pembangunan			
25	Ahmad Yani, SH, MH	Anggota	PPP
FRAKSI PARTAI Kebangkitan Bangsa			
26	Drs. H. Ibnu Multazam	Anggota	PKB
FRAKSI PARTAI GERINDRA			
27	Rindoko Dahono Wingit, SH, MHum	Anggota	Gerindra
FRAKSI PARTAI Hati Nurani Rakyat			
28	H. Sarifuddin Sudding, SH, MH	Anggota	Hanura

C. HARMONISASI DAN PEMBULATAN

Tahapan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dilakukan paling lama sepuluh hari masa sidang sejak rancangan diterima Baleg, dan sisa hari dilanjutkan pada masa sidang berikutnya.⁹ Tetapi, dalam hal rancangan disampaikan dalam masa reses, sepuluh hari dihitung sejak pembukaan masa sidang berikutnya. Untuk melakukan tugas tersebut, Baleg dapat membentuk panja.¹⁰

Jika menemukan permasalahan yang berkaitan

9 Meliputi aspek teknis, substansi, dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

10 Diatur dalam Pasal 116 Tata Tertib DPR tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dengan teknis, dan/atau asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Baleg dapat mengundang pengusul.¹¹ Pengusul diwakili paling banyak oleh empat orang dan diselesaikan dalam dua masa sidang. RUU yang telah mengalami pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, diajukan pengusul kepada pimpinan DPR dilengkapi keterangan pengusul dan/atau naskah akademik, untuk selanjutnya disampaikan dalam rapat paripurna.¹² Dalam penyusunan RUU Perubahan UU Pemilu 2008, tidak ada tahap pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, karena usulan RUU berasal dari Baleg.

D. PENYEMPURNAAN

Usul yang diajukan DPR, DPD, dan Presiden bisa ditetapkan menjadi RUU bila fraksi telah memberikan pendapatnya. Pendapat fraksi dapat berupa persetujuan tanpa perubahan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan. Jika fraksi menyatakan persetujuan tanpa perubahan, maka RUU langsung disampaikan kepada Presiden disertai permintaan agar Presiden menunjuk

11 Apabila usulan RUU berasal dari komisi atau bagungan komisi, pengusul diwakili oleh unsure pimpinan dan/atau anggota.

12 RUU yang diajukan oleh Baleg dianggap telah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU. Tahap Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan konsepsi RUU diatur dalam Pasal 117 Tata Tertib DPR tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

menteri yang akan mewakilinya dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama DPR.¹³

Dalam hal penetapan perubahan atas UU Pemilu 2008, sembilan fraksi di DPR telah memberikan pendapatnya. Kesembilan fraksi itu adalah Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Golongan Karya, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Hanura, dan Fraksi Partai Gerindra. Semuanya menyetujui draf usulan Baleg menjadi RUU, tetapi dengan perubahan-perubahan. Dengan demikian, pendapat sembilan fraksi tersebut—sesuai dengan Pasal 121 ayat (1) Tata Tertib DPR—dapat disebut persetujuan dengan perubahan.

Apalagi fraksi menyatakan persetujuan dengan perubahan, maka usul perubahan tersebut dimuat dalam pendapat fraksi. Selanjutnya, Badan Musyawarah (Bamus) menugaskan komisi, gabungan komisi, Baleg, atau panitia khusus (pansus) untuk melakukan penyempurnaan dengan memerhatikan pendapat fraksi. Penyempurnaan dilakukan maksimal tiga puluh hari atau dua kali masa sidang.¹⁴ Jika tenggat tidak dapat dipenuhi,

13 Diatur dalam Pasal 122 Tata Tertib DPR tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

14 Didasarkan atas pertimbangan usul rancangan RUU dan materi muatan RUU dengan materi ruang lingkup komisi. Tetapi apabila materi muatan termasuk lingkup 2 (dua) komisi, maka yang menangani adalah gabungan komisi. Dan apabila ruang lingkup

Bamus dapat memperpanjang waktu, yaitu dua puluh hari masa sidang. Perpanjangan waktu itu berdasarkan permintaan tertulis pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Baleg, atau pimpinan pansus.¹⁵ Selanjutnya, bilamana keputusan rapat paripurna tidak tegas menyatakan persetujuan dengan perubahan, RUU dianggap disetujui tanpa perubahan dan langsung disampaikan kepada Presiden. Komisi, gabungan komisi, Baleg, atau pansus, jika menemui kendala dalam menjalankan tugasnya, bisa menggelar rapat dengar pendapat umum.¹⁶

RUU yang telah disempurnakan disampaikan kepada pimpinan DPR dalam bentuk surat, dan pimpinan DPR menyampaikan kepada Presiden. Dengan tenggat paling lama enam puluh hari sejak surat diterima, Presiden menunjuk menteri yang akan mewakilinya untuk melakukan pembahasan RUU bersama komisi, gabungan komisi, Baleg, dan pansus. Jika Presiden belum menunjuk wakilnya untuk melakukan pembahasan RUU, pimpinan DPR berhak melaporkannya dalam rapat paripurna untuk menentukan tindak lanjut.¹⁷

materi melebihi 2 (dua) komisi, maka ditangani oleh Baleg, atau pansus.

- 15 Apabila tenggat waktu 20 (dua puluh) hari juga belum cukup menyempurnakan RUU, maka RUU hasil keputusan rapat paripurna dianggap telah disempurnakan dan selanjutnya dikirimkan kepada Presiden.
- 16 Diatur dalam Pasal 125 Tata Tertib DPR tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 17 Diatur dalam Pasal 128 Tata Tertib DPR tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

E. PENGESAHAN USULAN RUU

RUU Pemilu disahkan menjadi usul inisiatif DPR dalam Rapat Paripurna DPR 19 Juli 2011. Selanjutnya, RUU diserahkan kepada Presiden. Saat diserahkan, RUU tersebut masih dalam bentuk alternatif-alternatif karena muncul perdebatan, dan belum adanya kesamaan sikap di antara fraksi-fraksi di DPR. Perbedaan antara lain menyangkut ambang batas parlemen dan konversi suara menjadi kursi. Dalam masalah ambang batas parlemen, misalnya, ada dua opsi. Opsi pertama adalah "...3% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi secara nasional". Opsi kedua, "...minimal 2,5 persen hingga lima persen dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi secara nasional".¹⁸

2. PEMBAHASAN UU PEMILU 2012

A. PEMBAHASAN TINGKAT SATU

Pembahasan tingkat satu dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

18 http://www.jariungu.com/berita_list.php?idBerita=17908&pageNum_rsBerita=1&maxRows_rsBerita=10&totalRows_rsBerita=37&idRUU=70¤tPage=RUU.php&ajax=y&cariBerita=cariBerita.

a) Pengantar Musyawarah

Yang dimaksud pengantar musyawarah adalah DPR memberikan penjelasan dan Pemerintah (Menteri Dalam Negeri) menyampaikan pandangan. Penjelasan DPR disampaikan pada 6 Oktober 2011 oleh Drs. Taufiq Hidayat, M.Si., mewakili Pansus. Taufiq membacakan substansi RUU Pemilu yang masih perlu pembahasan mendalam.

TABEL 3.2 RUU PERUBAHAN UU NOMOR 10 TAHUN 2008

NO.	ISU PEMBAHASAN	KETENTUAN PASAL
1.	Tahapan Penyelenggara Pemilu	Pasal 4 ayat (5)
2.	Hari pemungutan suara di luar negeri	Pasal 4 ayat (4)
3.	Persyaratan partai politik menjadi peserta pemilu	Pasal 8 ayat (1)
4.	Pendaftaran partai politik menjadi peserta pemilu	Pasal 14 ayat (4)
5.	Verifikasi partai politik calon peserta pemilu	Pasal 16 ayat (2)
6.	Mekanisme pengajuan keberatan partai politik calon peserta pemilu	Pasal 17 huruf a
7.	Mekanisme penggunaan hak pilih warga negara	Pasal 20 ayat 2
8.	Daerah pemilihan provinsi dan kabupaten/kota	Pasal 24 dan 27
9.	Penyedia data pemilih	Pasal 32
10.	Penyerahan data pemilih dari KPU ke KPU kabupaten/ kota	Pasal 31 ayat (1) dan (2)
11.	Pemuktahiran data pemilih	Pasal 34 ayat (1) dan (2)
12.	Daftar pemilih sementara	Pasal 36 dan 37
13.	Daftar pemilih tetap	Pasal 38
14.	Sistem informasi data pemilih: Dalam pasal ini ditambahkan pasal baru yaitu Pasal 47 huruf a yang mengatur sistem informasi data pemilih yang berisi data pemilih secara nasional. Data tersebut wajib dipelihara dan dimuktahirkan KPU kabupaten/ kota agar dapat digunakan dalam pemilu selanjutnya. Ketentuan lebih lanjut diatur dalam peraturan KPU.	

NO.	ISU PEMBAHASAN	KETENTUAN PASAL
15.	<p>Mekanisme pemilih bagi pemilih yang tidak terdaftar sebagai pemilih: Dalam ketentuan ini ditambahkan pasal baru yakni Pasal 149 huruf a yang mengatur mengenai mekanisme pemilih yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap atau daftar pemilih tambahan dapat menggunakan KTP atau paspor. Dengan ketentuan harus memilih di TPS yang sesuai dengan alamat yang tertera di KTP atau paspor pemilih.</p>	
16.	Mekanisme pemberian suara	Pasal 153
17.	Penetapan calon terpilih	Pasal 124
18.	Penghitungan cepat hasil pemilu	Pasal 245
19.	<p>Ketentuan pidana: Perlu dilakukan perubahan dan penambahan pasal baru yang pada prinsipnya semakin memberatkan sanksi bagi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unsur penyelenggara pemilu yang memperbaiki daftar pemilih sementara, dengan sengaja tidak memberikan salinan daftar pemilih tetap kepada partai politik peserta pemilu; 2. Setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan suara seorang pemilih tidak bernilai atau mendapat tambahan suara; 3. Setiap orang atau lembaga yang mengumumkan hasil penghitungan cepat sebelum selesainya penghitungan suara di wilayah Indonesia bagian barat. 	
20.	<p>Masalah krusial lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ketentuan tentang parliamentary threshold pada Pasal 202, belum tercapai kesepakatan ideal untuk setiap fraksi; 2. Ketentuan konversi suara menjadi kursi yang tercantum di dalam pasal 205, 206, 207, 208, dan 210 hal tersebut perlu didalami mengingat pengalaman Pemilu 2009 yang begitu rumit; 3. Walaupun tidak ada perubahan untuk sistem pemilu, tetapi perlu dilakukan konstruksi yang lebih komprehensif; 4. Proses peradilan pemilu selama ini kurang efektif dalam implementasinya; 5. Terkait dengan dapil dan alokasi kursi untuk DPR. Karena pembahasan yang berkorelasi dengan penentuan parliamentary threshold, menjadi kebutuhan membahas kedua hal tersebut secara bersama-sama, dikaitkan juga dengan sistem pemilu secara keseluruhan, sesuai dengan amanat PDIP; 	

POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU

NO.	ISU PEMBAHASAN	KETENTUAN PASAL
	<ol style="list-style-type: none">6. Proses rekrutmen dan kaderisasi yang dilakukan partai politik. Sebenarnya ini sudah diakomodasi dalam UU Partai Politik, tetapi pdalam UU ini juga perlu dielaborasi;7. Pendanaan bagi peserta pemilu harus transparan dan akuntabel;8. Pemilu untuk memilih anggota DPD yang mewakili daerah dan perseorangan sebagai peserta pemilunya. Tujuannya adalah untuk meningkatkan derajat keterwakilan DPD.	

SUMBER: DIOLAH DARI BEBERAPA SUMBER

Selanjutnya adalah pandangan Pemerintah.¹⁹ Pada 6 Oktober 2011, Pemerintah belum bisa menyampaikan pandangan dan meminta waktu dua pekan. Akhirnya, pada 26 Oktober 2011, Pemerintah menyampaikan pandangan, diwakili Menteri Dalam Negeri. Pemerintah berpendapat usulan perubahan UU Pemilu 2008 dari DPR dapat diterima. Namun demikian, ada beberapa materi yang perlu dibahas lebih intensif. Antara lain:

¹⁹ Pemerintah diwakili oleh Kemendagri. Kemendagri dan Kementerian Hukum dan HAM ditugaskan presiden secara sendiri-sendiri atau bersama-sama untuk mewakili Pemerintah melalui Surat Presiden Nomor R-43/PRES/08/2011 tanggal 10 Agustus 2011 .

TABEL 3.3 MATERI USULAN PEMERINTAH YANG PERLU DIBAHAS SECARA INTENSIF

NO.	ISU PEMBAHASAN
1.	Sistem pemilihan umum: Sistem pemilihan Indonesia sesuai Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 adalah proporsional. Sejak Pemilu 2009 menggunakan sistem proporsional terbuka, dan berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-IV/2008, penentuan calon terpilih bukan lagi berdasarkan nomor urut, melainkan suara terbanyak dari calon anggota legislatif. Kondisi ini menunjukkan kemajuan dalam kehidupan berdemokrasi, sehingga anggota Dewan benar-benar representasi dari rakyat.
2.	Parliamentary threshold (ambang batas): Pemerintah berpendapat tidak menutup kemungkinan dilakukan pembahasan lebih mendalam untuk memperoleh kesepakatan berupa PT yang dianggap ideal.
3.	Penentuan jumlah kursi dan daerah pemilihan: Agar pemilih terwakili dalam keterwakilan, perlu diperbanyak jumlah daerah pemilihan berdasarkan jumlah penduduk, maka pemerintah menawarkan alokasi kursi untuk DPR yang semula 3 sampai 10 kursi, berubah menjadi 3 sampai 6 kursi untuk setiap daerah pemilihan. Sedangkan, untuk DPRD yang semula 3 sampai 12 kursi, diubah menjadi 3 sampai 10 kursi. Pertimbangannya adalah untuk meningkatkan hubungan antara wakil rakyat dengan konstituen, menyederhanakan sistem kepartaian di DPR dan DPRD, mempermudah pemilih dalam menentukan pilihannya, surat suara jangan terlalu besar karena dapat membingungkan, dan besaran ambang batas adalah 4%. Namun tidak menutup kemungkinan dilakukan pembahasan yang lebih komprehensif.

SEMBER: DIOLAH DARI BEBERAPA SUMBER

b) Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM)

Merujuk Pasal 136 Ayat (5) Tata Tertib DPR, apabila RUU diusulkan DPR, maka DIM disusun Pemerintah, dan sebaliknya. Dalam pembahasan RUU Perubahan UU Pemilu 2008 yang diusulkan Baleg, DIM dibuat Pemerintah. Untuk menyempurnakan rumusan DIM,

Pemerintah memberikan DIM pada 26 Oktober 2011, yang terdiri atas 279 DIM dengan rincian; 229 DIM yang dinyatakan tetap²⁰, 14 DIM usulan yang redaksinya disempurnakan, 36 DIM yang merupakan perubahan substansi dan dihapus, dan satu usulan yang merupakan rumusan baru atau penambahan ayat dan angka baru. Pemerintah menggunakan tenaga ahli untuk dimintai keterangan. Pemerintah telah membuat DIM RUU yang terdiri atas 307 pasal. DIM dibahas pertama kali pada 23 November 2011, diketuai Arif Wibowo.

TABEL 3.4 DAFTAR TENAGA AHLI PEMERINTAH DAN LATAR BELAKANGNYA:

NO.	NAMA TENAGA AHLI	JABATAN
1	Diah Anggraeni	Sekretaris Jenderal Kemendagri
2	A Tanribali L	Direktur Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik
3	Dr. Ir. Suhatmansyah IS, M.Si	Staf Ahli Menteri
4	Dr. Muh Marwan, M.Si	Kepala Badan Litbang Kemendagri
5	Ir. Irman, M.Si	Dirjen Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil
6	Dr. Wahiduddin Adams, SH.MA	Dirjen Peraturan Perundang-Undangan, Kementerian Hukum dan HAM
7	Dr. Aidir Amin Daud, SH, MH	Dirjen Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan HAM
8	Muhammad Sapta Murti, SH. MA. MKn	Deputi Peraturan Perundang-Undangan, Sekretariat Negara
9	S. Bambang Setiadji	Sekretaris Jenderal KPU
10	H.A. Rachman, M.Sc, M.Si	Sekretaris Ditjen Kesbangpol
11	Dr. Hyronimus Rowa	Dosen IPDN
12	Drs. Endang Kusumajadi, MM	Direktur Politik Dalam Negeri

20 Ditetapkan berdasarkan pembahasan antara pemerintah dan Baleg.

NO.	NAMA TENAGA AHLI	JABATAN
13	Hasiholan Pasaribu, SE. MPKP	Direktur Perencanaan Pembangunan Daerah Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah
14	Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, SH. M.Hum	Kepala Biro Hukum, Kemendagri
15	Dr. Didik Suprayitno, MM	Direktur Bina Ideologi dan Wawasan Kebangsaan Ditjen Kesbangpol
16	Drs. Widiyanto Poesoko, SH. M.Si	Plt. Direktur Kewaspadaan Nasional
17	Budi Prasetyo, SH	Direktur Ketahanan Seni, Budaya, Agama, dan Kemasyarakatan Ditjen Kesbangpol
18	Drs. Fauzie Rafei, M.Si	Direktur Ketahanan Ekonomi Ditjen Kesbangpol
19	Drs. Zafrullah Salim, MH	Direktur Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM
20	Asyari Syihabudin, SH. MH	Direktur Hukum Tata Negara Ditjen AHU Kementerian Hukum dan HAM
21	Nasrudin, SH. MH	Direktur Harmonisasi Ditjen Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM
22	Drs. Syabnikmat Nizam, M.Si	Kasubdit Fasilitasi Pemilihan Umum
23	Drs. JB. Satino	Kasubdit Fasilitasi Kelembagaan Politik Pemerintahan
24	Drs. Lutfi TMA, M.Si	Kasubdit Implementasi Kebijakan Politik
25	Dewi Tunjung Sari, SH. MH	Kasubdit Fasilitasi Partai Politik
26	Drs. Sudirman	Kasubdit Pendidikan Budaya Politik
27	Bunyamin, SH. MH	Kasubdit Harmonisasi Bidang Polhukam Kementerian Hukum dan HAM
28	Tuti Sukardi, SH. MH	Kabag Politik dan Pemerintahan Daerah Sekretariat Negara
29	Bahrum Alamsyah Siregar, SH	Kabag Perencanaan Ditjen Kesbangpol
30	Sri Rosmalawati, SH	Kabag Perundang-Undangan dan Kepegawaian Ditjen Kesbangpol
31	Cahyo Ariawan	Kasi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden
32	Rahmat Santoso	Kasi Pemilu Wakil Rakyat

NO.	NAMA TENAGA AHLI	JABATAN
33	Dedi Taryadi, SH, M.Si	Kasi Kelembagaan Politik Pemerintahan di Pusat
34	Hartono, S.AP, M.Si	Kasi Kelembagaan Partai Politik II
35	Drs. Bangun Sitohang, MM	Kasi Wilayah I Subdit Pendidikan Budaya Politik
36	Willy Wibisono, ST, M.Si	Kasi Wilayah II Subdit Implementasi Kebijakan Politik

SUMBER: KESATUAN BANGSA DAN POLITIK KEMENTERIAN DALAM NEGERI

c. Penyampaian Pendapat Akhir Mini Fraksi

Pendapat akhir mini fraksi dari sembilan fraksi di DPR disampaikan pada Selasa, 10 April 2012.²¹ Pembahasan tahap satu terdiri atas rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Baleg, rapat Pansus, rapat Tim Perumus (Timus), dan Tim Sinkronisasi (Timsin). Pembahasan paling lama dua kali masa sidang dan dijadwalkan oleh Badan Musyawarah (Bamus), serta dapat diperpanjang oleh Bamus sesuai permintaan tertulis pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Baleg, atau pimpinan Pansus untuk paling lama satu kali masa sidang. Tetapi, dalam pembahasan UU Pemilu 2012, dilaksanakan hanya dalam dua kali masa sidang.

Selanjutnya, komisi, gabungan komisi, Baleg, atau Pansus dapat melakukan kunjungan kerja ke daerah untuk mendapatkan masukan

²¹ Disarikan dari Risalah Persidangan Raker Pansus yang dipimpin oleh Arif Wibowo.

pemerintah daerah dan/atau masyarakat daerah. Juga, kunjungan kerja ke luar negeri dengan dukungan anggaran DPR dan persetujuan pimpinan DPR. Komisi II telah melakukan kunjungan kerja antara lain ke Bali²², Sulawesi Selatan²³, Sumatera Utara²⁴, dan Jawa Timur.²⁵

TABEL 3.5 KUNJUNGAN KERJA DPR DALAM PEMBAHASAN RUU PEMILU

NO	DAERAH YANG DIKUNJUNGI	TANGGAL	KETUA
1.	Sulawesi Selatan	25-26 Oktober 2011	Taufiq Hidayat
2.	Bali	17-18 Oktober 2011	Gede Pasek
3.	Sumatera Utara	17-18 Oktober 2011	Arwani Thomafi
4.	Jawa Timur	24-25 Oktober 2011	Arif Wibowo

SUMBER: SEKRETARIAT BALEG DPR

Dalam kunjungan kerja, pihak yang ditemui antara lain akademisi, KPU provinsi, dan pengawas pemilu. Pihak-pihak tersebut dimintai masukan terhadap pembahasan RUU Pemilu. Dari kunjungan kerja ini diharapkan penyelenggara pemilu di daerah memiliki gambaran bagaimana menyelenggarakan

-
- 22 Kunjungan kerja dilaksanakan pada tanggal 17-18 Oktober 2011 ke kantor Gubernur Bali dan Universitas Udayana. Kunjungan dipimpin oleh Gede Pasek Sudiarka.
- 23 Kunjungan kerja dilaksanakan pada tanggal 25-26 Oktober 2011 ke Kantor Pemda dan KPU Provinsi Sulawesi Selatan. Kunjungan dipimpin oleh Taufik Hidayat.
- 24 Kunjungan kerja dilaksanakan pada tanggal 17-18 Oktober 2011. Kunjungan dipimpin oleh Muhammad Arwani Thomafi.
- 25 Kunjungan kerja dilaksanakan pada tanggal 24-25 Oktober 2011. Kunjungan dipimpin oleh Arif Wibowo.

pemilu jika kelak ada beberapa elemen sistem pemilu yang diubah. Pemilihan daerah yang dikunjungi berdasarkan pengalaman daerah tersebut dalam menyelenggarakan pemilu. Bali, misalnya, dipilih karena merupakan salah satu daerah yang baik dalam penyusunan daftar pemilih. Selain itu, salah satu daerah di Bali, yaitu Jembrana, adalah daerah yang menerapkan *e-voting*. Dengan demikian, DPR mendapatkan masukan dari penyelenggara di daerah tentang bagaimana pengaturan penyusunan daftar pemilih dalam undang-undang.

Pembahasan tingkat satu dilaksanakan melalui agenda rapat yang diklasifikasikan dalam bentuk rapat Panja, rapat Pansus, rapat Timsin, dan Timus. Berikut rincian pelaksanaan sidang pembahasan tingkat satu:

1. Panitia Kerja (Panja)

Panja pertama kali bersidang pada 18 Januari 2012 dengan agenda pembahasan substansi RUU Pemilu dengan menggunakan sistem *cluster*. Pembahasan di tingkat Panja diakhiri pada sidang 3 April 2012, dengan agenda sidang “Laporan Hasil Pembahasan di Timus dan Timsin kepada Panja”. Rapat Panja diselenggarakan dalam 22 kali sidang. Panja dipimpin Taufiq Hidayat (Golkar).

TABEL 3.6 DAFTAR NAMA ANGGOTA PANJA

No.	Nama	Fraksi
1	Ignatius Moelyono	Demokrat
2	H. Harry Witjaksono, SH	Demokrat
3	Ramadhan Pohan	Demokrat
4	Agun Gunandjar Sudarsa	Golkar
5	Ibnu Munzir	Golkar
6	Nurul Arifin	Golkar
7	Gandjar Pranowo	PDIP
8	Yasonna H Laoly	PDIP
9	Agoes Poernomo	PKS
10	Al Muzammil Yusuf	PKS
11	Totok Daryanto	PAN
12	Ahmad Yani	PPP
13	Anna Muawanah	PKB
14	Akbar Faisal	Hanura
15	Ahmad Muzani	Gerindra
16	Saan Mustopa	Demokrat

SUMBER: RISALAH SIDANG PANJA

2. Rapat Kerja Panitia Khusus (Pansus)

Rapat kerja Pansus pertama kali diselenggarakan pada 6 Oktober 2011 dengan agenda sidang “Pembicaraan Tingkat I/ Penjelasan DPR atas RUU Perubahan atas UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Pengesahan Mekanisme dan Jadwal Acara Pansus”. Sidang terakhir pada 10 April 2012 dengan agenda “Penyampaian Pendapat Akhir Mini Fraksi-fraksi dan Pemerintah, Pengambilan Keputusan Tingkat I, dan Penandatanganan/Pengesahan Draft RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan

DPRD”. Dalam tahapan penyampaian pendapat mini fraksi, fraksi yang memberikan pendapat adalah Gerindra, Hanura, PKB, PPP, PAN, PKS, PDIP, Golkar, Demokrat, dan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM. Pansus dipimpin Arif Wibowo (PDIP).

TABEL 3.7 DAFTAR PANITIA KHUSUS RUU PEMILU

NO.	NAMA	FRAKSI
1	Taufiq Effendi	Demokrat
2	Khatibul Umam Wiranu	Demokrat
3	Ramadhan Pohan	Demokrat
4	Ignatius Moelyono	Demokrat
5	Harry Witjaksono	Demokrat
6	Saan Mustopa	Demokrat
7	Edison Betaubun	Golkar
8	Nurul Arifin	Golkar
9	Popong Otje Djundjungan	Golkar
10	Agun Gunandjar Sudarsa	Golkar
11	Ibnu Munzir	Golkar
12	Gandjar Pranowo	PDIP
13	Yasonna H Laoly	PDIP
14	Irvansyah	PDIP
15	Bambang Wuryanto	PDIP
16	Agoes Poernomo	PKS
17	Al Muzzamil Yusuf	PKS
18	Soenmandjaja	PKS
19	Ahmad Yani	PPP
20	Abdul Malik Haramain	PKB
21	Hanif Dhakiri	PKB
22	Totok Daryanto	PAN
23	Viva Yoga Mauladi	PAN
24	Mestariani Habie	Gerindra
25	Akbar Faisal	Hanura
26	Gondo Radityo Gambiro	Demokrat
27	Mardani	PKS

SUMBER: RISALAH SIDANG PANSUS

3. Rapat Dengar Pendapat (RDP)

RDP pertama kali diselenggarakan pada 13 Oktober 2011 dengan agenda “Menerima Masukan dalam Rangka Pembahasan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD”. Sidang terakhir RDP diselenggarakan pada Februari 2012 dengan agenda “Membahas Penegakan Hukum Pemilu Secara Keseluruhan”. RDP dipimpin Arif Wibowo, Gede Pasek Suardika, dan Taufiq Hidayat.

TABEL 3.8 DAFTAR UNDANGAN RDP

NO.	NAMA/ LEMBAGA	TANGGAL	KETUA RAPAT
1	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Ikatan Akuntan Indonesia (IAI).	13 Oktober 2011	Muhammad Arwani Thomafi
2	Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu).	13 Oktober 2011	Muhammad Arwani Thomafi
3	Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri).	16 November 2011	Arif Wibowo
4	Dirjen Kesatuan Bangsa dan Politik Kementerian Dalam Negeri; Dirjen Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan HAM; dan Pakar Pemilu, Didik Supriyanto.	24 November 2011	Arif Wibowo
5	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) dan Badan Pusat Statistik (BPS).	30 November 2011	Arif Wibowo
6	Kabareskrim dan Kadivkum; Wakil Jaksa Agung; Dirjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri dan Dirjen AHU Kementerian Hukum dan HAM.	29 Februari 2012	Gede Pasek Suardika

SUMBER: RISALAH SIDANG RDP

4. Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU)

RDPU merupakan forum resmi DPR untuk mendengarkan pandangan dan masukan masyarakat dalam pembahasan undang-undang. Forum ini digunakan pada pembahasan tingkat satu, yaitu setelah adanya pemandangan umum fraksi atas RUU atau pemandangan umum Pemerintah atas RUU dari DPR.²⁶

RDPU bisa dilakukan melalui dua cara. Pertama, pihak DPR yang aktif mengundang dan mengagendakannya. Kedua, bisa juga melalui inisiatif masyarakat dengan mengajukan diri untuk memberikan masukan melalui RDPU. Dalam pembahasan RUU ini, DPR merupakan pihak yang aktif mengundang narasumber—baik dari kalangan akademisi maupun kelompok masyarakat sipil—untuk memberikan masukannya terkait dengan isu sistem pemilu.

RDPU juga merupakan ruang yang digunakan DPR untuk mendengarkan langsung aspirasi masyarakat. Format dalam RDPU, akademisi atau ahli yang diundang menyampaikan gagasannya terkait dengan isu yang telah ditentukan, dan secara langsung ditanggapi oleh anggota DPR. Kelemahannya, mekanisme demikian tidak cukup efektif untuk

26 <http://parlemen.net/site/ldetails.php?docid=kiat>.

menyampaikan gagasan dan masukan karena waktu yang relatif singkat dan terbatas.

Dalam pelaksanaannya, sidang RDPU mengundang banyak pihak, yaitu:

TABEL 3.9 DAFTAR UNDANGAN RDPU

NO.	NAMA	TANGGAL	KETUA RAPAT
1	Ramlan Subakti, Chusnul Mar'iyah, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Centre for Electoral Reform (Cetro)	12 Oktober 2011	Arif Wibowo
2	<i>Republika</i> , <i>Indopos</i> , <i>Kompas</i> , <i>Gatra</i> , dan anggota Dewan Kehormatan PWI	17 November 2011	Arif Wibowo
3	Kemenkominfo dan media elektronik ²⁷	23 November 2011	Arif Wibowo
4	Pimpinan media cetak	24 November 2011	Arif Wibowo
5	Kaukus Perempuan Parlemen	14 Desember 2011	M. Arwani Thomafi
6	Jimly Ashiddiqie	9 Februari 2012	Taufiq Hidayat
7	Topo Santoso dan Aswanto	29 Februari 2012	Gede Pasek Suardika
8	Partai nonparlemen	10 April 2012	Arif Wibowo
9	Lembaga survei pemilu		
10	10 KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota		

SUMBER: RISALAH SIDANG RDPU

Dalam konteks pembahasan sistem pemilu, beberapa lembaga seperti Cetro, Perludem, dan IPC diberi kesempatan menyampaikan gagasan melalui forum RDPU. Cetro, misalnya,

27 Media Elektronik seperti: KPI, Dewan Pers, AJI, ATJI, ATVSI, ATVLI, LPP TVRI, *TV One*, *Metro TV*, MNC Group, Trans Corp, *KBR 68 H*, *ANTARA Detik.com*, *Vivanews.com*, dan *Inilah.com*.

diundang dua kali untuk memberi masukan tentang sistem pemilu. Sedangkan, Perludem memberikan masukan tentang sistem pemilu dan desain penegakan hukum. Selain itu, dalam konteks aktifnya masyarakat, kelompok perempuan pernah meminta kepada DPR untuk diundang dalam forum RDPU.

Gagasan yang disampaikan masing-masing lembaga beragam, bahkan bisa saling berbeda. Namun, demikianlah masukan publik: bukan hanya datang satu pihak, namun cukup beragam. Karena itu, kearifan DPR dan pertimbangan politik di baliknya yang akan menentukan.

Sebagai contoh, Cetro mengusung perubahan sistem pemilu menjadi sistem *mixed member proportional* (MMP). Alasannya, sistem ini lebih sederhana dibanding sistem proporsional terbuka. Surat suaranya lebih sederhana, tidak lagi sebesar surat suara pemilu sebelumnya. Sehingga, potensi suara tidak sah dapat berkurang. Sedangkan, terkait ambang batas, Cetro mengusulkan tetap di angka 2,5 persen. Karena, jika angka ambang batas ditingkatkan, akan kian banyak suara yang terbuang.

Masukan lain tentang sistem pemilu disampaikan Didik Supriyanto dari Perludem. Gagasannya terkait dengan metode konversi suara menjadi kursi. Pada pemilu sebelumnya, yang digunakan adalah metode kuota dengan

empat tahap penghitungan. Penghitungan dengan metode ini menimbulkan banyak masalah, karena banyak yang menafsirkan undang-undang secara berbeda. Menurut Didik, penghitungan dengan metode kuota tidak memberikan proporsi kursi yang sama dengan jumlah suara. Karena itu, dia mendorong penggunaan metode Divisor dengan varian Webster. Metode ini dianggap lebih ramah karena memberikan kursi kepada partai sesuai porsi suara yang diperolehnya, sehingga lebih adil untuk semua partai.

Selain gagasan mengenai metode konversi suara, Perludem juga menggagas sistem proporsional tertutup untuk Pemilu 2014. Alasannya, penggunaan sistem tertutup lebih sederhana dibanding sistem sebelumnya (proporsional terbuka), dan mendorong partai menempatkan kader terbaiknya di lembaga legislatif. Dengan kata lain, sistem proporsional tertutup lebih pro terhadap penguatan institusi partai.

Selain mendorong isu sistem pemilu, Perludem juga memberikan masukan mengenai penegakan hukum pemilu dalam RDPU. Terdapat paradigma yang keliru dalam menyusun sistem penegakan hukum pemilu pada Pemilu 2009. Seharusnya, yang menjadi dasar penyusunan desain penegakan hukum

pemilu adalah kemampuan memberikan perlindungan terhadap hak pilih dan jika hak itu dilanggar seharusnya bisa dipulihkan. Namun, desain ini justru terabaikan. Desainnya lebih menonjolkan penghukuman dan mengabaikan pemulihan hak elektoral. Perludem saat itu mengusulkan agar kerangka hukum pemilu mampu mengembalikan hak elektoral yang terlanggar.

Selain lembaga tersebut, kelompok masyarakat sipil lain yang berpartisipasi memberikan masukan terkait pembahasan RUU Pemilu adalah kelompok perempuan. Untuk mendorong isu yang diperjuangkan, dijalin kerja sama antara Kaukus Perempuan Parlemen Indonesia (KPPI), GPSP, dan Puskapol UI. Gagasan yang disampaikan terkait dengan sistem pencalonan. Karena, menurut mereka, gagasan 30 persen keterwakilan perempuan saja tidak cukup.

Jika dilihat dari persentase, anggota DPR perempuan hasil Pemilu 2009 memang meningkat dibanding hasil Pemilu 2004. Pada Pemilu 2004, perempuan di parlemen 11 persen, dan meningkat menjadi 18,3 persen pada Pemilu 2009. Keterwakilan perempuan juga meningkat di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Namun, jika dibandingkan dengan jumlah dan persentase anggota

DPRD laki-laki, peningkatan tersebut belum signifikan. Karena, jumlah laki-laki masih di atas 80 persen di setiap tingkatan. Jika diperbandingkan antara DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, maka terlihat ada piramida terbalik, karena semakin ke tingkat bawah, jumlah keterwakilan laki-laki semakin besar.

Berdasarkan hasil penelitian Puskapol UI, hampir semua anggota DPR yang terpilih—baik laki-laki maupun perempuan—merupakan calon yang menempati nomor urut satu sampai tiga, atau nomor urut atas. Bahkan, 93 persen perempuan yang terpilih sebagai anggota DPR berada di urutan satu sampai tiga. Karena itu, penempatan calon perempuan dalam undang-undang perlu diperketat. Sehingga, diharapkan dapat mencapai 50 persen keterwakilan perempuan di DPR.

Menurut kajian Puskapol UI, peningkatan keterwakilan perempuan di DPR dapat dilakukan dengan tiga cara. Pertama, dari sisi jumlah caleg perempuan. Partai harus memiliki caleg perempuan yang cukup untuk dicalonkan. Kedua, nomor urut. Caleg perempuan harus ditempatkan di nomor urut yang tinggi kemungkinan keterpilihannya. Ketiga, penegakan hukum terhadap kebijakan tersebut. Untuk itu, gagasan yang didorong

adalah, partai harus menyediakan minimal 30 persen calon perempuan di setiap daerah pemilihan DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Jika yang digunakan adalah sistem tertutup, maka jumlah minimal calon perempuan yang disediakan 50 persen.

Gagasan lainnya adalah soal penempatan calon perempuan dalam surat suara. Pada peraturan sebelumnya, calon perempuan harus berada di setiap tiga calon. Karena ketentuan ini, calon perempuan selalu ditempatkan pada nomor urut tiga, enam, sembilan, dan seterusnya. Untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen, cara ini perlu diubah. Karena itu, dalam undang-undang harus disebutkan bahwa dalam tiga calon sekurang-kurangnya ada satu calon perempuan, dan pada nomor urut satu dan dua harus diisi calon berjenis kelamin berbeda. Jika ada partai yang tidak dapat memenuhinya, maka partai tersebut dikenai sanksi tidak dapat mengikuti pemilu di dapil bersangkutan.

5. Tim Perumus (Timus) dan Tim Sinkronisasi (Timsin)

Timus dan Timsin dibentuk oleh Panja. Timus bertugas merumuskan materi RUU dan menyesuaikannya dengan keputusan rapat kerja dan rapat Panja dengan menteri—yang

diwakili pejabat eselon satu yang membidangi materi RUU yang sedang dibahas. Keanggotaan Timus dan Timsin paling banyak dua pertiga dari jumlah anggota Panja.

Timsin bertugas menyelaraskan rumusan RUU dengan memerhatikan keputusan rapat kerja, rapat Panja, dan hasil rumusan Timus dengan menteri—yang diwakili pejabat eselon satu yang membidangi materi RUU yang sedang dibahas. Timsin dibantu tim Sekretariat Jenderal DPR.

Timus dan Timsin dibentuk 28 Februari 2012, dan pertama kali bersidang pada 1 Maret 2012 dengan agenda “Pembahasan Substansi RUU dengan Sistem *Cluster*”. Sidang Timus dan Timsin berakhir 2 April 2012 dengan agenda “Membahas Perumusan dan Sinkronisasi Materi RUU”. Timus dan Timsin dipimpin Gede Pasek Suardika. Adapun anggota Timus dan Timsin adalah sebagai berikut:

TABEL 3.10 ANGGOTA TIMUS DAN TIMSIN

NO.	NAMA	FRAKSI
1	Saan Mustopa	Demokrat
2	Ignatius Moelyono	Demokrat
3	Taufiq Hidayat	Golkar
4	Arif Wibowo	PDIP
5	Al Muzzamil Yusuf ²⁸	PKS
6	Akbar Faisal	Hanura

28 Kadang digantikan oleh Agus Purnomo.

NO.	NAMA	FRAKSI
7	Anna Muawanah ²⁹	PKB
8	Ahmad Muzani	Gerindra
9	Gede Pasek Suardika	Demokrat
10	M Arwani Thomafi ³⁰	PPP
11	Ibnu Munzir ³¹	Golkar
12	Yasonna H Laoly	PDIP
13	Totok Daryanto ³²	PAN

SUMBER: RISALAH SIDANG TIMUS DAN TIMSIN

Pengambilan keputusan pada akhir pembahasan tingkat satu dilakukan dengan acara:

- a. Pengantar pimpinan komisi, gabungan komisi, Baleg, Pansus;
- b. Laporan Panja;
- c. Pembacaan naskah RUU;
- d. Pendapat akhir mini fraksi sebagai sikap akhir;
- e. Penyampaian pendapat akhir mini fraksi dibacakan pada Selasa, 10 April 2012.
- f. Pendapat akhir mini Pemerintah;

Pendapat akhir mini Pemerintah disampaikan pada 10 April 2012 oleh Amir Syamsudin selaku Menteri hukum dan HAM. Substansi yang disampaikan Pemerintah adalah, *pertama*, terkait

²⁹ Kadang digantikan oleh M Hanif Dhakiri.

³⁰ Kadang digantikan oleh Ahmad Yani.

³¹ Kadang digantikan oleh Nurul Arifin dan Popong Otje Djunjuran.

³² Kadang digantikan oleh Viva Yoga Mauladi.

empat isu krusial; sistem pemilu, *parliamentary threshold*, alokasi kursi untuk setiap daerah pemilihan—baik untuk DPR, DPD, serta DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota—, penentuan konversi suara menjadi kursi dalam beberapa metode belum ada kesepakatan secara utuh. Pemerintah berharap kesepakatan dapat ditempuh melalui jalan terbaik. *Kedua*, Pemerintah menghargai perkembangan dinamika pembahasan yang telah dilakukan. Hal tersebut seyogyanya dimaknai secara wajar karena adanya semangat yang sama untuk merumuskan dan menghasilkan suatu undang-undang yang berlandaskan semangat demokrasi Pancasila. Dan, Pemerintah menyampaikan terima kasih kepada pimpinan dan anggota Pansus yang telah menunjukkan sikap arif, bijaksana, dan bekerja sama dalam menyelesaikan pembahasan undang-undang.

g. Penandatanganan naskah RUU;

Teknis pelaksanaannya: penandatanganan dilaksanakan secara simbolik oleh Menteri Hukum dan HAM dan perwakilan fraksi-fraksi, yaitu pimpinan dan sekretaris fraksi.

- h. Pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada pembicaraan tingkat dua.

B. PEMBAHASAN TINGKAT DUA

Pembahasan tingkat dua adalah rapat paripurna, yaitu sidang pengambilan keputusan akhir untuk menentukan apakah suatu RUU dapat disahkan menjadi undang-undang. Pengesahan dilakukan setelah adanya persetujuan antara DPR dengan Pemerintah yang diwakili oleh menteri, dan disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden. Sidang Paripurna dilaksanakan pada Kamis, 12 April 2012, yaitu pada masa sidang ketiga 2011-2012. Pembicaraan tingkat dua untuk mengambil keputusan dalam rapat paripurna didahului oleh:

1. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat satu;
2. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
3. Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.

Apabila persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.

B. AGENDA PARTISIPASI MASYARAKAT SIPIL

Agenda partisipasi dalam penyusunan undang-undang tidak hanya datang dari pembentuk undang-undang. Masyarakat pun bisa aktif berpartisipasi memberi masukan dalam pembahasan undang-undang. Bentuk partisipasi aktif ini akan dipotret dalam serangkaian kegiatan advokasi yang dilakukan Cetro, Perludem, IPC, dan Kemitraan.

Keempat lembaga tersebut telah berpartisipasi berdasarkan undangan DPR maupun melalui serangkaian aktivitas advokasi. Ruang-ruang partisipasi yang digunakan cukup beragam, bergantung kebutuhannya. Misalnya, untuk mendapatkan masukan dan membangun wacana publik, digelar diskusi di beberapa daerah, serta diskusi dengan media. Selain itu, melakukan audiensi dengan fraksi-fraksi di DPR bahkan dengan partai, untuk menyampaikan gagasan secara langsung, serta secara intensif melakukan diskusi dan penyampaian gagasan dengan tenaga ahli, baik tenaga ahli anggota, tenaga ahli komisi, maupun tenaga ahli fraksi di DPR.

Serangkaian aktivitas tersebut cukup menggambarkan bahwa agenda partisipasi tidak hanya berasal dari DPR, namun juga menjadi inisiatif warga dan kelompok masyarakat. Terlihat bahwa masyarakat juga cukup aktif memberikan masukan tentang desain baru sistem pemilu. Semua kegiatan itu dilakukan sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam penyusunan UU Pemilu 2012.

1. KAJIAN, MASUKAN PUBLIK, DAN MEMBANGUN WACANA PUBLIK

Kajian terhadap sebuah isu mutlak dilakukan oleh setiap lembaga untuk bisa berpartisipasi dan memberikan masukan kepada pembentuk undang-undang. Kajian terhadap sistem pemilu dilakukan oleh empat lembaga yakni Cetro, IPC, Perludem, dan Kemitraan. Sebab, masukan yang disampaikan kepada pembentuk undang-undang mesti memiliki dasar legitimasi kajian yang kuat, sehingga cukup dipercaya sebagai sebuah gagasan yang utuh.

Masing-masing lembaga memiliki kebijakan sendiri. Cetro, misalnya. Selain kajian yang dilakukan oleh tim peneliti, juga melibatkan publik di daerah. Cetro mengagendakan diskusi dengan *stakeholder* terkait di empat wilayah yaitu Jakarta, Aceh, Pontianak, dan Makassar. Melalui kajian dan diskusi ini terpetakan problem pemilu akibat desain sistem pemilu yang tidak tepat, seperti desain surat suara yang terlalu besar, yang menyulitkan pemilih; kurangnya keterwakilan perempuan, dan; rumitnya sistem pemilu yang digunakan.

Kajian-kajian terhadap sistem pemilu juga dilakukan oleh IPC, Kemitraan, dan Perludem. Dalam melakukan kajian tentang sistem pemilu, Kemitraan membentuk Tim Konsultan Kemitraan untuk Advokasi Sistem Pemilu yang beranggotakan Prof. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim

Asy'ari, dan August Mellaz. Hasil kajian Tim Konsultan inilah yang kemudian diadvokasi oleh IPC dan Perludem. Hasil kajian Kemitraan ini dituangkan dalam 16 buku seri demokrasi elektoral. Dan, tidak jarang mengirimkan masukan ke *email* Sekretariat Pansus RUU Pemilu, yakni set_komisi2@dpr.go.id.

Gagasan yang diusung Kemitraan dan IPC terkait empat isu krusial yakni sistem pemilu, ambang batas parlemen, besaran daerah pemilihan, dan metode penghitungan suara. Metode penghitungan suara merupakan isu baru, dan tim ini mengusulkan metode Divisor varian Webster. Metode ini didorong oleh IPC dan tim Kemitraan karena penghitungan dengan Metode Kuota tidak memberikan porsi yang sesuai antara perolehan suara dan perolehan kursi.

Terkait dengan sistem pemilu, Perludem juga memiliki beberapa kajian yang menjadi bahan advokasi dan masukan kepada pembentuk undang-undang. Beberapa kajian itu dituangkan dalam bentuk buku antara lain: **“Ambang Batas Perwakilan dan Pengaruh *Parliamentary Threshold* terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu”** dan **“Alokasi Kursi DPR 560 ke Provinsi dan Pembentukan Daerah Pemilihan 3-6 Kursi, 3-8 Kursi, dan 3-10 Kursi”**. Selain itu, juga berbagai *briefing papers* serta komparasi DIMRUU Pemilu, yang kesemuanya

telah didistribusikan kepada seluruh pemangku kepentingan pemilu (DPR [Timus, Pansus, Komisi II, dan pimpinan fraksi], Kemendagri, OMS, media massa, perguruan tinggi, maupun lembaga donor internasional).

Gagasan-gagasan yang muncul dari hasil kajian tersebut, selain didistribusikan dan disampaikan kepada pembuat undang-undang, juga menjadi bahan diskusi publik. Diskusi publik ini merupakan salah satu sarana untuk membangun wacana dan memperoleh masukan dari banyak pihak. Wacana publik ini didorong bersama dengan media masa sebagai alat komunikasi efektif dengan banyak pihak, baik pemangku kepentingan maupun masyarakat sebagai pemilih. Melalui diskusi media tersampaikan gagasan tentang sistem pemilu, sehingga perdebatan dan wacana perubahan sistem pemilu tidak hanya menjadi konsumsi pembentuk undang-undang.

2. HEARING DENGAN FRAKSI DAN PARTAI POLITIK

Hasil kajian yang sudah tersusun tidak cukup hanya menjadi sebuah buku yang kemudian disampaikan kepada publik melalui serangkaian diskusi. Gagasan akan tinggal gagasan jika tidak disampaikan kepada pemangku kepentingan secara langsung, seperti pembentuk undang-undang.

Karena itu, Cetro, Perludem, IPC, dan Kemitraan memiliki agenda pertemuan dengan pembentuk undang-undang, baik anggota maupun fraksi-fraksi di DPR.

Cetro, misalnya, melakukan kunjungan ke fraksi-fraksi DPR dan dewan pimpinan pusat (DPP) partai. Adapun fraksi yang pernah dikunjungi Cetro adalah PKB. Dalam kunjungannya ke Fraksi PKB, Cetro menyampaikan gagasan perubahan sistem dengan memberikan simulasi. Simulasi merupakan cara yang efektif, karena gagasan yang disampaikan lebih mudah dipahami. Audiensi dilakukan kepada Ketua Fraksi PKB yang juga anggota Komisi II dari PKB, Abdul Malik Haramain.

Selain melakukan kunjungan fraksi, Cetro juga beberapa kali diundang ke DPP partai untuk menyampaikan gagasannya. Berbeda dengan kunjungan ke fraksi, kunjungan ini dilakukan di kantor DPP, dihadiri anggota partai, tim kajian partai—khususnya bagian kemenangan pemilu—dan anggota DPR dari partai tersebut. Salah satu DPP yang mengundang Cetro untuk berdiskusi adalah PPP. Partai ini juga sempat mengundang Perludem untuk memberikan masukannya.

Hal serupa dilakukan IPC yang beraudiensi kepada fraksi-fraksi di DPR. Semua fraksi dikunjungi, kecuali Gerindra dan Hanura. Dalam audiensi dengan fraksi-fraksi, mereka biasanya ditemui “anggota kunci” yang masuk dalam Pansus

dan Panja RUU Pemilu. Mekanismenya adalah dengan mengirimkan surat untuk datang ke fraksi atau mengundang anggota DPR untuk berdiskusi di tempat umum.

Dari semua fraksi yang dikunjungi, Fraksi PKB adalah yang paling serius mengelaborasi isu sistem pemilu. Sedangkan, fraksi yang memiliki gagasan sama atau hampir sama adalah Fraksi PDIP, Golkar, dan PKS. Setidaknya, gagasan yang disampaikan masuk dalam pembahasan dan menjadi bahan argumentasi dalam perdebatan pembahasan RUU Pemilu.

3. MEMANTAU PROSES PEMBAHASAN

IPC dan Perludem memiliki tim pemantau untuk mengikuti perkembangan sidang pembahasan RUU Pemilu. Tim pemantau IPC ditempatkan di gedung DPR untuk melihat langsung pembahasan RUU Pemilu dari hari ke hari. Bahkan, tim pemantau ini juga mengikuti proses pembahasan yang dilakukan di luar DPR, seperti hotel dan tempat-tempat lainnya di sekitar Jakarta.

Tujuan pemantauan ini adalah untuk mengetahui sampai di mana proses pembahasan RUU Pemilu, sehingga dapat menentukan strategi advokasi yang perlu diterapkan. Pemantauan juga dilakukan untuk mengetahui pemetaan posisi fraksi terkait isu krusial yang dibahas. Dalam mengikuti

perkembangan sidang pembahasan RUU Pemilu, advokasi tidak hanya mengikuti perkembangan materi yang dibahas dalam persidangan, tetapi juga menyampaikan isu baru dan mendorongnya untuk dibahas dalam persidangan.

Hasil pemantauan tersebut sejalan dengan tujuan yang telah ditargetkan, yaitu mengetahui strategi advokasi apa yang harus dilakukan dan mengetahui pemetaan posisi fraksi terkait isu krusial yang dibahas. Tentunya, didukung dengan akurasi data seperti risalah pembahasan, naskah akademik, pendapat akhir faksi, pendapat akhir Pemerintah, dan daftar tenaga ahli yang diikutsertakan dalam pembahasan.

4. TENAGA AHLI, LEGISLATOR BAYANGAN

Dalam menyusun undang-undang, anggota DPR dibantu oleh tenaga ahli. Tenaga ahli di DPR terdiri atas tenaga ahli komisi, tenaga ahli fraksi, dan tenaga ahli anggota. Tenaga ahli komisi adalah tenaga ahli yang bertugas di komisi tempat penyusunan undang-undang. Mereka bertugas menyiapkan bahan untuk rapat pembahasan sebuah undang-undang dan bertanggung jawab kepada pimpinan komisi. Sementara, tenaga ahli fraksi adalah tenaga ahli yang bertanggung jawab kepada fraksi. Tugasnya menyampaikan perkembangan pembahasan undang-undang kepada seluruh

anggota fraksi, agar setiap anggota fraksi memiliki pandangan yang sama. Adapun tenaga ahli anggota adalah tenaga ahli yang bertanggung jawab kepada anggota, dan selalu mendampingi anggota dalam sidang pembahasan RUU Pemilu.

Dalam pembahasan sebuah RUU, para tenaga ahli ini bertugas mencari informasi sebanyak mungkin tentang berbagai alternatif gagasan. Tugas ini dapat menjadi pintu masuk masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembuatan undang-undang. Karena, para tenaga ahli mencari sumber informasi dari berbagai macam sumber, termasuk menghubungi kelompok masyarakat sipil yang memiliki hasil kajian tentang kepemiluan. Momentum ini yang kemudian digunakan oleh masyarakat sipil untuk menyampaikan gagasan dan juga sebagai strategi advokasi.

Tenaga ahli merupakan pintu masuk yang efektif dalam menyampaikan sebuah gagasan. Dan, hal ini berjalan dalam pembahasan RUU Pemilu. Terkadang, sulit menyampaikan gagasan secara langsung kepada anggota Dewan, karena kesibukan dan padatnya agenda.

Lembaga yang cukup intensif melakukan pertemuan dan diskusi dengan tenaga ahli DPR adalah IPC dan Perludem. Diskusi tentang isu krusial dalam pembahasan RUU Pemilu dengan tenaga ahli berjalan efektif dalam forum formal seperti *focus group discussion* (FGD) dan *workshop*.

Selain itu, juga dilakukan diskusi informal untuk menyampaikan gagasan tentang sistem pemilu.

Diskusi formal biasanya untuk pendalaman materi mengenai salah satu isu dalam pembahasan RUU Pemilu. Misalnya, mengenai penghitungan suara menjadi kursi. Penghitungan ini merupakan salah satu hal teknis dalam pembahasan RUU Pemilu. Tidak semua anggota Dewan memahami cara mengonversi suara menjadi kursi, begitu juga dengan tenaga ahlinya. Karena anggota Dewan tidak memiliki waktu untuk mempelajarinya, maka yang diundang adalah tenaga ahlinya, dengan harapan mereka akan menyampaikannya kepada anggota DPR.³³

Mengingat tema penghitungan suara merupakan tema yang teknis dan agak sulit dipahami dalam waktu singkat, maka dilakukan *workshop* beberapa hari untuk membahasnya secara khusus. Untuk mempermudah penyampaian gagasan, salah satu metode yang digunakan adalah simulasi.

Penyampaian gagasan melalui tenaga ahli dapat dikatakan efektif karena tenaga ahli memang ditugaskan secara khusus oleh anggota DPR untuk menggali informasi dan kajian tentang kebijakan yang akan diakomodasi dalam RUU Pemilu. Karena itu, tenaga ahli perlu memahami secara mendalam beberapa alternatif gagasan dan menyampaikan

33 Activity report IPC.

semuanya kepada anggota DPR sebagai bahan perdebatan.

Penyampaian gagasan melalui tenaga ahli juga cukup efektif karena mereka tidak memiliki kepentingan politik yang sangat kuat seperti halnya anggota DPR. Karena itu, tenaga ahli cenderung terbuka menerima banyak gagasan. Gagasan-gagasan yang diperoleh inilah yang kemudian menjadi materi dalam perdebatan penyusunan UU Pemilu, termasuk empat isu krusial soal sistem pemilu.

Workshop tenaga ahli DPR tersebut dilakukan sebagai pendampingan teknis kepada *stakeholder* untuk memahami secara ilmiah substansi yang diperdebatkan dalam pembahasan RUU Pemilu. Pada dasarnya ada dua sasaran yang bisa dicapai melalui kegiatan ini. Pertama, memberikan argumentasi ilmiah mengenai substansi pembahasan RUU Pemilu. Kedua, mengetahui sikap masing-masing fraksi terhadap substansi pembahasan RUU Pemilu.

Tenaga ahli yang diundang dalam *workshop* mewakili fraksi di DPR. Materi yang dibahas dalam *workshop* adalah isu-isu yang krusial dalam pembahasan RUU Pemilu yaitu pendaftaran pemilih, alokasi kursi, metode penghitungan suara, mekanisme pencalonan, *parliamentary threshold*, penegakan hukum pemilu, dan pemilu serentak.

Namun, terkadang ada pula sejumlah kendala terkait dengan tenaga ahli, yaitu persepsi yang kurang baik terhadap tenaga ahli itu sendiri.

Tenaga ahli terkadang dipersepsikan sebagai asisten pribadi anggota DPR dan tidak memahami substansi pembahasan undang-undang. Akibatnya, peran tenaga ahli tidak maksimal. Mestinya, tenaga ahli diposisikan sebagai orang yang akan sangat membantu anggota DPR dalam menyiapkan materi dan substansi pembahasan sebuah undang-undang. Tenaga ahli diharapkan mampu memmberikan *support* materi kepada anggota Dewan, sehingga perdebatan yang muncul dari anggota akan lebih berkualitas dan memiliki argumentasi kuat.

Seharusnya tenaga ahli mengerti dan memahami substansi pembahasan undang-undang. Bahkan, diskursus mengenai substansi seharusnya selesai di tenaga ahli, sedangkan anggota DPR pada posisi pengambil kebijakan politik. Namun, yang terjadi kebanyakan anggota DPR tidak memaksimalkan fungsi tenaga ahlinya, sehingga menjadi salah satu penghambat pembahasan undang-undang. Beberapa anggota DPR di Komisi II memiliki tenaga ahli yang cukup kapabel untuk membantu mereka dalam pembahasan undang-undang, mengingat agenda anggota DPR sangat padat, sehingga tidak memungkinkan untuk memahami dan mendalami seluruh isu.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa agenda partisipasi berlangsung secara timbal balik antara DPR dan publik. DPR telah memiliki sejumlah agenda partisipasi

melalui rangkaian pembahasan dengan menghadirkan akademisi sebagai ahli, lembaga negara terkait, maupun kelompok masyarakat sipil yang dinilai terkait langsung dengan isu bahasan RUU Pemilu 2012.

Di luar agenda resmi tersebut, dengan menyesuaikan kebutuhan pencarian informasi, fraksi dan anggota komisi yang terlibat dalam pembahasan RUU Pemilu 2012 cukup aktif mengumpulkan informasi dan masukan publik. Melalui agenda resmi fraksi atau optimalisasi peran tenaga ahli, DPR mengumpulkan dan menjangkau masukan publik.

Namun, cukup disayangkan, agenda partisipasi itu tidak ditemukan di Pemerintah. Pemerintah menganggap partisipasi itu sudah melekat dengan mekanisme yang berlangsung di DPR. Maka, mengingat RUU Pemilu 2012 merupakan usulan DPR, pemerintah tidak secara khusus melakukan agenda partisipasi masyarakat.

Agenda partisipasi masyarakat tidak hanya secara aktif dilakukan DPR. Di pihak lain, masyarakat sipil juga cukup intensif mengusung agenda partisipasi. Melalui serangkaian kegiatan advokasi, beberapa elemen masyarakat sipil terkait memberikan masukan kepada DPR, baik secara langsung ke anggota, fraksi, maupun secara tidak langsung lewat kolaborasi dengan tenaga ahli. Agenda kampanye publik pun tidak luput dari rencana strategis masyarakat sipil dalam mengusung agenda publik.

Meski demikian, agenda partisipasi dalam bahasan bab tiga ini merupakan potret partisipasi formil yang telah dilakukan DPR, Pemerintah, dan masyarakat sipil. Bahasan terkait partisipasi ini belum menyentuh pokok bahasan

substansi partisipasi itu sendiri: apakah agenda partisipasi yang disediakan tersebut cukup berkontribusi dan menjadi pertimbangan dalam setiap pengambilan kebijakan dalam RUU Pemilu 2012. Menjawab partisipasi substansial tersebut, maka bab empat akan membahasnya lebih lanjut.

POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU

BAB IV

Kebijakan Hukum Pengaturan Sistem Pemilu: Sebuah Potret Partisipasi Masyarakat

Proses partisipasi publik sangat menentukan bagi lahirnya sebuah politik hukum pemilu sebagai sistem yang ideal. Partisipasi publik tidak bisa diabaikan begitu saja karena peran pentingnya sebagai penyeimbang diskursus lahirnya suatu kebijakan sistem pemilu. Karena itu, terbukanya ruang partisipasi publik dapat menentukan apakah sistem pemilu yang disepakati merupakan bagian dari politik hukum pemilu sebagai tatanan nilai yang ideal, bukan karena kepentingan politik semata.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka analisis dan uraian dalam bab ini akan mengidentifikasi latar belakang atau dasar pertimbangan lahirnya isu-isu dalam sistem pemilu yang telah menjadi kebijakan hukum dalam UU Pemilu 2012. Bahasan berikut akan memetakan perkembangan pemikiran yang melatarbelakangi, kondisi sosial dan politik, serta kepentingan di balik lahirnya ketentuan sistem pemilu. Apakah sistem pemilu lahir atas pertimbangan dan masukan masyarakat, atau justru lahir atas dominasi kebijakan politik penguasa suara di DPR.

Bahasan tentang sistem pemilu dalam bab ini melingkup lima isu penting yang merupakan bagian dari unsur-unsur sistem. Kelima isu itu meliputi sistem pemilu, ambang batas parlemen, syarat kepesertaan, alokasi kursi dan daerah pemilihan, serta penghitungan suara dan penentuan calon terpilih. Kelima isu tersebut akan menjadi objek bahasan untuk melihat apakah DPR cukup terbuka dan partisipatif dalam pengambilan kebijakannya atau tidak.

A. KONTRIBUSI PUBLIK TERHADAP PEMBUATAN KEBIJAKAN

Bahasan sebelumnya telah mengurai bentuk partisipasi publik dalam penyusunan UUPemilu 2012. Bentuk partisipasi publik yang dipotret sebelumnya lebih pada konteks partisipasi formil. Partisipasi ini lebih mengedepankan keterlibatan pada proses tanpa melihat lebih jauh dampak dari proses tersebut terhadap kebijakan yang diambil. Karena itu, dalam bahasan ini akan diperlihatkan agenda-agenda pembahasan yang melibatkan publik: baik DPR dan Pemerintah sebagai pihak yang aktif melibatkan publik atau publik yang aktif melibatkan diri.

Namun, untuk melihat transparansi dan partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan UU Pemilu 2012 tidak cukup berhenti sampai di situ. Transparansi dan partisipasi publik harus dilihat lebih jauh dengan menilai apakah dalam lahirnya kebijakan itu terdapat kontribusi publik atau tidak. Mesti dicermati apakah kebijakan terkait sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012 lahir atas pertimbangan kepentingan

bersama --baik partai politik dan pemangku kepentingan lainnya-- atau sekadar kepentingan partai. Meminjam istilah yang digunakan Habermas, apakah lahirnya pengaturan tentang sistem pemilu lebih condong sebagai hasil interaksi strategis atau interaksi komunikatif.

Sedikit mengulang bahasan sebelumnya, tindakan komunikatif ini merupakan tindakan yang mengarahkan diri pada konsensus. Tindakan ini tidak terjadi secara semena-mena, melainkan didasarkan pada orientasi pencapaian pemahaman satu sama lain. Artinya, sistem pemilu itu mestinya lahir dari suatu pemahaman bersama hasil komunikasi yang baik antara pembuat undang-undang dengan partisipasi masyarakat.

Pengertian tindakan komunikatif dalam penyusunan perundang-undangan sama persis dengan karakter suatu produk hukum responsif. Produk hukum responsif memiliki tiga karakter yakni pembuatannya dilakukan secara partisipatif, materi muatannya aspiratif, dan rincian isinya limitatif.¹

Sedangkan, tindakan strategis dalam penyusunan perundang-undangan cenderung lahir atas tindakan yang ditandai paksaan dan kekerasan. Ini disebut juga mekanisme tindakan memengaruhi dengan orientasi pada sukses atau efek dari tindakan memengaruhi. Konsep tindakan strategis ini mirip dengan karakter suatu produk hukum ortodoks dengan karakter: pembuatannya sentralistik-dominatif, muatannya positivis-instrumentalistik, dan rincian isinya

1 Mahfud MD, 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 7.

*open interpretative.*²

Sebelum melangkah lebih lanjut pada bahasan tentang lahirnya sistem pemilu, penting kiranya mengurai apa yang dimaksud dengan hukum responsif dan ortodoks. Mahfud MD menyebutkan pembangunan hukum ortodoks mempunyai kecenderungan peran lembaga-lembaga negara (Pemerintah dan DPR) yang sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukumnya. Sedangkan, dalam pembangunan hukum responsif, peran besar terletak pada lembaga peradilan yang disertai partisipasi luas kelompok sosial atau individu-individu di dalam masyarakat.³

Hukum responsif ini muncul sebagai tujuan utama penganut realisme hukum, yakni untuk membuat hukum menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Karenanya, penganut aliran ini mendorong perluasan bidang-bidang yang memiliki keterkaitan secara hukum, agar pola pikir atau nalar hukum dapat mencakup pengetahuan dalam konteks sosial dan memiliki pengaruh terhadap tindakan resmi aparat hukum.⁴

Atas dasar itu, dalam bahasan selanjutnya akan dilihat apakah dari proses lahirnya, ketentuan tentang sistem pemilu terkategori sebagai produk hukum yang responsif atau sebaliknya. Apakah sistem pemilu lahir dari tindakan komunikatif atau cenderung merupakan hasil tindakan

² *Ibid.*

³ *Ibid.* Hlm. 29.

⁴ Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2003. *Hukum Responsif: Pilihan di Masa Transisi*. Ford Foundation dan HuMa: Jakarta. Hlm. 59.

strategis.

Identifikasi terhadap kategori produk hukum dalam sistem pemilu ini selanjutnya akan memperlihatkan kebijakan yang diberlakukan dalam sistem pemilu. Kebijakan hukum ini oleh beberapa ahli kemudian disebut sebagai politik hukum. Menurut Mahfud MD, politik hukum ini merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan --baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama-- dalam kerangka mencapai tujuan negara.⁵

Politik hukum, menurut Padmo Wahyono, merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.⁶ Politik hukum berkaitan dengan hukum yang diharapkan (*ius constituendum*). Dalam konteks sistem pemilu, itu berarti sistem seperti apa yang diharapkan dapat mencapai tujuan pemilu, yakni kedaulatan rakyat.

Politik hukum yang sesungguhnya memiliki tujuan mulia yang ingin dicapai masyarakat, bangsa, dan negara. Politik hukum memiliki beban sosial suatu masyarakat, bangsa, dan negara untuk mewujudkan cita-cita bersama. Kebijakan hukum yang dikeluarkan tidak boleh ditunggangi oleh kepentingan pihak tertentu untuk mengabdikan pada kepentingannya sendiri. Bernard L Tanya kemudian menegaskan, dalam perspektif politik hukum, hukum tidak boleh dimanfaatkan untuk sembarang tujuan di luar tujuan

5 Mahfud MD, *Op. Cit.* Hlm. 1.

6 Padmo Wahyono, 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Cetakan II. Ghalia Indonesia. Jakarta.

ideal bersama.⁷

Berdasarkan penjelasan tersebut, politik hukum digunakan sebagai pisau analisis untuk melihat sejauh mana proses transparansi dan partisipasi penyusunan UU Pemilu 2012. Sekali lagi, transparansi dan partisipasi tidak hanya dilihat pada prosesnya, namun juga pada substansi materi sistem pemilu yang telah disepakati. Hal ini dilakukan untuk melihat apakah pengambilan kebijakan hukum tentang sistem pemilu itu lahir sebagai sebuah kesepakatan bersama antara publik, DPR, dan Pemerintah, atau justru politik hukum sistem pemilu telah ditunggangi oleh kepentingan individu dan kelompok tertentu menuju Pemilu 2014.

Oleh karena itu, ruang lingkup bahasan ini nantinya akan melihat lebih jauh tentang politik hukum sistem pemilu. Apakah kemudian politik hukum sistem pemilu ini lahir sebagai kesepakatan bersama pemangku kepentingan atau justru sebagai bentuk kompromi kepentingan politik dengan mengabaikan kebijakan yang seharusnya. Politik hukum ini merupakan agenda perjuangan bagi kepentingan bersama/ umum. Politik hukum selalu memiliki misi utama untuk meletakkan fondasi bagi pengabdian pada kepentingan bersama.

Mengingat isu-isu yang akan menjadi pokok bahasan merupakan tema yang unik dan menyangkut kepentingan politik, maka pengambilan kesimpulan tentang terbuka dan partisipatifnya pengambilan kebijakan tentang sistem pemilu didasarkan pada isu dan partai tertentu.

7 Bernard L Tanya, 2011. *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*. GENTA Publishing: Yogyakarta. Hlm. 11.

B. POTRET KEBIJAKAN HUKUM LIMA ISU KRUSIAL SISTEM PEMILU

1. Mencari Bentuk Konstitusional Sistem Pemilu

Setelah melewati perdebatan panjang, UU Pemilu 2012 akhirnya menetapkan sistem proporsional terbuka sebagai sistem dalam pemilihan anggota DPR dan DPRD dalam Pemilu 2014. Sedangkan, untuk memilih anggota DPD, menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Demikian bunyi pengaturan sistem pemilu dalam Pasal 5 UU Pemilu 2012.

Dalam literatur ilmu politik --khususnya tentang kepemiluan-- disebutkan bahwa dasar pemikiran yang mendasari munculnya sistem proporsional adalah untuk mengurangi kesenjangan antara perolehan suara partai secara nasional dengan perolehan kursi di parlemen.⁸ Dengan kata lain, perolehan suara partai politik berbanding lurus dengan perolehan kursinya. Jean Blondel, sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, menyebut sistem ini sebagai *multi-member constituency* atau satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil. Kebalikan dari sistem ini adalah sistem distrik atau *single-member constituency* yakni satu daerah

8 Andrew Raynold dalam buku *Sistem Pemilu*, 2009. ACE Project, kerjasama antara International IDEA, United Nation dan International Foundation for Election System. Hlm. 99.

pemilihan memilih satu wakil.⁹

Penetapan sistem proporsional untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD serta sistem distrik untuk pemilihan anggota DPD tersebut tidak cukup banyak diperdebatkan. Perdebatan justru muncul dalam penentuan apakah sistem untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD adalah proporsional daftar terbuka atau tertutup. Apakah yang akan digunakan adalah sistem proporsional tertutup atau proporsional terbuka seperti Pemilu 2009. Sistem proporsional daftar terbuka atau tertutup ini diartikan sebagai kesempatan bagi pemilih untuk memilih caleg selain partai yang disukai.¹⁰

Sistem proporsional tertutup dimaksudkan bahwa urutan calon anggota legislatif yang dipilih berdasarkan daftar yang ditentukan oleh partai, dan pemilih tidak dapat mengungkapkan suatu preferensi terhadap caleg mana yang disukainya.¹¹ Surat suara dalam sistem proporsional tertutup berisi nomor, nama, dan lambang partai, tetapi tidak mencantumkan nama para caleg. Sedangkan, penentuan caleg terpilih dilakukan partai.

Keuntungannya, partai dapat memasukkan caleg (mungkin anggota kelompok etnis minoritas, kelompok bahasa, atau wanita) yang mungkin akan

9 Miriam Budiardjo, 2010. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta. Hlm. 461-462.

10 Ben Reilly, 2009. *Sistem Pemilu*. ACE Project, *Op. Cit.* Hlm. 110.

11 Ben Reilly, 2001. *Sistem Pemilu*. ACE Project, kerjasama IFES-IDEA-UN. Hlm. 110.

sulit terpilih tanpa mekanisme ini. Namun, sistem ini memiliki kekurangan, yakni pemilih tidak dapat menentukan langsung siapa wakilnya. Sistem ini juga sangat tidak responsif terhadap perubahan.¹² Seperti yang terjadi di Jerman Timur pada 1990, di mana salah satu calon yang masuk dalam daftar memiliki masalah hukum. Permasalahan itu muncul empat hari sebelum pemilihan. Namun, karena sistem yang digunakan adalah proporsional tertutup, maka pemilih tidak punya pilihan lain, karena daftar nama calon tidak bisa diubah atau dicoret.¹³

Berbeda dengan sistem tertutup, sistem proporsional terbuka memberikan kesempatan kepada pemilih untuk memilih caleg dari sebuah partai. Kelemahan sistem ini, membuka ruang pertarungan antarcaleg dalam satu partai untuk memperoleh suara. Sistem ini dapat mengarah pada konflik dan fragmentasi dalam partai.¹⁴

Kondisi itu terkonfirmasi dalam pelaksanaan Pemilu 2009. Konflik muncul dalam sengketa hasil pemilu antara Dewi Coryati dengan Patrice Rio Capella, caleg dari Partai Amanat Nasional (PAN). Dewi Coryati, caleg nomor urut dua, mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi dengan klaim kehilangan 13.800 suara. Klaim ini

12 *Ibid.*

13 Electoral System Design. The International IDEA Handbook. Pp 84.

14 *Ibid.*

dikabulkan Mahkamah pada 24 Juni 2009, melalui Putusan Nomor 74/PHPU.C-VII/2009. Akibatnya, keterpilihan Patrice Rio Capella beralih ke Dewi Coryati.¹⁵

Konflik serupa juga muncul antara Usman M. Toekan dengan koleganya Ahmad Yani, caleg Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dari Daerah Pemilihan Sumatera Selatan I. Usman menggugat KPU terkait penetapan anggota DPR terpilih, karena menganggap KPU keliru menetapkan putusan Mahkamah berkenaan dengan penetapan suara dan kursi. Usman menggugat KPU ke PTUN karena melakukan penetapan suara berdasarkan surat panitera Mahkamah yang isinya tidak sesuai dengan amar putusan Mahkamah. Keputusan rapat pleno KPU pada 21 Agustus 2009 yang sebelumnya menetapkan Usman M. Toekan sebagai caleg terpilih, diganti dengan Ahmad Yani berdasarkan surat Panitera MK, Zainal Arifin Hoesein. Surat bernomor 121/PAN.MK/VIII/2009 itu memberikan tambahan 10.417 suara kepada Ahmad Yani.¹⁶

Lantas bagaimana dengan sistem pemilu di Indonesia akhir-akhir ini? Sejak Pemilu 1955 hingga 1999, Indonesia menggelar pemilu dengan sistem proporsional tertutup. Pemilih dalam rentang waktu tersebut hanya memilih tanda

15 Fernita Darwis, 2011. *Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*. Alfabeta: Bandung. Hlm. 334-335.

16 *Ibid.* Hlm. 337-338.

gambar partai. Suara pemilih jatuh kepada partai, yang kemudian didistribusikan ke daftar caleg yang disusun pimpinan partai. Namun, dalam Pemilu 2004 terjadi perubahan sistem. Pemilih tidak hanya memilih tanda gambar partai, tapi juga memilih langsung nama caleg. Daftar caleg juga sudah eksplisit dimuat di surat suara. Bahkan, Pasal 6 Ayat (1) UU Nomor 12/2003 tentang Pemilu Legislatif menyebutkan “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.”

Meski telah disebut secara eksplisit, namun ternyata belum bisa dikatakan sebagai sistem proporsional terbuka. Sebab, proporsional terbuka tidak semata ditentukan adanya daftar nama caleg di surat suara. Terbuka tidaknya sebuah sistem lebih ditentukan bagaimana caleg terpilih ditentukan.¹⁷ Karena itu, sebagian pengamat politik menyebut sistem pemilu pada Pemilu 2004 masih merupakan sistem proporsional tertutup. Sebagian lagi menyebutnya setengah tertutup. Kategorisasi yang dibuat Electoral Reform Society, sistem demikian adalah *semi open lists*, karena pemilih dapat memengaruhi siapa yang harus dipilih, tapi kebanyakan kandidat terpilih ditentukan

17 Harun Husein. *Pergumulan Menuju Proporsional Terbuka*. Teraju-Republika, 15 Mei 2012.

berdasarkan daftar partai.¹⁸

Untuk Pemilu 2009, Pasal 5 Ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif menyatakan “pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.” Meski secara eksplisit menyebut proporsional terbuka, namun lagi-lagi sistem yang digunakan tidak cukup konsisten. Pemilih memang tidak hanya disuguhkan tanda gambar partai namun juga *list* nama calon anggota legislatif (caleg). Tapi, dalam penentuan caleg terpilih justru tidak sepenuhnya didasarkan pada hasil pilihan pemilih. Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan huruf e UU Pemilu 2008 justru secara tegas memberikan kewenangan kepada partai untuk menentukan keterpilihan caleg berdasarkan nomor urut terkecil. Sistem demikian jelas telah menunjukkan ketidakadilan, karena bisa jadi caleg nomor urut 10 dengan perolehan suara 10 ribu akan kalah dengan caleg nomor urut satu yang hanya memiliki 500 suara. Dengan sistem ini, maka kursi akan diberikan kepada caleg nomor urut satu yang hanya memiliki 500 suara.

Berdasarkan hal itu, maka sistem ini di-*judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Terhadap permohonan tersebut, Mahkamah mengeluarkan Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2009 yang

18 Harun Husein, *Ibid.*

membatalkan Pasal 214 UU Pemilu 2008. Mahkamah menilai ketentuan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e bertentangan dengan konstitusi. Ketentuan itu inkonstitusional karena dinilai bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan bertentangan dengan prinsip keadilan seperti termaktub di Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Mahkamah, dalam pendapat hukumnya pada poin 3.15.3, memberikan argumentasi sebagai berikut:

- *Inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat sebagaimana telah diuraikan di atas dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil;*
- *Hal tersebut akan menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam*

artinya yang substantif, karena tidak ada rasa dan logika yang dapat membenarkan bahwa keadilan dan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dapat dilanggar dengan cara seperti itu;

- *Bahwa dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan **tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing Caleg**. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak;*

Berdasarkan putusan tersebut, penyelenggaraan Pemilu 2009 akhirnya menggunakan sistem proporsional daftar terbuka dalam arti sebenarnya. Proporsional daftar terbuka berarti pemilih dapat memilih bukan saja partai yang mereka sukai,

tetapi juga caleg dari partai tersebut.¹⁹ Caleg yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan menjadi caleg terpilih, tanpa mempedulikan nomor urut.

Dalam menentukan kursi dan calon terpilih yang akan duduk di lembaga legislatif, yang pertama yang dilakukan adalah menghitung perolehan kursi partai. Kemudian, perolehan kursi itu didistribusikan kepada kandidat berdasarkan suara terbanyak.

Perkembangan selanjutnya, putusan Mahkamah ini tidak hanya berpengaruh terhadap penyelenggaraan Pemilu 2009, tapi juga memengaruhi perdebatan penentuan sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012. Perdebatan muncul karena sifat putusan Mahkamah yang merupakan tafsir resmi terhadap konstitusi, yang tentu mengikat terhadap pengaturan sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012. Karena itu, banyak pihak merasa bimbang untuk meninggalkan sistem pemilu proporsional terbuka untuk misalnya beralih ke proporsional tertutup.

Namun, jika dicermati lebih lanjut, putusan Mahkamah tentang suara terbanyak itu sebenarnya tidak menentukan sistem apa yang harus digunakan dalam Pemilu 2014 dan pemilu-pemilu berikutnya. Putusan Mahkamah muncul sebagai dampak atas inkonsistensi sistem pemilu dengan mekanisme

19 *Ibid.*

penentuan wakil rakyat. Sistem yang dipilih adalah proporsional terbuka, namun penentuan caleg terpilih tetap menjadi kuasa partai. Pantaslah jika kemudian Mahkamah menilainya inkonstitusional, karena pemilih sudah memberikan pilihannya, namun penentuan keterpilihan justru berada di tangan partai.

Mestinya, pengaturannya dilakukan secara konsisten antara pilihan sistem dengan teknis penentuan caleg terpilih. Jika sistemnya proporsional terbuka, maka pemilih mestinya diberi ruang untuk memilih caleg, dan keterpilihan caleg mesti didasarkan pada pilihan tersebut. Sebaliknya, jika sistem yang dipilih adalah proporsional tertutup, maka pemilih memberikan suaranya kepada partai dan keterpilihan caleg diserahkan kepada partai. Dengan sistem ini, berarti pemilih telah memberikan kedaulatannya kepada partai untuk menentukan caleg terpilih.

Namun, pertimbangan putusan Mahkamah tersebut bukanlah satu-satunya alasan bagi partai memperdebatkan sistem pemilu yang akan digunakan. Dua kelompok yang muncul --yakni pengusung proporsional terbuka dan tertutup-- sesungguhnya memiliki argumentasi terkait kepentingan masing-masing partai. Penentuan sistem ini erat kaitannya dengan tujuan penataan dan kondisi masing-masing partai.

Pengusung proporsional tertutup seperti Partai

Keadilan Sejahtera (PKS), misalnya, berargumen bahwa sistem ini dapat mendorong proses kaderisasi yang sehat di internal partai. Demikian disampaikan mantan anggota Panitia Khusus (Pansus) RUU Pemilu, Al Muzzammil Yusuf. Menurutnya, "Hanya kader-kader terbaik partai yang telah bekerja dan berkontribusi membangun basis partai yang akan masuk dalam lembaga legislatif, baik di pusat maupun di daerah".²⁰ Selain itu, sistem proporsional tertutup memungkinkan biaya pemilu lebih murah, baik bagi negara, partai, maupun caleg.

Senada dengan Al Muzzammil, Gandjar Pranowo dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP) menilai sistem proporsional terbuka seperti Pemilu 2009 memunculkan banyak persoalan. Caleg dalam sistem proporsional terbuka cenderung individualistik, posisi partai politik menjadi lemah, dan biaya kampanye mahal --karena caleg melakukan kampanye sendiri-sendiri.²¹ Menguatkan pendapat itu, Firman Jaya Daeli, Ketua DPP PDIP, mengatakan, "Bila menggunakan sistem terbuka, parpol ibarat kendaraan semata, layaknya ojek. Setelah orang selesai membayar ke parpol untuk ditetapkan sebagai caleg, maka si caleg tak akan peduli lagi dengan parpol yang mengusungnya."²²

20 <http://www.tribunnews.com/2012/04/12/proporsional-tertutup-bikin-kaderisasi-politik-yang-sehat>.

21 <http://www.pikiran-rakyat.com/node/169861>.

22 <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f82ef403396e/sistem-pemilu-terbuka-untungkan-caleg-artis>.

Dengan kata lain, sistem proporsional tertutup ini diusung agar partai menjadi poros kekuatan. Institusionalisasi partai akan berjalan karena partai memiliki kuasa untuk mengendalikan, mengatur, dan melakukan kaderisasi terhadap anggotanya. Partai dapat mengusung kader yang dikehendaki melalui mekanisme internal partai.

Memang, dengan sistem proporsional tertutup, partai terlihat memiliki kekuasaan yang sangat besar. Inilah yang menjadi salah satu titik tolak kritik terhadap sistem proporsional tertutup. Sistem proporsional tertutup dinilai tidak menjamin akuntabilitas antara konstituen dengan caleg, serta cenderung menguatkan oligarki elite partai. Dengan kata lain, “Representasi calon dengan konstituen tidak terjamin,” demikian menurut Saan Mustopa dari Fraksi Partai Demokrat.²³

Viva Yoga Mauladi dari Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) menegaskan, fraksinya lebih condong kepada sistem terbuka. Dia menilai, dengan sistem tersebut akan terbuka persaingan dan pemilih dapat memilih langsung caleg yang diinginkannya. Ia juga tak menampik fakta bahwa PAN ‘menampung’ beberapa artis dalam pemilu lalu. Namun, menurutnya itu bukanlah sesuatu yang salah.²⁴

23 <http://www.pikiran-rakyat.com/node/169861>.

24 <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f82ef403396e/sistem-pemilu-terbuka-untungan-caleg-artis>.

Sistem proporsional terbuka, antara lain memang ditujukan untuk mendekatkan wakil rakyat dengan pemilihnya. Selama ini, kekuasaan untuk menentukan keterpilihan calon berada di tangan partai, sehingga loyalitas wakil rakyat lebih besar kepada partai dibanding kepada pemilih.

TABEL 4.1 PERKEMBANGAN SIKAP FRAKSI DPR TERHADAP SISTEM PEMILU

NO.	PARTAI POLITIK	DRAF BALEG	PANDANGAN MINI FRAKSI	SIKAP DI PARIPURNA
1.	PDIP	Proporsional Tertutup	Proporsional Tertutup	Proporsional Tertutup
2.	Golkar	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka
3.	PD	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka
4.	PAN	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka
5.	PKS	Proporsional Tertutup	Proporsional Tertutup	Proporsional Terbuka
6.	PKB	Proporsional Tertutup	Proporsional Tertutup	Proporsional Terbuka
7.	PPP	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka
8.	Gerindra	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka
9.	Hanura	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka

SUMBER: DIOLAH DARI BEBERAPA SUMBER

2. AMBANG BATAS PARLEMEN, TARIK ULUR EKSISTENSI PARTAI

Setiap sistem pemilu memiliki ambang batas. Yaitu, jumlah minimal suara atau kursi yang harus diperoleh partai untuk mendapatkan perwakilan.

Ambang batas parlemen diartikan sebagai persentase minimal suara yang harus diperoleh partai untuk diikutkan dalam penghitungan kursi di parlemen. Lantas, bagaimana pengaturan ambang batas parlemen dalam UU Pemilu 2012?

Ambang batas parlemen didesain untuk mengamankan keberadaan partai di parlemen. Penetapannya berlangsung alot karena terkait dengan kemungkinan lolos-tidaknya partai dalam Pemilu 2014. Komprominya, dalam pembahasan UU Pemilu 2012, DPR bersepakat menetapkan ambang batas 3,5 persen. Pasal 208 UU Pemilu 2012 menyatakan, “Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.”

Pemberlakuan ambang batas parlemen atau batas representasi perwakilan tersebut sangat dimungkinkan dalam sistem pemilu. Artinya, akan ada tingkat dukungan minimal yang diperlukan partai untuk memperoleh perwakilan. Penerapannya bisa secara legal (formal) --dicantumkan dalam undang-undang-- atau semata *de facto* secara matematis (efektif).

Ambang batas formal (*legal threshold*) umumnya dikembangkan di negara-negara yang memakai sistem pemilu proporsional. Menurut

kajian Andre Blais dan Louis Massicotte terhadap 58 (lima puluh delapan) negara demokrasi, dari 29 negara yang memakai sistem pemilu proporsional tidak semuanya menerapkan *legal threshold*, hanya 19 negara yang memberlakukan *legal threshold* dan 10 negara lainnya tidak mencantumkan di undang-undang atau *de facto threshold*.²⁵

Ambang batas yang diberlakukan selalu diiringi dengan maksud dan kepentingan tertentu. Sebagai contoh, pemberlakuan ambang batas lima persen di Jerman. Ambang batas bertujuan membatasi terpilihnya kelompok ekstremis, serta menghentikan partai-partai kecil sehingga tidak mendapatkan perwakilan.²⁶ Negara lain seperti Belanda memberlakukan ambang batas 0,67 persen dan Seychelles memberlakukan 10 persen.

Pemberlakuan ambang batas secara formal cenderung meningkatkan disproporsionalitas, karena suara yang sebenarnya dapat dipakai dalam perwakilan menjadi terbuang. Bahkan, pengalaman Polandia pada 1993, dengan ambang batas lima persen --dengan partisipasi pemilih lebih dari 34 persen-- ternyata tidak satupun partai yang melampauinya. Menurut Ben Reilly dan Andrew Raynold, pada kebanyakan kasus, ambang batas ini mempunyai pengaruh yang kecil terhadap hasil secara keseluruhan. Karena itu, sejumlah ahli

25 Andre Blais and Louis Massicotte, dalam Sigit Pamungkas. *Op.Cit.* Hlm 19.

26 Sistem Pemilu, Hlm. 109-110.

pemilu memandang tidak perlu pengaturan ambang batas secara formal, karena kerap menambah rumit aturan pemilu.²⁷

Penggunaan ambang batas parlemen di sejumlah negara bervariasi, baik besaran maupun level penggunaannya. Terdapat delapan negara yang menggunakan ambang batas pada tingkat lokal, tujuh negara memakai ambang batas pada tingkat nasional, dan empat negara memakai ambang batas pada tingkat nasional dan lokal.²⁸ Ambang batas tersebut diberlakukan sesuai tingkatannya masing-masing.

Berdasarkan paparan tersebut, Indonesia masuk kategori negara yang memberlakukan ambang batas formal (*legal threshold*). Pada Pemilu 2009 diterapkan besaran ambang batas 2,5 persen untuk tingkat nasional, sedangkan di tingkat lokal tidak diberlakukan. Ketentuan ambang batas ini kemudian mengalami perubahan. Ambang batas dinaikkan menjadi 3,5 persen dan wilayah berlakunya tidak hanya di tingkat nasional, namun sekaligus berlaku untuk lokal.

Keberlakuan ambang batas ini memang berbeda dengan beberapa negara yang disebutkan di atas. Sebab, pemberlakuan “secara nasional” adalah memberlakukan ambang batas nasional yang

27 Sistem Pemilu. *Op.Cit.* Hlm. 110.

28 Sigit Pamungkas. *Op.Cit.* Hlm. 19.

secara otomatis berlaku untuk lokal. Dengan kata lain, partai yang tidak lolos ambang batas nasional, bukan hanya tidak memperoleh kursi di tingkat nasional, namun juga tak meraih kursi di tingkat lokal.

Besaran dan keberlakuan ambang batas tersebut dalam penyusunan UU Pemilu 2012 mengalami perdebatan panjang dan tarik-ulur kepentingan. Memotret perdebatan itu, berikut akan dipaparkan kebijakan hukum yang diberlakukan dengan penetapan ambang batas parlemen.

A. BESARAN AMBANG BATAS

Besaran ambang batas 3,5 persen disepakati setelah mengalami pasang-surut dan perdebatan yang cukup panjang. Sebelumnya, masing-masing partai memiliki posisi berbeda, bergantung kepentingan politik masing-masing. Partai-partai besar memiliki kepentingan memperbesar besaran ambang batas sehingga jumlah partai yang lolos di lembaga legislatif tidak akan terlalu banyak. Begitu juga dengan partai pemilik kursi menengah ke bawah, cenderung mengajukan besaran ambang batas yang lebih rendah, sehingga berharap partainya bisa lolos ke parlemen dalam Pemilu 2014.

TABEL 4.2 PEROLEHAN SUARA PARTAI DAN USULAN AMBANG BATAS

NO	NAMA PARTAI	PEROLEHAN SUARA	%	USULAN PT
1	Partai Hati Nurani Rakyat	3.922.870	3,7	2,5%
2	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.646.406	4,4	2,5% - 3,5%
3	Partai Keadilan Sejahtera	8.206.955	7,8	4%
4	Partai Amanat Nasional	6.254.580	6,0	3-3,5%
5	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.122	4,9	2,5% - 3,5%
6	Partai Golongan Karya	15.037.757	14,4	5%
7	Partai Persatuan Pembangunan	5.533.214	5,3	3-3,5%
8	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.600.091	14,0	5%
9	Partai Demokrat	21.703.137	20,8	4-4,5%

SUMBER: DIOLAH DARI BEBERAPA SUMBER

Argumentasi tersebut di atas terlihat dari besaran ambang batas yang diusulkan oleh fraksi-fraksi di DPR. Partai Golkar yang memiliki 14,4 persen suara dan PDIP yang meraih 14 persen suara mengusulkan ambang batas lima persen. Partai Demokrat yang memperoleh 20,8 persen suara mengusulkan ambang batas 4-4,5 persen.

Besaran ambang batas yang diusulkan partai-partai besar ditujukan untuk penyederhanaan jumlah partai di parlemen. Karena, dengan besaran ambang batas tersebut, maka jumlah partai di DPR bisa kurang dari enam. Misalnya, Partai Demokrat -- seperti disampaikan DR. H. Subyakto, S.H., M.H., M.M dalam pembahasan di Panitia Kerja RUU Pemilu-- mengusulkan ambang batas empat persen sebagai jalan tengah. Tujuannya untuk

mengurangi jumlah fraksi, agar kerja DPR lebih optimal.²⁹ Sementara itu, Sutjipto, anggota Baleg dari Fraksi Partai Demokrat, mengatakan, “Untuk memperkuat sistem presidensial maka jumlah partai perlu disederhanakan.”³⁰

Sedangkan, Golkar dan PDIP beralih mengusulkan ambang batas besar dengan tujuan efektivitas kinerja lembaga-lembaga negara dan pembangunan. “Penting untuk penataan sistem politik, juga untuk menjamin adanya stabilitas politik dan efektivitas kinerja lembaga-lembaga negara. Agar tidak terjadi pemborosan proses politik, khususnya di DPR,” demikian disampaikan Idrus Marham, Sekretaris Jenderal Partai Golkar. Senada dengan itu, Bambang Wuryanto, Ketua DPP PDIP, mengatakan, “Sebagai negara kepulauan dengan jumlah penduduk yang besar, Indonesia tidak memerlukan jumlah partai yang besar, demi efektivitas pembangunan. Dengan jumlah partai yang lebih sederhana, akan lebih mudah mencapai kesepakatan dalam membuat kebijakan dan program pembangunan.”

Sedangkan partai menengah dan partai kecil parlemen seperti PKS, PAN, PPP, PKB, Gerindra, dan Hanura mengusulkan besaran ambang batas yang cukup beragam. PKS yang termasuk partai

29 Panja RUU Pemilu, 30 Maret 2011.

30 <http://www.detiknews.com/read/2011/01/06/143941/1540581/10/demokrat-yakin-target-pt-4-persen-di-ruu-pemilu-gol>. Diakses pada 9 Februari 2011.

menengah dengan perolehan suara 8,39 persen mengusulkan ambang batas empat persen. PAN yang memiliki suara enam persen dan PPP dengan suara 5,3 persen, mengusulkan ambang batas 3-3,5 persen; PKB dengan suara 4,9 persen dan Gerindra dengan suara 4,4 persen mengusulkan 2,5-3,5 persen; partai dengan suara terkecil, 3,7 persen, yaitu Hanura, mengusulkan ambang batas 2,5 persen.

Argumentasi yang mereka sampaikan adalah banyaknya suara terbuang dengan berlakunya ambang batas yang terlalu besar. Sunardi Ayub dari Fraksi Hanura mengatakan usulan partainya antara 2,5-3 persen diambil dengan pertimbangan agar tidak terlalu banyak suara terbuang. Demikian juga pendapat Ahmad Yani dari Fraksi PPP. Menurutnya, dengan ambang batas 2,5 persen sudah menyebabkan 19,5 juta (18 persen) suara sah yang hangus. Karena itu, jika ambang batas diasumsikan naik sampai tiga persen, maka akan ada sekitar 22 juta suara hangus. Dan, jika ambang batasnya lima persen, maka suara hangus akan mencapai 30 juta.³¹

Akan tetapi, di balik perdebatan itu, Fraksi PKS justru berpendapat berbeda. Agoes Poernomo justru memberikan gambaran bahwa ambang batas tidak penting bagi PKS. Menurutnya, perlu ada kolaborasi, misalnya, terkait jumlah kursi per daerah

31 Pleno Baleg RUU Pemilu, 20 Juni 2011.

pemilihan dan menghitung kursi dari kemampuan rata-rata daya jangkau partai yang ada.³²

TABEL 4.3 POSISI FRAKSI DAN ARGUMENTASI BESARAN AMBANG BATAS

FRAKSI	POSISI FRAKSI	KETERANGAN/ ARGUMENTASI	SUMBER
Partai Demokrat	Peningkatan PT menjadi 4%	Untuk memperkuat sistem presidensial, maka jumlah partai perlu disederhanakan. (Sutjipto, anggota Baleg dari FPD)	http://www.detiknews.com/read/2011/01/06/143941/1540581/10/demokrat-yakin-target-pt-4-persen-di-ruu-pemilu-gol . Diakses pada 9 Februari 2011.
Partai Golkar	Peningkatan PT menjadi 5%	<ul style="list-style-type: none"> • Penting untuk penataan sistem politik, juga untuk menjamin adanya stabilitas politik dan efektifitas kinerja lembaga-lembaga negara. • Agar tidak terjadi pemborosan proses politik khususnya di DPR. • (Idrus Marham, Sekjen Partai Golkar) 	http://news.okezone.com/read/2010/10/20/339/384442/339/golkar-tegaskan-sikap-dukung-pt-5 Diakses pada 9 Februari 2011.
PDIP	Peningkatan PT menjadi 5%	<ul style="list-style-type: none"> • Sebagai negara kepulauan dan dengan jumlah penduduk yang besar, Indonesia tidak memerlukan jumlah partai yang besar, demi efektifitas pembangunan. • Dengan jumlah partai yang lebih sederhana, akan lebih mudah dalam tercapainya kesepakatan dalam membuat kebijakan dan program pembangunan. • (Bambang Wuryatno, Ketua DPP PDIP) 	http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/12/27/brk,20101227-301757,id.html Diakses pada 9 Februari 2011.

32 Panja RUU Pemilu, 30 Maret 2011.

POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU

FRAKSI	POSISI FRAKSI	KETERANGAN/ ARGUMENTASI	SUMBER
PKS	Peningkatan PT menjadi 5% di tingkat pusat	Peningkatan angka PT tidak akan membunuh partai kecil. Untuk menyederhanakan jumlah partai.	http://mahfudziddik.blogspot.com/2010/06/ppp-dan-hanura-menolak-usul-tersebut.html Diakses pada 9 Februari 2011.
PAN	Angka PT tetap 2,5%	PT di angka 2,5% sudah cukup menyederhanakan partai yang masuk DPR 2009-2014 dibanding DPR periode sebelumnya. Dengan angka PT 2,5% saja suara yang hilang mencapai 19 juta suara. Penerapan PT 2.5% baru sekali diterapkan pada pemilu 2009 sehingga belum perlu untuk dievaluasi. (Teguh Juwarno, Wakil Sekjen DPP PAN)	http://english.waspada.co.id/index.php/images/flash/templates/index.php?option=com_content&view=article&id=167470:pan-ngotot-pt-25-persen&catid=17:nasional&Itemid=30 Diakses pada 9 Februari 2011.
PKB	Peningkatan PT menjadi 3%	Peningkatan menjadi 3% untuk meminimalisasi suara yang terbuang percuma. (Abdul Malik Haramain)	http://www.today.co.id/politik/index/01022011/8183/PKB_Mematok_Parliamentary_Threshold_3_Persen Diakses pada 9 Februari 2011.
PPP	Angka PT tetap 2,5%	PT 2,5% yang digunakan pada Pemilu 2009 layak dipertahankan. Peningkatan PT sampai 5% dapat membunuh demokrasi karena sama dengan memperbanyak suara yang hangus/ hilang. Peningkatan PT akan mengurangi legitimasi keterwakilan di DPR. (Rohmahurmuzyi, Wakil Sekjern PPP)	http://hileud.com/hileudnews?title=PPP+Tolak+Parliamentary+Threshold+Dinaikkan&id=73173 Diakses pada 9 Februari 2011.

FRAKSI	POSISI FRAKSI	KETERANGAN/ ARGUMENTASI	SUMBER
Gerindra	Menolak gagasan peningkatan PT menjadi 5%.	Dengan adanya PT 2.5% sudah membuat suara hilang sebanyak 19 juta suara. Gerindra setuju dengan gagasan penyederhanaan partai namun bukan dengan meningkatkan PT, melainkan dengan pengetatan syarat partai yang ingin ikut dalam pemilihan umum.	http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/06/07/brk,20100607-253189,id.html Diakses pada 9 Februari 2011.
Hanura	Peningkatan PT menjadi 3%	Penetapan peningkatan angka PT harus dilakukan secara rasional. Angka 3% diajukan demi berjalannya kompromi dalam pembuatan undang-undang di DPR. (Wiranto, Ketua Umum Hanura)	http://bataviase.co.id/node/502084 Diakses pada 9 Februari 2011.

SUMBER: DIOLAH DARI BEBERAPA SUMBER

Berdasarkan penjelasan di tabel 4.3, terlihat bahwa pilihan terhadap ambang batas parlemen ditujukan untuk mengurangi jumlah partai yang masuk parlemen. Dengan bahasa populer, meninggikan ambang batas untuk menyederhanakan sistem kepartaian. Namun, di balik argumentasi tersebut, ambang batas parlemen menjadi perdebatan cukup panjang bukan semata untuk perbaikan sistem, namun juga untuk kepentingan mengamankan posisi di parlemen.

TABEL 4.4 PREDIKSI JUMLAH PARTAI DI DPR DAN PENERAPAN AMBANG BATAS PARLEMEN³³

Pemilu 1999	Ambang Batas Perwakilan	Jumlah Partai Peserta Pemilu	Jumlah Partai Masuk DPR
1999	3%	48	5
	4%	48	5
	5%	48	5
2004	3%	24	7
	4%	24	7
	5%	24	7
2009	3%	38	9
	4%	38	8
	5%	38	6

B. KEBERLAKUAN AMBANG BATAS

Perdebatan tentang ambang batas tidak berhenti pada besaran ambang representasinya. Partai-partai di parlemen juga mengusung pengaturan pemberlakuannya. Ambang batas yang hanya berlaku di tingkat pusat (DPR) pada Pemilu 2009, hendak diberlakukan pula pada tingkat provinsi (DPRD provinsi) dan kabupaten/kota (DPRD kabupaten/kota). Dengan kata lain, perolehan suara di tingkat pusat (untuk penghitungan kursi DPR) serta merta diberlakukan untuk penghitungan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Dengan demikian, partai yang memperoleh kursi DPR secara otomatis akan menduduki kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Demikian

33 Didik Supriyanto dan August Mellaz, 2011. *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*. Perludem dan Kemitraan: Jakarta. Hlm. 54.

sebaliknya, partai yang tidak lolos ambang batas DPR, secara otomatis tidak akan memiliki kursi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, meskipun memperoleh suara mayoritas di provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Pada pembahasan sebelumnya, terdapat dua pandangan terkait pemberlakuan ambang batas. Pandangan pertama mengusung pemberlakuan ambang batas secara nasional hingga ke daerah. Pandangan lain menghendaki ambang batas diberlakukan secara berjenjang. Pemberlakuan secara berjenjang antara lain diusulkan Fraksi PDIP, yakni tiga persen untuk DPR, empat persen untuk DPRD provinsi, dan lima persen untuk DPRD kabupaten/kota.

Yang menginginkan pemberlakuan ambang batas “secara nasional” berargumen untuk mensinergikan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Argumen itu antara lain disampaikan Pemerintah dalam keterangannya di hadapan Mahkamah Konstitusi, terkait pengujian UU Pemilu 2012. Berikut pandangan Pemerintah:

Kebijakan terkait pemberlakuan PT secara nasional diharapkan dapat menciptakan sinergitas program yang dijalankan pemerintah pusat dan daerah. fakta yang terjadi sebelumnya seringkali program yang dicanangkan Pemerintah pusat tidak sejalan dengan kebijakan yang ada di daerah. Hal

ini disebabkan masing-masing keterwakilan partai politik di DPR dan DPRD berbeda latar belakangnya dikarenakan dalam Pemilu tahun 2009, partai politik yang terwakili di DPR belum tentu mempunyai keterwakilan di DPRD, begitu juga sebaliknya. Hal ini sangat memengaruhi sinergisitas program pembangunan di pusat dan daerah, sehingga penyelenggaraan pemerintahan kurang efektif.³⁴

Senada dengan pandangan Pemerintah, DPR juga setuju memberlakukan ambang batas “secara nasional”. Tujuannya untuk menjadikan institusi partai sebagai institusi nasional yang lebih kuat. Berikut pandangan DPR di hadapan sidang Mahkamah Konstitusi:

Sejatinya, pasal tersebut merupakan sebuah upaya dalam meningkatkan kapasitas kelembagaan partai politik yang bersifat nasional. Hal tersebut sama sekali tidak mengebiri kehadiran partai yang bersifat lokal. Tetapi, dalam pengaturan tentang kepesertaan pemilu dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 ini, ada sejumlah persyaratan yang mengarah kepada terciptanya partai politik yang bersifat nasional seperti jumlah kepengurusan di tingkat provinsi yang harus

34 Penjelasan pemerintah Point 10 dalam Putusan Nomor 52/PUU-X/2012.

100% (seratus persen) atau berada di seluruh provinsi, serta syarat kepengurusan 75% (tujuh puluh lima persen) kabupaten di provinsi yang bersangkutan.

TABEL 4.5 FRAKSI PENGUSUNG PEMBERLAKUAN AMBANG BATAS

NO.	PARTAI POLITIK	PEMBERLAKUAN AMBANG BATAS
1.	Partai Demokrat	Nasional
2.	PDIP	Berjenjang
3.	Partai Golkar	Nasional
4.	PKS	Nasional
5.	PAN	Nasional
6.	PPP	Nasional
7.	PKB	Nasional
8.	Partai Gerindra	Nasional
9.	Partai Hanura	Nasional

Meskipun ambang batas pada akhirnya diberlakukan “secara nasional”, ketentuan ini kemudian digugat ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah kemudian memberikan pertimbangan lain terhadap pemberlakuannya. Dalam Putusan Nomor 52/PUU-X/2012, Mahkamah menegaskan pemberlakuan ambang batas “secara nasional” adalah inkonstitusional. Mahkamah tidak dapat menerima argumentasi Pemerintah maupun DPR bahwa itu terkait dengan upaya penguatan partai maupun sinergi pembangunan pusat dan daerah. Mahkamah justru melihat ketentuan ini tidak mengakomodasi semangat persatuan dalam keberagaman. Argumentasi Mahkamah dalam poin

3.25 adalah sebagai berikut:

Poin 3.25 Menimbang bahwa, menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 208 UU 8/2012 dan Penjelasannya bertujuan untuk penyederhanaan kepartaian secara alamiah. Namun demikian, dari sudut substansi, ketentuan tersebut tidak mengakomodasi semangat persatuan dalam keberagaman. Ketentuan tersebut berpotensi menghalangi aspirasi politik di tingkat daerah, padahal terdapat kemungkinan adanya partai politik yang tidak mencapai PT secara nasional sehingga tidak mendapatkan kursi di DPR, namun di daerah-daerah, baik di tingkat provinsi atau kabupaten/kota, partai politik tersebut memperoleh suara signifikan yang mengakibatkan diperolehnya kursi di lembaga perwakilan masing-masing daerah tersebut. Bahkan secara ekstrem dimungkinkan adanya partai politik yang secara nasional tidak memenuhi PT 3,5%, namun menang mutlak di daerah tertentu. Hal demikian akan menyebabkan calon anggota DPRD yang akhirnya duduk di DPRD bukanlah calon anggota DPRD yang seharusnya, jika merunut pada perolehan suaranya, atau dengan kata lain, calon anggota DPRD yang akhirnya menjadi anggota DPRD tersebut tidak merepresentasikan suara pemilih di

daerahnya. Politik hukum sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 208 UU 8/2012 dan Penjelasannya tersebut justru bertentangan dengan kebhinnekaan dan kekhasan aspirasi politik yang beragam di setiap daerah.

[3.25.1] Menurut Mahkamah, pemberlakuan PT secara nasional yang mempunyai akibat hukum pada hilangnya kursi-kursi partai politik yang tidak memiliki kursi di DPR namun partai politik bersangkutan memenuhi ketentuan bilangan pembagi pemilih di daerah dan menjadikan kursi-kursi tersebut dimiliki partai politik lain yang sebenarnya tidak memenuhi bilangan pembagi pemilih namun memiliki kursi di DPR, justru bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas, sehingga bertentangan pula dengan tujuan pemilihan umum itu sendiri yaitu untuk memilih wakil rakyat mulai dari tingkat pusat hingga daerah.

3. BUMERANG PERSYARATAN PESERTA PEMILU

Syarat kepesertaan dalam Pemilu 2014 dirasakan cukup berat. Hal ini terlihat dari proses verifikasi partai, baik secara administrasi maupun faktual,

yang memunculkan beragam masalah. Hampir seluruh partai, baik partai parlemen maupun partai nonparlemen mengalami kesulitan memenuhi seluruh persyaratan dalam verifikasi partai peserta pemilu. Alhasil, dari 46 partai yang mendaftar, hanya sepuluh yang lolos sebagai peserta pemilu.

Sepuluh partai politik yang lolos itu terdiri atas sembilan partai parlemen dan satu partai baru yakni Nasional Demokrat (Nasdem). Meski seluruh partai parlemen lolos verifikasi, nyatanya mereka juga mengalami kesulitan memenuhi persyaratan verifikasi. Ini terjadi karena sesungguhnya “jebakan” syarat kepesertaan pemilu yang dibuat sangat berat, semula hanya ditujukan untuk partai nonparlemen atau partai baru.

“Jebakan” syarat verifikasi ini tercantum di Pasal 8 Ayat (1) UU Pemilu 2012. Pasal ini menyebutkan, “Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya.” Berdasarkan ketentuan ini, maka partai parlemen secara serta merta ditetapkan sebagai peserta pemilu tanpa harus diverifikasi.

Ketentuan tersebut tidak berlaku untuk partai nonparlemen dan partai baru. Mereka harus mengikuti verifikasi untuk memastikan memenuhi syarat sebagai peserta pemilu. Pasal 8 Ayat (2) UU Pemilu 2012 menyatakan partai yang tidak

memenuhi ambang batas perolehan suara pada pemilu sebelumnya atau partai baru dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan:

- a. Berstatus badan hukum sesuai dengan UU Partai Politik;
- b. Memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;
- c. Memiliki kepengurusan di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
- d. Memiliki kepengurusan di 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- e. Menyerahkan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
- f. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik di kabupaten/kota;
- g. Mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilu;
- h. Mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU;
- i. Menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

Syarat kepesertaan pemilu di atas memperlihatkan perlakuan yang diskriminatif terhadap partai nonparlemen. Partai parlemen, dengan alasan telah memenuhi ambang batas dalam pemilu sebelumnya, secara otomatis ditetapkan sebagai peserta pemilu. Sedangkan, partai nonparlemen harus mengikuti verifikasi. Pengaturan yang dinilai diskriminatif ini tidak lepas dari tujuan awal pengaturannya, yakni memberikan “keistimewaan” kepada partai parlemen. Tujuan pengaturan ini terekam dengan baik dalam perdebatan saat pembahasan RUU Pemilu 2012.

Berdasarkan risalah sidang pembahasan RUU Pemilu, perdebatan pemberlakuan syarat partai peserta pemilu dan verifikasi mengerucut pada dua pandangan. Pandangan pertama, pemberlakuan verifikasi hanya kepada partai nonparlemen dan partai baru sebagaimana ketentuan Pasal 8 Ayat (1) dan Ayat (2) UU Pemilu 2012 (ketentuan sebelum putusan MK). Sedangkan, pandangan kedua, sebenarnya tidak pada posisi menolak secara penuh ketentuan verifikasi hanya untuk partai nonparlemen dan partai baru. Pandangan kedua ini hanya menekankan perlunya pemenuhan syarat, meskipun itu tidak memengaruhi lolos-tidaknya partai parlemen sebagai peserta pemilu.

Perdebatan ini terlihat dalam pembahasan di Tim Sinkronisasi (Timsin) dan Tim Perumus (Timus). Hampir semua sepakat memberlakukan syarat dan ketentuan verifikasi hanya kepada

partai nonparlemen. Itu terlihat dari argumentasi yang disampaikan Ahmad Yani (Fraksi PPP) dan Pemerintah yang disampaikan oleh Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, Kementerian Hukum dan HAM, berikut ini:

Ahmad Yani dalam kesempatan itu mengatakan:

“Persyaratan ini memang kan ditujukan kepada partai-partai politik baru yang ikut pemilu. Terus kalau dia juga dipersyaratkan pada partai politik yang lolos parliamentary threshold --yang sembilan itu--, padahal dia sudah automatically peserta pemilu lalu, persyaratan ini untuk apa?”³⁵

Menegaskan itu, Ahmad Yani mengatakan bahwa dalam penetapan persyaratan tidak harus disamaratakan dan harus ada pengecualian. Pengecualian itu diberlakukan kepada partai yang sudah lolos *parliamentary threshold*.

“Maka mereka-mereka yang memenuhi (ambang batas) yang kemarin sudah mempunyai kursi di parlemen itu dengan sendirinya. Nah, kalau nanti pemilu yang akan datang PPP ternyata tidak memenuhi parliamentary threshold, dengan otomatis dia tidak serta merta untuk ikut yang akan datang,

35 Risalah 2, Hlm. 26.

itu memang privilege-nya. Tidak bisa kita asas sama rata semua, itu PKI itu kalau semuanya sama rata itu, tidak bisa, memang harus ada beda-beda, memang harus ada pengecualian. Pengecualiannya kita sudah lolos yang parliamentary threshold, kalau kita sepakati PT ya sudah, nanti maka pada pemilu yang akan datang dia harus memenuhi persyaratan-persyaratan secara sudah otomatis seperti itu....”

Namun, pandangan tersebut tidak sepenuhnya disetujui Arif Wibowo dari Fraksi PDIP. Menurutnya, memang ada “hak privilese” bagi partai yang memiliki kursi di DPR. Tapi, agar tetap sama dengan seluruh partai lainnya, maka sembilan partai ini tetap mendaftar ke KPU. Sembilan partai di DPR ini secara otomatis menjadi peserta pemilu, namun teknis administrasinya harus tetap mendaftar ke KPU. Arif mengatakan:

“Saya kira memang ada kompromi ya sudahlah partai-partai yang sudah punya kursi di DPR ini tetap lolos tetapi juga supaya sepadan dengan partai yang lain mendaftar kembali. Karena praktiknya juga pada pemilu yang lalu kan juga dapat privilege semua partai mendaftar dan menyetorkan tanda lambang gambar dan sebagainya...”³⁶

36 Risalah 2, Hlm. 26-27.

Pandangan Arif Wibowo ini muncul untuk menghindari anggapan bahwa DPR telah berlaku diskriminatif dalam menentukan persyaratan calon peserta pemilu. Berkata Arif:

“Nah inilah kemudian maka syarat ini tetap harus kita penuhi meskipun mungkin tidak menggugurkan pasal sebelumnya. Karena begini, dahulu juga ada kekhawatiran kita bahwa kita akan dituding sebagai diskriminatif. Di Media Indonesia hari ini, misalnya, bahwa Nasdem sudah menyatakan dengan jelas bahwa tugas Nasdem adalah untuk mengawasi proses pemilu termasuk adalah bahwa semua partai baru maupun lama harus diperlakukan sama, tidak boleh berbeda. Nah, mari kita tunjukkan bahwa kita tidak mencoba untuk memberikan privilege bagi kita sendiri. Sekalipun kita sekarang memiliki kursi di DPR dan diberikan kewenangan dan dapat berperan sebagai pembentuk UU...”³⁷

Pendaftaran ini diperlukan bukan hanya untuk menghilangkan pandangan publik bahwa partai parlemen telah berlaku semena-mena, namun juga diperlukan untuk mendorong partai agar terus

merawat kader, cabang, dan struktur kepengurusan di bawahnya. Arif wibowo menyatakan:

“Jadi bukan secara serta merta kita ini menjadi lolos sebagai peserta pemilu, hanya karena telah punya kursi dan lolos ambang batas pada pemilu kemaren gitu loh. Tidak serta merta. Artinya begini, karena tidak serta merta itu, maka di ayat (1) inilah yang sebenarnya menjadi rujukan. Jadi, membunyikannya menurut saya yang harus baik. Jadi, karena bisa jadi dulukan kita berdebat saya me-review kembali apakah setelah kita punya kursi di DPR itu, kemudian sebagai partai kita bekerja mati-matian: masih terus merawat kader, masih merawat cabangnya, apakah ada PAC-PAC yang sudah mati atau tidak, kan begitu dulu semangatnya gitu. Karena itu, tetap saja tidak ada privilege. Kalau demikian, kesannya jadi privilege kita otomatis, bisa jadi cabang kita sebageian besar sudah bangkrut gitu loh ya. Bisa jadi begitu, even itu PDIP karena kemudian maka ayat (1) nya didahulukan....”³⁸

Berdasarkan fakta di atas terlihat bahwa perlakuan yang berbeda itu untuk memudahkan partai-partai parlemen mengikuti pemilu tanpa

38 Risalah 2, Hlm. 30.

harus diverifikasi. Atas pemberlakuan yang tidak adil ini, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 menyatakan bahwa ketentuan Pasal 8 Ayat (1) dan (2) sepanjang frasa “yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru” serta penjelasan Pasal 8 ayat (2) sepanjang frasa “yang dimaksud dengan partai politik baru adalah partai politik yang belum pernah mengikuti Pemilu”, UU Pemilu 2012 bertentangan dengan UUD 1945.

Putusan Mahkamah didasarkan pada argumentasi bahwa terdapat syarat yang berbeda antara kepesertaan Pemilu 2009 dengan Pemilu 2014. Syarat yang berbeda dan cenderung lebih berat inilah yang memperkuat argumentasi bahwa seluruh partai mesti diverifikasi ulang, dengan mengabaikan apakah partai tersebut telah lolos ambang batas sebelumnya atau tidak. Lebih lanjut argumentasi Mahkamah terlihat dari dua pertimbangan berikut ini:

- 1. Adanya fakta hukum bahwa syarat yang harus dipenuhi partai politik untuk mengikut Pemilu 2009 berbeda dengan persyaratan untuk Pemilu 2014. Syarat untuk menjadi peserta Pemilu 2014 justru lebih berat dibandingkan dengan persyaratan peserta Pemilu 2009. Dengan demikian menjadi tidak adil jika partai politik yang telah lolos menjadi peserta Pemilu 2009 tidak perlu*

diverifikasi lagi untuk dapat mengikuti Pemilu 2014 sebagai partai politik baru, sementara partai yang tidak memenuhi ambang batas harus mengikuti verifikasi dengan syarat yang lebih berat. (Pertimbangan 3.20)

2. *Tujuan penyederhanaan partai politik tidak dapat dilakukan dengan memberlakukan syarat-syarat yang berlainan kepada masing-masing partai politik. Penyederhanaan mestinya dilakukan dengan menentukan syarat-syarat administrasi tertentu untuk mengikuti pemilu, namun syarat itu harus diberlakukan sama untuk semua partai politik tanpa pengecualian. Memberlakukan syarat yang berbeda kepada peserta suatu kontestasi yang sama merupakan perlakuan yang tidak sama atau perlakuan secara berbeda (unequal treatment) yang bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) serta Pasal 28D ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. (Pertimbangan 3.21)*

4. ALOKASI KURSI DAN DAERAH PEMILIHAN SEBAGAI AMBANG BATAS TERSELUBUNG

Salah satu elemen dalam sistem pemilu yang berpengaruh dalam mengonversi suara menjadi

kursi adalah besaran daerah pemilihan (dapil), yaitu jumlah calon yang dapat terpilih dalam suatu dapil. Dari sejumlah faktor yang memengaruhi bekerja-tidaknya sistem proporsional, salah satunya adalah besaran dapil. Semakin banyak calon yang dapat terpilih dalam suatu dapil, maka semakin proporsional hasil pemilunya.³⁹

Jika ingin konsisten dengan sistem pemilu yang digunakan, yaitu sistem proporsional, maka setiap elemen yang digunakan dalam sistem pemilu haruslah elemen yang mendorong proporsionalitas. Proporsionalitas akan bekerja lebih maksimal dengan besaran dapil menengah-atas, karena dengan dapil besar, partai kecil pun memiliki kesempatan mendapatkan kursi. Dapil besar juga memberikan kesempatan lebih besar kepada perempuan dan kelompok minoritas untuk terpilih.

Dapil kecil dapat dikatakan sebagai ambang batas tersembunyi, karena semakin kecil dapil semakin kecil peluang partai mendapatkan kursi di dapil tersebut. Selain itu, dapil kecil akan menguntungkan partai-partai besar, karena peluang mereka mendapatkan kursi menjadi lebih besar. Ini tentu saja merugikan partai menengah-kecil. Sehingga, dapat dikatakan sebagai ambang batas tersembunyi.⁴⁰ Dari pembahasan terlihat

39 *Electoral System Desig: The International IDEA Handbook*. Pp 57.

40 Internasional IDEA menjelaskan bahwa ambang batas adalah jumlah minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan perwakilan. Ambang batas dapat dikategorikan menjadi dua yaitu ambang batas natural atau efektif, biasanya

bahwa partai-partai menengah-bawah cenderung menginginkan dapil besar. Bagaimana dengan pengaturan UU Pemilu 2012?

UU Pemilu 2012 menetapkan jumlah kursi anggota DPR sebanyak 560. Penetapan itu tegas disebutkan dalam Pasal 21 UU Pemilu 2012. Dapil anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota. Sedangkan, jumlah kursi setiap dapil anggota DPR paling sedikit tiga dan paling banyak sepuluh.

Kedua isu tersebut cukup menarik perhatian dalam pembahasan RUU Pemilu. Selain isu jumlah kursi anggota DPR untuk setiap dapil, muncul juga tarik ulur terkait penetapan jumlah kursi dapil anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Namun, kesepakatan saat itu --yang tertuang dalam Pasal 24 ayat (2)-- adalah besaran dapil anggota DPRD provinsi paling sedikit tiga kursi dan paling banyak 12 kursi. Demikian pula untuk tingkat kabupaten/kota: kisaran kursi setiap dapil adalah tiga sampai 12.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat dua isu yang menarik disimak, yakni terkait jumlah kursi setiap dapil dan penetapan dapil. Terkait jumlah kursi setiap dapil, erat kaitannya dengan strategi partai untuk mengurangi jumlah partai di parlemen,

tercantum dalam undang-undang dan ambang batas tersembunyi (*hidden*), salah satu yang termasuk ambang batas tersembunyi adalah ukuran daerah pemilihan. Karena keberlakuannya juga mempengaruhi jumlah partai politik yang mendapatkan kursi di parlemen.

juga kesempatan partai menempatkan wakilnya di DPR/DPRD. Semakin sedikit jumlah kursi setiap dapil, maka akan semakin ketat persaingan antarpolisi untuk mengirimkan wakilnya. Begitu juga sebaliknya, semakin banyak jumlah kursi setiap dapil, maka semakin besar peluang setiap partai mengirimkan wakilnya ke DPR/DPRD.

Penentuan jumlah kursi DPR ini, dalam proses pembahasan RUU Pemilu 2012, terbelah menjadi tiga pendapat. Pendapat pertama menginginkan jumlah kursi setiap dapil 3-6. Gagasan ini diusung Partai Golkar yang memang memiliki jumlah kursi besar di parlemen. Golkar cukup percaya diri mengusulkan 3-6 kursi per dapil, karena peluang mereka memperoleh kursi di setiap dapil terbuka lebar. Lewat usulan tersebut, pengurangan jumlah partai di parlemen juga sangat mungkin terjadi. Dengan ketentuan 3-6 kursi untuk setiap dapil, maksimal hanya enam partai yang akan memperoleh kursi di DPR, dengan asumsi partai yang memperoleh kursi setiap dapil adalah konsisten.

Kelompok kedua adalah Demokrat, PDIP, dan PKS yang mengusulkan 3-8 kursi untuk setiap dapil. Sedangkan, beberapa partai menengah-bawah seperti PAN, PPP, PKB, Gerindra, dan Hanura mengusulkan 3-10 kursi per dapil.

TABEL 4.6 PANDANGAN PARTAI TENTANG BESARAN DAERAH PEMILIHAN

NO.	PARTAI POLITIK	USULAN
1.	Golkar	3-6 Kursi
2.	Demokrat	3-8 Kursi
3.	PDIP	3-8 Kursi
4.	PKS	3-8 Kursi
5.	PAN	3-10 Kursi
6.	PPP	3-10 Kursi
7.	PKB	3-10 Kursi
8.	Gerindra	3-10 Kursi
9.	Hanura	3-10 Kursi

5. PENGHITUNGAN SUARA DAN FORMULA PENENTUAN CALON TERPILIH

Pasal 209 UU Pemilu 2012 menegaskan partai peserta pemilu yang tidak memenuhi ambang batas 3,5 persen tidak disertakan dalam penghitungan perolehan kursi DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Suara partai yang lolos ambang batas 3,5 persenlah yang akan digunakan sebagai basis penghitungan kursi. Caranya, setelah seluruh suara sah ditetapkan, jumlah suara sah tersebut kemudian dikurangi dengan suara sah partai-partai yang tak lolos ambang batas, sehingga tinggal suara sah milik partai-partai yang lolos ambang batas. Selanjutnya, ditentukan bilangan pembagi pemilih (BPP) dengan cara membagi jumlah suara sah partai-partai tersebut dengan jumlah kursi di masing-masing dapil.

Setelah BPP ditetapkan, Pasal 212 UU Pemilu 2012 menyatakan akan ditetapkan perolehan kursi setiap partai di masing-masing dapil dengan ketentuan berikut:

- a. Apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu sama dengan atau lebih besar dari BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama diperoleh sejumlah kursi dengan kemungkinan terdapat sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua;
- b. Apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu lebih kecil daripada BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama tidak diperoleh kursi, dan jumlah suara sah tersebut dikategorikan sebagai sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua dalam hal masih terdapat sisa kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan;
- c. Penghitungan perolehan kursi tahap kedua dilakukan apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dalam penghitungan tahap pertama, dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu satu demi satu berturut-turut sampai habis, dimulai dari Partai Politik Peserta Pemilu yang mempunyai sisa suara terbanyak.

Terhadap penghitungan perolehan kursi tahap kedua yang berdasarkan sisa suara, terdapat beberapa ketentuan yang perlu diperhatikan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 213 UU Pemilu 2012, jika terdapat sisa suara partai di suatu dapil yang sama jumlahnya, maka kursi diberikan kepada partai yang sisa suaranya memiliki persebaran lebih banyak. Sedangkan, penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota didasarkan pada perolehan kursi partai di suatu dapil dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.
- b. Jika suara terbanyak diperoleh oleh dua calon atau lebih maka penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan.
- c. Jika yang memperoleh suara terbanyak jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik maka kursi yang belum terbagi itu diberikan kepada calon berdasarkan perolehan suara terbanyak berikutnya.

Sedangkan penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di provinsi bersangkutan. Jika pada perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi bersangkutan yang ditetapkan sebagai calon terpilih. Sedangkan, calon dengan urutan perolehan suara terbanyak kelima, keenam, ketujuh, dan kedelapan menjadi calon pengganti antarwaktu.

TABEL 4.7 PANDANGAN FRAKSI TENTANG METODE PENGHITUNGAN/KONVERSI SUARA

NO.	PARTAI POLITIK	USULAN
1.	Golkar	Divisor Webster
2.	Demokrat	Kuota Murni
3.	PDIP	Divisor Webster
4.	PKS	Divisor Webster
5.	PAN	Kuota Murni
6.	PPP	Kuota Murni
7.	PKB	Kuota Murni
8.	Gerindra	Kuota Murni
9.	Hanura	Kuota Murni

Metode konversi suara menjadi kursi dengan menetapkan BPP tersebut dikenal sebagai metode kuota murni. Pengambilan keputusan terkait metode ini cukup panjang dan terjadi tarik-ulur fraksi-fraksi di DPR. Bahkan, metode ini menjadi salah satu materi yang diputuskan melalui *voting*

dalam Rapat Paripurna DPR, Kamis, 24 April 2012. Metode konversi suara menjadi perdebatan karena sangat terkait dengan perolehan kursi partai nantinya.

Metode kuota murni cenderung menguntungkan partai menengah-kecil dan merugikan partai besar. Partai seperti PAN, PPP, PKB, Gerindra, dan Hanura sejak awal mengusulkan metode kuota murni karena partai mereka akan diuntungkan dengan penggunaan metode ini. Metode kuota murni ini berbanding terbalik dengan metode D'Hondt yang justru menguntungkan partai besar dan merugikan partai menengah-kecil.

Membandingkan kedua metode itu, metode Divisor varian Webster dinilai paling proporsional dan lebih adil. Karena itu, PDIP, Golkar dan PKS mengusulkan metode Webster. Metode ini tidak mengandung bias terhadap partai besar maupun partai menengah-kecil.

C. DOMINASI TINDAKAN STRATEGIS SISTEM PEMILU

Sub bahasan di atas menjelaskan kebijakan hukum yang diambil pembentuk undang-undang tentang keberlakuan sistem pemilu. Kebijakan hukum dalam pengaturan sistem pemilu telah dibentuk melalui proses panjang dan perdebatan tak berkesudahan. Dalam perdebatan itu terlihat pilihan-

pilihan kebijakan hukum atau maksud dibentuknya sistem pemilu, baik tentang sistem proporsional terbuka, ambang batas 3,5 persen, daerah pemilihan 3-10, syarat kepesertaan, dan konversi suara menjadi kursi menggunakan metode kuota.

Pertanyaan selanjutnya, apakah kebijakan-kebijakan hukum tersebut dibentuk melalui proses yang terbuka dan partisipatif atau tidak? Terbuka dan partisipatif secara gagasan dan ide, bukan sebatas formalitas!

Mengukur kadar partisipasi dalam gagasan memang tidak mudah, apalagi publik atau kelompok masyarakat di luar parlemen tidak memiliki kuasa dalam pengambilan kebijakan. Ditambah lagi dengan masukan publik terhadap sistem pemilu yang juga beragam. Karena itu, alat ukurnya tidak pada diakomodasi-tidaknya suatu gagasan tertentu, tetapi lebih pada proses pengambilan kebijakan yang didasarkan pada nilai-nilai, bukan sekadar tukar-menukar kepentingan (barter politik).

Berdasarkan hal itu, maka untuk mengukur tingkat partisipatifnya, akan dilihat dari konsistensi gagasan yang diusung partai terhadap lima isu krusial sistem pemilu. Partai bisa dikatakan cukup partisipatif jika gagasannya dibangun secara konsisten sejak awal pembahasan hingga menjadi sebuah kebijakan hukum. Konsistensi dijadikan tolak-ukur dengan asumsi bahwa gagasan itu dibangun sejak awal oleh partai dan saat pembahasan berpeluang memperoleh masukan publik yang juga menguatkannya.

Meski konsisten, bisa saja kemudian gagasan partai terkait sistem pemilu berubah di tengah atau di akhir

pembahasan. Perubahan itu bisa muncul sebagai respons terhadap masukan publik atau proses komunikatif dengan partai lain. Sebagai catatan, perubahan kebijakan partai tidak muncul akibat barter kepentingan atau adanya “imbalan” tertentu. Dengan kata lain, kebijakan hukum tentang sistem pemilu lahir melalui tindakan komunikatif oleh pembentuk undang-undang yang menempatkan dirinya tidak terbatas sebagai wakil partai, namun juga wakil kelompok yang lebih luas. Berdasarkan hal itu, maka pendekatan yang digunakan adalah aktor pembuat kebijakan dan kepentingan masing-masing aktor yang melatarbelakangi lahirnya kebijakan hukum tentang sistem pemilu.

Gagasan itu sesuai dengan pandangan Habermas tentang undang-undang. Menurutnya, undang-undang merupakan ruang pertemuan tindakan komunikatif yang lahir atas sebuah konsensus. Akan tetapi, konsensus itu mesti didasarkan pada nilai-nilai yang lebih tinggi. Kata kuncinya ada pada tindakan komunikatif, di mana tindakan ini memiliki orientasi pada pencapaian pemahaman satu sama lain. Tindakan komunikatif berbeda dengan tindakan strategis yang merupakan suatu mekanisme tindakan memengaruhi dengan orientasi pada sukses atau efek dari tindakan memengaruhi.

Operasional konsep tersebut bisa dilihat dalam proses pengambilan keputusan UU Pemilu 2012. Jika keputusan itu diambil sebagai bentuk kompromi politik yang didasarkan pada imbalan tertentu, maka undang-undang yang dihasilkan merupakan hasil dari tindakan strategis. Karena yang terjadi adalah masing-masing partai pada

posisi saling menekankan kepentingan masing-masing, dan menginginkan partai lain mengikutinya, bukan didasari keinginan terpenuhinya nilai-nilai ideal.

Di halaman berikutnya lebih lanjut disampaikan peta pandangan fraksi dan sikap akhir dalam pengambilan keputusan tentang sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012.

Tabel tersebut menunjukkan peta pandangan politik masing-masing fraksi terhadap penataan sistem pemilu. Kebijakan soal sistem pemilu itu lahir sebagai wujud tindakan strategis partai, di mana satu partai lebih dominan terhadap partai lainnya. Dari lima isu sistem pemilu, dua di antaranya diambil melalui mekanisme *voting* karena masing-masing fraksi tidak mencapai mufakat, yakni soal pemberlakuan ambang batas dan metode penghitungan suara. Sedangkan, isu sistem pemilu, alokasi kursi di setiap dapil (besaran dapil), dan syarat kepesertaan diputuskan tanpa *voting*.

Dalam isu sistem pemilu, PDIP, PKS, dan PKB hingga pandangan mini fraksi masih mengusulkan sistem proporsional tertutup dengan argumentasi yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya. Namun, dalam sidang paripurna untuk pengambilan keputusan, ketiga fraksi ini setuju bergabung dengan enam partai lain yang mengusung sistem proporsional terbuka. Begitu juga dengan isu alokasi kursi di setiap dapil.

TABEL 4.8 PERKEMBANGAN PANDANGAN FRAKSI TENTANG SISTEM PEMILU

PARTAI POLITIK	SISTEM PEMILU			AMBANG BATAS		
	BALEG	PM FRAKSI	PARIPURNA	BALEG	PM FRAKSI	PARIPURNA
PDIP	Terbuka	Tertutup	Terbuka	5%	3% DPR 4% Prov 5% Kab	3,5% DPR 4% prov 5% kab
Golkar	---	Terbuka	Terbuka	5%	4-5% Nasional	3,5% Nasional
Demokrat	---	Terbuka	Terbuka	4%	3,5-5% Nasional	3,5% Nasional
PAN	---	Terbuka	Terbuka	2,5%	3,5% Nasional	3,5% Berjenjang
PKS	---	Tertutup	Terbuka	3-4%	4% Nasional	3,5% Berjenjang
PKB	---	Tertutup	Terbuka	2,5%	3% Nasional	3,5% Nasional
PPP	---	Terbuka	Terbuka	2,5%	3% Nasional	3,5% Nasional
Gerindra	---	Terbuka	Terbuka	2,5%	3% Nasional	3,5% Nasional
Hanura	---	Terbuka	Terbuka	2,5%	3% Nasional	3,5% Nasional

SUMBER: DIOLAH DARI BEBERAPA SUMBER

PDIP dan Golkar mengusung alokasi 3-8 kursi untuk dapil DPR dan 3-10 kursi untuk dapil DPRD. Kedua partai ini, dalam paripurna, akhirnya juga menyetujui alokasi 3-10 untuk DPR dan 3-12 untuk DPRD, sama seperti tujuh partai lainnya. Sedangkan, syarat menjadi peserta pemilu tidak menjadi isu yang dibahas khusus dalam paripurna, karena semua partai sepakat memberlakukan syarat dan verifikasi hanya untuk partai baru dan partai nonkursi DPR.

Lantas, di mana posisi masukan masyarakat dalam

	ALOKASI KURSI DI DAPIL			METODE PENGHITUNGAN SUARA		
	BALEG	PM FRAKSI	PARIPURNA	BALEG	PM FRAKSI	PARIPURNA
---	3-8 DPR 3-10 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	Kuota (sisa suara ditarik ke nasional)	Divisor Webster	Divisor Webster	
3-6	3-8 DPR 3-10 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	Divisor D'Hondt	Divisor Webster	Divisor Webster	
3-8	3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	Kuota (dua tahap)	Kuota Murni	Kuota Murni	
---	3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	---	Kuota Murni	Kuota Murni	
---	3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	Divisor Sainte Lague	Divisor Webster	Kuota Murni	
---	3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	---	Kuota Murni (habis di prop)	Kuota Murni	
---	3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	---	Kuota Murni	Kuota Murni	
---	3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	---	Kuota Murni	Kuota Murni	
---	3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	---	Kuota Murni	Kuota Murni	

pengambilan kebijakan terhadap ketiga isu tersebut? Pandangan dan masukan masyarakat terkait ketiga isu tersebut memang cukup beragam. Soal sistem pemilu, misalnya, Perludem, IPC, dan Kemitraan cenderung mendorong sistem proporsional tertutup dengan argumen untuk penguatan kelembagaan partai. Berbeda dengan Cetro yang justru mengusung sistem *mixed member proportional* (MMP). Sedangkan, usulan untuk tetap menerapkan proporsional terbuka, juga muncul dengan mendasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi.

Untuk isu alokasi kursi, Perludem mengusulkan 3-8 dan 3-10 yang dalam perkembangannya berubah menjadi 3-10 dan 3-12. IPC dan Cetro mengusulkan alokasi kursi 3-10 untuk DPR. Kemitraan mengusulkan 3-6 untuk alokasi kursi DPR.

Sedangkan, untuk syarat dan verifikasi partai peserta pemilu, hampir seluruhnya (Perludem, IPC, Kemitraan, Cetro) mengusulkan diberlakukan secara adil. Namun, pembuat undang-undang hanya menerapkannya kepada partai baru dan partai nonkursi. Pengaturan yang tidak partisipatif itu kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dari fakta-fakta tersebut terlihat bahwa pada beberapa gagasan ada persesuaian antara masukan masyarakat dengan kebijakan yang diambil partai. Namun, melihat latar belakang lahirnya ketentuan sistem pemilu dalam bahasan sebelumnya, masukan publik yang bersesuaian dengan posisi partai tersebut digunakan oleh partai untuk melegitimasi gagasannya. Mengingat, kepentingan partai dalam proses pembahasannya cukup kuat. Masing-masing partai saling memengaruhi, karena proses pembahasannya didominasi oleh tindakan strategis.

Berbeda dengan ketiga isu tersebut, isu ambang batas dan metode konversi suara menjadi kursi diputuskan melalui *voting*, setelah tidak berhasil disepakati melalui musyawarah-mufakat antarfraksi. Kebijakan ini diputuskan melalui mekanisme *voting* di mana masing-masing kelompok saling memengaruhi satu sama lain. Berdasarkan mekanisme *voting*, ambang batas yang berlaku secara

nasional disetujui oleh 343 suara, sedangkan pendukung ambang batas berjenjang 187 suara.⁴¹ Fraksi yang setuju dengan ambang batas nasional adalah Demokrat, Golkar, PPP, PKB, Hanura, dan Gerindra. Sedangkan, fraksi yang setuju pemberlakuan secara berjenjang adalah PDIP, PKS, dan PAN.

Namun, yang paling menarik adalah mekanisme pengambilan keputusan terkait metode konversi suara. Dalam *voting*, 342 suara mendukung metode kuota murni. Suara tersebut berasal dari Demokrat, PKS, PAN, PKB, PPP, Gerindra, dan Hanura. Sedangkan, metode Webster hanya disetujui 188 suara yang berasal dari PDIP dan Golkar. Dalam kasus ini, menarik melihat sikap PKS, yang sejak awal mengusung metode Webster. Sikap PKS bertahan hingga pendapat mini fraksi. Namun, pada akhirnya PKS berubah. Menjadi pertanyaan menarik: apa yang menjadi pertimbangan PKS sehingga tiba-tiba mengubah pendapatnya?

Menurut banyak pengamat, manuver PKS tersebut terkait dengan isu kenaikan harga BBM, di mana PKS –yang berseberangan dengan Pemerintah-- mendapat sorotan. Karena itu, sikap PKS yang tiba-tiba berubah ini, diduga untuk mengamankan posisi menterinya di kabinet dan keberadaannya di Sekretariat Gabungan Partai Koalisi Pendukung SBY-Boediono.⁴²

Berdasarkan kenyataan tersebut, terlihat bahwa me-

41 <http://www.lensaindonesia.com/2012/04/13/inilah-uu-pemilu-berdasarkan-hasil-voting-di-dpr-ri.html>.

42 <http://m.merdeka.com/politik/ketika-pks-kembali-merapat-ke-demokrat.html>.

kanisme pengambilan kebijakan soal ambang batas dan metode konversi suara menjadi kursi pun didominasi oleh kepentingan masing-masing partai. Posisi partisipasi masyarakat menjadi tidak berarti, karena kebijakan itu diambil dengan dasar barter politik yang cukup kuat.

D. NETRALITAS PEMBENTUK UNDANG-UNDANG

Pemaparan di atas memperlihatkan bahwa partisipasi masyarakat tidak cukup memengaruhi kebijakan yang diambil DPR. Itu terjadi karena aktor pembentuk undang-undang tidak berperan sebagai wakil seluruh kepentingan, tetapi justru terbelenggu oleh kepentingan politik kelompoknya.

Mestinya, pembentuk undang-undang bersikap netral, mengingat proses penyusunan undang-undang dalam sistem hukum, seperti kata Habermas, merupakan *locus* (tempat) dari integrasi sosial.⁴³ Karena posisinya sebagai *locus* integrasi sosial, maka pembentuk undang-undang mestinya dapat memosisikan diri lebih dari sekadar komunitas politik (partai politik). Pembentuk undang-undang hendaknya dapat mewakili seluruh kelompok kepentingan dengan menanggalkan kepentingan politik. Karena, idealnya, pembentuk undang-undang merepresentasikan seluruh kepentingan dan bersifat netral. Dengan demikian, produk hukum yang dihasilkan merepresentasikan seluruh kelompok kepentingan.

43 F. Budi Hardiman, "Demokrasi Deliberatif." *Op.Cit.* Hlm. 66.

Demikian gagasan netralitas aktor pembentuk undang-undang oleh Habermas. Menurutnya, mereka yang ambil bagian dalam perundang-undangan harus diimbau untuk keluar dari peran mereka sebagai subjek-subjek hukum privat. Kemudian, dengan peran mereka sebagai warga negara, mengambil alih perspektif para anggota sebuah komunitas hukum yang bergabung secara sukarela.⁴⁴

Netralitas pembentuk undang-undang ini diperlukan tidak hanya dalam proses berjalannya pembahasan, namun juga terbentuknya aturan hukum yang baik dan efektif nantinya. Urgensi netralitas itu paling tidak sudah diperlihatkan dalam proses penyusunan UU Pemilu 2012. Pembentuk undang-undang tidak bisa keluar dari kepentingannya dan merepresentasikan kelompok yang lebih luas. Akibatnya, muncul ruang-ruang kompromi dan pertarungan kepentingan.

Ruang kompromi tersebut muncul ketika sebagian atau seluruh kepentingan partai bertemu dalam satu kebijakan. Kompromi yang dimunculkan tidak dalam upaya penyusunan sistem yang adil, namun tetap dalam koridor pengamanan kepentingan kelompok. Begitu juga dengan ruang yang hadir di tengah-tengah pertarungan kepentingan yang cukup kuat. Lagi-lagi pertarungan itu hadir untuk mengamankan posisinya masing-masing.

Ruang kompromi dan pertarungan kepentingan senyatanya telah hadir dalam proses pembahasan lima isu krusial yang dipotret dalam penulisan ini. Misalnya, dalam

44 *Ibid.*

pembahasan tentang syarat partai sebagai peserta pemilu, yang mengemuka justru kompromi antarpartai untuk memberlakukannya hanya kepada partai di luar parlemen dan partai baru. Kewajiban mengikuti verifikasi sebagai peserta pemilu tidak dibebankan kepada diri mereka sendiri. Karena itu, materi verifikasi partai tidak cukup diperdebatkan secara kuat seperti halnya materi sistem pemilu, daerah pemilihan, ambang batas, dan metode konversi suara.

Masing-masing partai memiliki kepentingan kuat dalam empat isu terakhir. Sebab, materi tersebut menyangkut “hidup-mati” mereka dalam pertarungan politik 2014. Karena itu, pengambilan keputusannya dilakukan secara ketat dan melalui perdebatan panjang. Soal ambang batas parlemen, misalnya, partai-partai besar cenderung mengusung angka tinggi. Pilihan itu dimaksudkan untuk mengurangi jumlah partai di parlemen. Tapi, terlepas dari argumentasi untuk menyederhanakan sistem kepartaian, yang mengemuka justru partai-partai besar menginginkan agar tidak terlalu banyak partai yang duduk di DPR.

Demikian juga dengan sistem pemilu. Partai yang memiliki patron ketokohan cukup kuat seperti PDIP, cenderung mengusung penguatan partai melalui sistem proporsional tertutup. Isu besaran dapil hampir sama dengan peta pengaturan ambang batas, yakni untuk memperketat persaingan. Tujuannya, mengecilkan jumlah partai politik. Sedangkan, metode konversi kursi, titik pertaruangannya lebih demi keuntungan masing-masing partai.

Proses penyusunan yang dilakukan aktor yang tidak bisa lepas dari kepentingan kelompoknya, telah menyebabkan

proses pembahasan RUU Pemilu berlarut-larut. Ruang kompromi dan pertarungan kepentingan yang lebih menonjol, menyebabkan aturan yang dibentuk menjadi tidak efektif. Beberapa kebijakan yang dibentuk bahkan telah dibatalkan Mahkamah Konstitusi, dan kini tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat.

Proses pembahasannya pun demikian: berjalan secara lambat dan berbelit-belit. Hal ini tidak hanya dirasakan oleh publik, tapi juga oleh pembentuk undang-undang. Sejumlah anggota DPR telah menyampaikan perasaannya tentang tidak efektifnya proses pembahasan, yang terekam dalam beberapa risalah pembahasan. Seperti komentar Totok Daryanto, anggota DPR dari Fraksi PAN, dalam pembahasan di tingkat Pleno Baleg pada 26 Mei 2011. Totok mengatakan:

“Fraksi PAN menyatakan bahwa kita tidak mau lagi untuk membahas, dan menyatakan mungkin kita tidak siap membuat draf karena kita tidak satu pandangan. Kembalikan (pembuatan drafnya) ke pemerintah, kita bahas lagi, kita bahas dari pemerintah. Terpaksa merendahkan diri, ya memang kenyataannya begitu. Apakah kita sekarang mau ngambil sikap seperti itu? Mudah-mudahan tidak, karena sudah ada kompromi . Saya mengingatkan saja, ketua.”

Kondisi pembahasan yang tidak berkesudahan lagi-lagi disampaikan Totok Daryanto dalam Rapat Pleno Baleg, 20 Juni 2011. Totok mengatakan,

“Saya tidak ingin menyampaikan alasan-alasan, karena argumentasi sudah habis disampaikan, dan sudah berdebat. Sekarang tinggal yang ngambil keputusan. Tapi, kalau saya mengambil kesempatan ini untuk sedikit mengingatkan, kok tidak ada salahnya. Karena hari ini dan kemaren media Kompas, dengan bagus juga tadi malam Metro TV, ada yang ngomong tentang itu juga. Dan, yaa media semua sudah jengah. Jadi, persoalan ini banyak sekali. Urusan pemilu juga tidak selesai-selesai, dan yang disalahkan ya kita semua. Karena kita memang... saya tidak mau mengatakan mengapa ya? Karena nanti pasti ada yang interupsi. Yang jelas memang kita selalu bicara itu maju-mundur. Jadi semua komitmen bisa gugur kapan saja kalau pimpinan partai menghendaki. Seolah-olah mandat politik yang kita bawa itu bukan mandat utuh seorang anggota Dewan. Itu yang saya sesalkan. Nanti ada yang menginterupsi saya. Tapi, saya tidak bisa mengatakan yang lain, kecuali saya harus jujur menyampaikan Pak Mul (Ignatius Moelyono) bahwa semua ini akan kami sampaikan (pada) kesempatan ini. Jadi, kita harus segera mengambil keputusan, dan rasanya kalau dibawa ke paripurna, ini tidak dengan keputusan, sebetulnya sesuatu. Walau pun kita menghormati demokrasi, transparansi,

mungkin rakyat semakin tidak senang perilaku politik yang kita tampilkan, apalagi di paripurna pasti 'diliburkan' secara nasional itu suara yang tidak sepat. Pasti semakin mengkristal, mudah-mudahan, itu harapan saya dan posisi PAN, tanpa harus menambah-nambah alasan. Kami melihat pilihan pertama itu pilihan yang moderat, pilihan yang secara politik itu mudah-mudahan arif, dan akan membuka dialog yang panjang, yang bisa ke atas, bisa ke bawah. Mungkin angka itu akan bisa menjadi perdebatan politik pada tahapan berikutnya. Itu saja saya sampaikan. PAN pada posisi pilihan pertama.

Komentar Totok itu disampaikan sebagai tanggapan terhadap proses pembahasan yang terus diulang-ulang. Pengulangan itu muncul karena fraksi-fraksi tidak satu paham atau minimal bisa saling menerima gagasan dengan keluar dari kepentingan kelompoknya. *Deadlock* pun sempat terjadi, sehingga muncul sejumlah gagasan memperbaiki mekanisme pembahasan. Misalnya, dari Fraksi Partai Demokrat, Soetjipto, mengusulkan adanya *standard operating procedure* (SOP) dalam pembahasan di tingkat Baleg. Soetjipto mengatakan, “*Kita mesti punya SOP. Jadi, juga punya mekanisme. Ada dua hal. Pertama, memang di Baleg itu boleh voting? Kalau voting itu fraksi atau anggota?*”

Gagasan ini muncul ketika perdebatan soal empat isu krusial mengalami kebuntuan, padahal tuntutan untuk

segera menyerahkan draf ke rapat paripurna DPR semakin kuat. Agar segera menemui kesepakatan, sebagian kelompok mengusulkan empat isu krusial tersebut di-*voting*, sehingga draf yang disusun Baleg menjadi draf yang utuh, bukan dalam bentuk alternatif pilihan, saat diserahkan ke paripurna.

Komentar-komentar di atas sudah cukup menunjukkan kelemahan proses pembahasan UU Pemilu 2012 oleh DPR. RUU yang menjadi inisiatif DPR justru menjadi RUU yang susah disepakati dan kental dengan kepentingan kelompok (partai), bukan kepentingan publik. Undang-undang yang mereka bentuk tidak bisa keluar dari kepentingan kelompoknya, sehingga tidak akan menjadi undang-undang yang baik. Hal ini pernah disampaikan Totok Daryanto dalam Rapat Pleno Baleg, 20 Juni 2012. Menurutnya, *“Undang-undang yang paling tidak independen adalah undang-undang yang tidak bisa dikontrol sepenuhnya oleh DPR dari perspektif argumentasi apapun. Yang terbaik itu yang menyangkut undang-undang kepentingan partai politik.”*

Pembentuk undang-undang tidak mampu keluar dari kepentingan privat partai. Mestinya, undang-undang yang baik itu dibentuk oleh pembentuk undang-undang yang dapat menanggalkan kepentingan kelompoknya, demikian kata Habermas. Tetapi, anggota DPR yang semuanya berasal dari partai, tidak mampu keluar dari kepentingan untuk mengamankan posisi masing-masing.

Secara gamblang, Totok mengatakan, *“Indonesia ini dibagi dua kelompok: kelompok yang ingin partainya mempertahankan kekuasaannya adalah partai-partai*

besar. Sedangkan, partai-partai kecil dan menengah ingin mempertahankan eksistensinya. Kalau sejarah mencatat, inilah pengaruhnya politik di Indonesia pada tahun 2014. Pada saat kita menyusun undang-undang, kita belum tahu hasilnya karena rakyat juga marah. Partai-partai politik jangan mengira yang besar akan menjadi besar, yang kecil tetap kecil. Belum tentu. Jadi, masih belum jelas, masih dua setengah tahun. Kita masih dalam perjalanan.”

Salah satu bukti yang menunjukkan bahwa proses pembahasan ini tidak lagi didasarkan pada kepentingan publik adalah ketika pengambilan keputusan tidak lagi menjadi milik anggota DPR yang merupakan wakil rakyat. UU Pemilu 2012 merupakan undang-undang yang mewakili partai, karena disusun berdasarkan kebijakan partai. Ketika pembentuk undang-undang tidak bisa mengambil keputusan, maka saat itu mereka menarik diri, kembali kepada kepentingan partai. Buktinya, banyak dari mereka yang kemudian meminta kepada elite partai untuk mengambil keputusan.

Seperti yang disampaikan Totok Daryanto, “*Solusinya saya kira begini, kalau masih bisa di-pending, pending! Laporan pada pimpinan partai bahwa ini adalah tugas nasional, tanggung jawab nasional, yang nggak bisa diselesaikan di Baleg dan di DPR. Karena, para pucuk pimpinan partai belum melakukan komunikasi yang intens. Kalau begini terus, saya kira tontonan pembahasan undang-undang ini semakin menjadi tontonan yang tidak menarik, karena yang bicara bukan rasionalisasi politik yang terbaik oleh bangsa ini. Nah, itu saya kira tidak elok*

bagi kita semuanya.”

Pandangan yang sama muncul dari Rahadi Zakaria dari Fraksi PDIP. Terkait perdebatan ambang batas, misalnya, Rahadi mengatakan, *“Tidak usah terburu-buru. Yang menyangkut angka yang sangat keramat, diselesaikan di level tingkat atas, saya kira lebih baik. Misalnya Pak Ical ketemu dengan Pak Hatta Rajasa, selesai. Saya mempunyai gambaran seperti itu. Kalau semua dipaksakan, ini juga tidak akan bertemu sampai kapanpun. Tidak akan ketemu, pak! Dua kutub ini sudah seperti rel kereta api, pak. Di tarik di manapun juga, ya begitu saja. Saya kira kalau saran saya, ya para ‘dewa’ itu, setelah mendengar informasi yang berkembang seperti ini, ditarik ke atas. Saling ketemulah.”*

Berdasarkan pendekatan aktor pembentuknya, argumentasi di atas cukup memperlihatkan bahwa UU Pemilu 2012 lebih kental kepentingan partainya. Perdebatan yang disajikan tidak menunjukkan kualitas keterwakilan rakyat atau mungkin juga partisipasi masyarakat dalam pembahasannya.

BAB V

Simpulan dan Saran

A. SIMPULAN

Bahasan dalam penelitian ini telah menguraikan tentang proses keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU Pemilu 2012. Secara umum telah diuraikan tentang pentingnya keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam setiap pembentukan undang-undang. Mengingat undang-undang disusun tidak untuk mengabdikan kepada DPR dan Pemerintah yang telah diberikan mandat konstitusi, tetapi undang-undang sebagai hukum tertulis diadakan untuk kepentingan masyarakat lebih luas.

Dalam konteks keterbukaan dan partisipasi masyarakat, kajian ini telah memotret beberapa isu krusial tentang sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012. Berdasarkan beberapa rumusan masalah yang diajukan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. DPR telah memiliki beberapa agenda partisipasi, baik formal maupun informal. Agenda formal dalam pembahasan UU Pemilu 2012 terlaksana melalui serangkaian kegiatan kunjungan kerja dan rapat dengar pendapat umum (RDPU). Kunjungan kerja dilakukan secara aktif dengan mendatangi konstituen di daerah, melalui serangkaian kegiatan diskusi dan masukan publik. Sedangkan, RDPU dilakukan secara resmi di DPR dengan menghadirkan beberapa ahli/

akademisi dan kelompok masyarakat sipil yang terkait secara langsung dengan isu bahasan UU Pemilu 2012.

Selain melalui rangkaian yang secara formal diagendakan DPR, fraksi-fraksi DPR juga membuka ruang partisipasi melalui kegiatan diskusi dan dengar pendapat dengan ahli/akademisi dan kelompok masyarakat sipil. Partisipasi tidak langsung juga diperankan oleh tenaga ahli DPR, baik tenaga ahli komisi, tenaga ahli fraksi, maupun tenaga ahli anggota. Tenaga ahli cukup intensif melakukan penyerapan aspirasi dan mendengarkan masukan kelompok masyarakat sipil.

Namun, cukup disayangkan jika agenda partisipasi publik itu tidak muncul di Pemerintah. Sepanjang kajian ini dilakukan, tidak ditemukan agenda khusus yang disiapkan pemerintah untuk menjaring aspirasi masyarakat. Bahkan, mekanisme formal seperti RDPU di DPR juga tidak ditemukan dalam agenda Pemerintah. Terhadap persoalan ini, Pemerintah beralih agenda partisipasi sudah melekat dalam pembahasan di DPR, mengingat UU Pemilu 2012 merupakan inisiatif dan usulan DPR.

2. Agenda partisipasi masyarakat dalam pembahasan UU Pemilu tidak hanya dilakukan secara aktif oleh DPR. Partisipasi juga muncul dari kelompok masyarakat sipil yang secara aktif memberikan masukan terhadap isu-isu krusial UU Pemilu 2012. Agenda partisipasi ini yang kemudian dikenal sebagai

kegiatan advokasi masyarakat sipil terhadap isu-isu krusial. Agenda partisipasi itu dilakukan dengan menyusun dan menyiapkan kajian pemilihan, melibatkan masyarakat di daerah. Hasil kajian ini yang kemudian didiseminasikan, baik secara langsung kepada partai politik dan fraksi di DPR, maupun secara langsung kepada anggota-anggota DPR. Kajian ini juga disampaikan kepada tenaga ahli komisi, fraksi, maupun anggota DPR, sebagai bahan masukan dan argumentasi dalam setiap pembahasan undang-undang. Tidak kalah penting dari agenda tersebut, mekanisme diseminasi gagasan dilakukan bersama media massa sehingga menjadi isu publik.

3. Partisipasi publik yang disediakan DPR dan partisipasi atas inisiatif masyarakat sipil di atas, baru sebatas partisipasi formal, yakni memotret agenda-agenda yang disiapkan oleh pembentuk undang-undang. Meski partisipasi formal telah disediakan, namun belum menjamin partisipasi dalam pengambilan kebijakan. Kajian terhadap latar belakang lahirnya ketentuan sistem pemilu menunjukkan bahwa kebijakan sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012 masih didominasi oleh kepentingan politik partai melalui fraksi dan anggota DPR. Partisipasi publik belum mampu menyentuh, memengaruhi, dan menjadi pertimbangan dalam setiap pembahasan.

B. SARAN

1. MENINGKATKAN AGENDA PARTISIPASI DI DPR

DPR memang telah memiliki agenda partisipasi melalui mekanisme RDPU dan kunjungan kerja. Namun, dilihat dari kualitas dan intensitasnya, masih sangat terbatas. Pada umumnya agenda RDPU singkat belaka, yakni dua jam pertemuan. Pertemuan yang singkat ini tidak cukup memberi ruang kepada masyarakat untuk memberikan masukan secara lebih mendalam. Mengingat hal itu, ke depan mestinya lebih diperbanyak mekanisme partisipasi dan intensitas masukan publik.

2. OPTIMALISASI WEBSITE DPR UNTUK AGENDA KETERBUKAAN

Beberapa informasi terkait dengan jadwal pembahasan dan catatan persidangan di DPR bisa ditemukan dalam *website* DPR. Namun, banyak informasi seperti risalah dan hasil persidangan tidak bisa diakses di *website* DPR. Mengingat hal itu, mestinya *website* DPR menjadi ruang keterbukaan dan menjembatani partisipasi masyarakat untuk melihat, memantau, dan memberikan masukan dalam setiap pembahasan undang-undang.

3. MEMBUAT AGENDA KETERBUKAAN DAN PARTISIPASI DI PEMERINTAH

Pemerintah mesti segera menyusun mekanisme partisipasi masyarakat seperti yang telah disusun DPR. Di DPR agenda itu sangat minim, namun pemerintah justru tidak memilikinya. Mengingat hal itu, mestinya Pemerintah memiliki agenda khusus yang disediakan untuk menampung aspirasi dan masukan masyarakat. Lepas dari mekanisme pengusulan RUU, apakah itu berasal dari DPR atau Pemerintah, agenda partisipasi perlu disiapkan.

4. MENATA MEKANISME PEMBAHASAN USULAN RUU

UU Pemilu 2012 merupakan undang-undang pemilu pertama yang menjadi inisiatif dan usulan DPR. Dan telah ditemukan kekurangan dan kelemahan dalam penyusunannya. Persoalan yang cukup menonjol adalah munculnya perdebatan dan pertentangan yang cukup kuat di antara fraksi-fraksi di DPR. Mengingat hal itu, ke depan perlu disusun mekanisme pembahasan undang-undang, khususnya bidang politik, yang menjadi usul DPR. Apakah dalam penyusunan RUU usulan DPR, dimungkinkan pengambilan keputusan melalui *voting*, dengan tujuan akan diperoleh satu pandangan yang sama soal usulan rancangan undang-undang. Mungkin juga sebaliknya, pada

RUU usulan DPR dimungkinkan munculnya beberapa alternatif usulan.

5. REVITALISASI PERAN TENAGA AHLI

Penelitian ini menunjukkan bahwa tenaga ahli DPR memiliki peran yang cukup baik dalam menjembatani partisipasi masyarakat. Diyakini bahwa anggota DPR memiliki tugas dan wewenang yang sangat besar dan luas. Undang-undang yang diikuti pembahasannya, bahkan tidak hanya satu, tetapi bisa lebih dari itu. Mengingat waktu yang cukup terbatas, perlu dipikirkan untuk mendorong peran tenaga ahli sebagai ahli pendamping bagi setiap anggota DPR. Tenaga ahli ini yang nantinya akan menyiapkan setiap materi pembahasan bagi anggota DPR.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU DAN JURNAL

- A.A, Rezza Wattimena, “Melampaui Negara Hukum Klasik: Locke-Rousseau-Habermas. Kanisius”, Yogyakarta. 2007.
- Apeldoorn, Van, “Pengantar Ilmu Hukum”, Pradnya Paramita: Jakarta, 2001.
- Asshiddiqie, Jimly dan Ali Safa’at,. “Teori Hans Kelsen Tentang Hukum”, Konpres: Jakarta, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly, Perihal Undang-Undang di Indonesia. Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Jakarta, 2006.
- Bernard L Tanya, “Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama,” GENTA Publishing: Yogyakarta, 2011.
- Britha, Mikkelsen, “Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan: Sebuah Buku Pegangan Bagi Para Praktisi Lapangan”, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999.
- Budiardjo, Miriam, “Dasar-Dasar Ilmu Politik” Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2010.
- Budiardjo, Miriam, “Partisipasi dan Partai Politik”, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- Budi Hardiman, F, “Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas”, Kanisius: Yogyakarta, 2009.
- Darwis, Fernita, “Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009,” Alfabeta: Bandung, 2011.
- Farida Indrati S, Maria, Ilmu Perundang-Undangan: Jenis,

- Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius: Yogyakarta, 2007.
- Fung, Archon, "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, December 2006.
- Husein, Harun. "Pergumulan Menuju Proporsional Terbuka," *Teraju-Republika*, 15 Mei 2012.
- L Tanya, Bernard, dkk, "Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi" , GENTA Publishing: Yogyakarta, 2010.
- Litaay Salakory, Hanna, "Aspirasi dan Partisipasi Rakyat dalam Pembangunan Politik: Filosofi dan Sejarahnya di Indonesia", Bina Darma, Maret 1997.
- Mahfud MD, "Politik Hukum di Indonesia," Rajawali Pers, Jakarta, 2009.
- Mertokusumo, Sudikno, "Teori Hukum", Cahaya Adma Pusaka: Yogyakarta, 2012.
- Manual Pelatihan Lingkar Belajar Aliran Pemikiran Hukum, Epistema Institute, Bogor, 4-7 Juli 2010.
- Nonet Philippe dan Philip Selznick, "Hukum Responsif: Pilihan di Masa Transisi," Ford Foundation dan HuMa: Jakarta, 2003.
- Rahardjo, Satjipto, "Ilmu Hukum, Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan," Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2004.
- Rahardjo, Satjipto, "Ilmu Hukum", Citra Aditya Bakti: Bandung, 2012.
- Rasjidi, Lili dan Liza Sonia Rasjidi, "Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum", Citra Aditya Bakti: Bandung, 2012.
- Rukminto Adi, Isbandi, "Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan",

FISIP UI Press: Depok, 2007.

Didik Supriyanto dan August Mellaz, “Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu”, Perلودem dan Kemitraan: Jakarta, 2011.

Sj. Sumarto, “Hetifah, Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance”, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.

Padmo Wahyono, “Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum,” cet II, Ghalia Indonesia, Jakarta: 1986.

Yuliandri, “Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan”, Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2009.

Risalah-Risalah Pembahasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang dan Putusan Pengadilan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 22-24/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 52/PUU-X/2012

WEBSITE

<http://www.dpr.go.id>

<http://www.parlemen.net>

<http://www.hukumonline.com>

<http://m.merdeka.com>

<http://www.detiknews.com>

<http://www.tribunnews.com>

<http://www.pikiran-rakyat.com>

<http://www.lensaindonesia.com>

<http://www.jariungu.com>

BIODATA PENULIS



Veri Junaidi SH, MH, lahir di Malang, 10 November 1984 dan meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Master Bidang Hukum di Universitas Indonesia. Aktif di Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) sejak Februari 2011. Menggeluti isu-isu Hukum Pemilu dan Ketatanegaraan. Penulis di beberapa media nasional, jurnal ilmiah dan buku-buku yang ditulis bersama kolega seperti: “*Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu*”, “*Anomali Keuangan Partai Politik*,” dan buku kepemiluan lainnya. Penulis juga aktif menjadi kuasa hukum dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.



Khoirunnisa Agustyati lahir di Palembang, 24 Agustus 1987. Menyelesaikan pendidikan Sarjana dari Sosiologi FISIP UI Januari 2010. Sedang mengambil gelar Master dalam bidang Ilmu Politik di Universitas Indonesia. Setelah lulus dari UI, dirinya menggeluti isu kepemiluan dan langsung bergabung di Cetro sejak 2010 sebagai peneliti. Saat ini, aktif bekerja di Perludem sejak Juni 2012 sebagai peneliti.



Ibnu Setyo Hastomo, SH, lahir di Bukittinggi, 24 Desember 1989. Meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas. Aktif di Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sejak September 2012.



LATAR BELAKANG

Demokrasi memang bukan satu tatanan yang sempurna untuk mengatur peri-kehidupan manusia. Namun, sejarah di manapun telah membuktikan, bahwa demokrasi merupakan model kehidupan bernegara yang memiliki peluang paling kecil dalam menistakan kemanusiaan. Oleh karena itu, meskipun dalam berbagai dokumentasi negara ini tidak banyak ditemukan kata demokrasi, para pendiri negara sejak zaman pergerakan berusaha keras menerapkan prinsip-prinsip negara demokrasi bagi Indonesia.

Tiada negara demokrasi tanpa Pemilihan Umum (Pemilu), sebab Pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Sesungguhnya, Pemilu tidak saja sebagai arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga arena untuk menilai dan menghukum para pemimpin yang tampil di hadapan rakyat. Namun, pengalaman di berbagai tempat dan negara menunjukkan bahwa pelaksanaan Pemilu seringkali hanya berupa kegiatan prosedural politik belaka sehingga proses dan hasilnya menyimpang dari tujuan Pemilu sekaligus mencederai nilai-nilai demokrasi.

Kenyataan tersebut mengharuskan dilakukannya usaha yang tak henti untuk membangun dan memperbaiki sistem Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis, yakni Pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat. Para penyelenggara Pemilu dituntut memahami filosofi Pemilu, memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan Pemilu, serta konsisten menjalankan peraturan Pemilu, agar proses Pemilu berjalan sesuai dengan tujuannya. Selanjutnya, hasil Pemilu, yakni para pemimpin yang terpilih, perlu didorong dan diberdayakan terus-menerus agar dapat menjalankan fungsinya secara maksimal; mereka juga perlu dikontrol agar tidak meyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka dibentuklah wadah yang bernama Yayasan Perludem, disingkat Perludem, agar dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan ikut mewujudkan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis.

VISI

Terwujudnya negara demokrasi dan terselenggarakannya Pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat.

MISI

1. Membangun Sistem Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah (Pemilukada) yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.
2. Mendorong peningkatan kapasitas penyelenggara Pemilu agar memahami filosofi tujuan Pemilu, serta memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan Pemilu.
3. Memantau pelaksanaan Pemilu agar tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan integritas proses dan hasil Pemilu.
4. Mendorong peningkatan kapasitas anggota legislatif yang terpilih agar bisa memaksimalkan perannya sebagai wakil rakyat.

KEGIATAN

1. Pengkajian: mengkaji peraturan, mekanisme, dan prosedur Pemilu; mengkaji pelaksanaan Pemilu; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan Pemilu; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan Pemilu; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan Pemilu; dll.
2. Pelatihan: berpartisipasi dalam upaya meningkatkan pemahaman para pemangku kepentingan Pemilu tentang filosofi Pemilu; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam Pemilu; meningkatkan pengetahuan dan keterampilan petugas-petugas Pemilu; meningkatkan pengetahuan dan keterampilan para pemantau Pemilu; dll.
3. Pemantauan: melakukan pemantauan pelaksanaan Pemilu; berpartisipasi dalam memantau penyelenggara Pemilu agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa Pemilu; dll.

SEKRETARIAT

Jl. Tebet Timur IVA No. 1, Tebet, Jakarta Selatan
Telp: 021-8300004, Faks: 021-83795697
perludem@gmail.com, perludem@cbn.net.id
www.perludem.or.id