

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah salah satu negara demokrasi. Menurut sistemnya, demokrasi dapat digolongkan menjadi dua, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan atau tidak langsung. Demokrasi langsung adalah sistem bahwa keseluruhan warga negara dengan nyata ikut serta dalam permusyawaratan untuk menentukan kebijaksanaan umum atau undang-undang, sedangkan demokrasi tidak langsung didasarkan atas faham bahwa rakyat secara keseluruhan tidak dapat menjalankan pemerintahan negara. Artinya rakyat memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan pemerintahan atas nama rakyat melalui suatu kegiatan pemilihan yang disebut dengan pemilihan umum.

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan partisipasi politik atau sarana penyaluran aspirasi rakyat yang langsung, umum, bebas, dan rahasia untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk dalam pemerintahan. Penyaluran aspirasi ini dalam rangka mengisi keanggotaan MPR dari unsur DPR dan secara tidak langsung juga dalam rangka mengisi anggota utusan daerah.

Pemilu dapat dilaksanakan dengan berbagai sistem. Salah satu sistem pemilu yang diterapkan di Indonesia adalah sistem proporsional. Beberapa Undang-Undang Pemilu yang telah menetapkan sistem proporsional sebagai sistem pemilu diantaranya adalah UU No. 7 Tahun 1953, UU No. 15 Tahun 1969, UU No. 1 Tahun 1985, IJU No. 3 Tahun 1999 dan UU No. 4 Tahun 2000.

Dinamakan sistem proporsional karena persentase kursi di Badan Perwakilan Rakyat yang dibagikan kepada tiap-tiap partai politik disesuaikan dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik tersebut. Unipamanya jumlah suara yang dibutuhkan untuk dapat terpilih sebagai wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat adalah 10.000 suara. Calon-calon dari partai politik X mendapat suara sebagai berikut : A untuk daerah I mendapat 17.000 suara, B untuk daerah II mendapat 9000 suara dan C untuk daerah III mendapat 4.000 suara, maka dari partai politik X yang terpilih hanyalah calon A. Tapi karena memakai sistem proposional, maka kelebihan suara dari A sebanyak 7.000 dapat dipindahkan kepada calon B, sehingga calon B juga terpilih. Karena B akan memperoleh 16.000 suara, kelebihan 6.000 dari B dapat pula dipindahkan kepada C, sehingga akhirnya C juga terpilih sebab jumlah suaranya menjadi 10.000 sesuai dengan jumlah imbangan suara yang diperlukan.

Penggabungan suara ini memungkinkan partai politik yang kecil mendapat kursi di Badan Perwakilan Rakyat, yang semula tidak mencapai jumlah imbangan suara yang ditentukan, karena dalam sistem ini tidak ada suara yang hilang. Oleh sebab itu, sering dikatakan bahwa sistem tersebut sangat demokratis, yaitu ada jaminan bahwa setiap suara yang diberikan akan ada wakilnya di Badan Perwakilan Rakyat.

Konsekuensinya, penghitungan suara akan berbelit-belit karena sisa suara atau kelebihan jumlah imbangan suara harus digabungkan pada calon yang lain, penghitungan suara ini juga dapat dipastikan akan membutuhkan

biaya yang sangat banyak. Selain itu, hubungan antara para pemilih dan wakil-wakilnya di Badan Perwakilan Rakyat tidak seerat dalam sistem distrik. Kemungkinan para pemilih tidak mengetahui siapa wakilnya yang duduk di Badan Perwakilan Rakyat, karena dalam pemilu sistem proporsional, pemilih hanya memilih partai politik bukan calon perseorangan.

Melihat kelebihan dan kekurangan sistem proporsional, maka sistem proporsional hanya dipakai pada negara yang menganut sistem multipartai. Sistem multipartai ini untuk mengakomodasi suara yang diperoleh partai kecil, seperti yang terjadi dalam pelaksanaan pemilu tahun 1999. Pemilu 1999 relatif baik dan terlaksana secara jujur dibanding dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Anggapan bahwa pemilu 1999 merupakan pemilu paling demokratis seperti pemilu 1955, ternyata tidak sepenuhnya benar. Pada kenyataannya masih terdapat permasalahan-permasalahan yang bersifat teknis maupun politis.

Permasalahan teknis yang timbul adalah yang bersifat interpretasi Undang-Undang, yakni dalam UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilu Pasal 1 ayat (7) mengamanatkan bahwa pemilu menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar. Hal ini dianggap tidak relevan dengan pasal 68 ayat (3) UU No. 3 Tahun 1999 yang dasarnya adalah sistem distrik. Akibatnya, sistem yang telah menjadi pilihan tersebut diterapkan secara tidak konsisten. Karenanya, sistem pemilu 1999 cenderung menguntungkan kelompok-kelompok status quo.¹

Sistem proporsional plus yang berlaku dalam pemilu 1999, sesungguhnya adalah hasil kompromi maksimal yang bisa dan mungkin dicapai. Naskah awal pemerintah yang merupakan sistem yang berdasarkan distrik, ditolak oleh DPR tanpa argumen yang secara logika intelektual bisa diterima. Ketika masuk ke tahap pembahasan, Panitia Khusus DPR langsung menolak ketentuan yang tertuang dalam pasal-pasal awal yang pada intinya menekankan sistem pemilu distrik. Penolakan DPR itu adalah murni penolakan politik.²

¹ Bernad Dermawan Sutrisno, *Konflik Politik di KPU dalam Pemilu 1999*, PT. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2002, hlm. 78.

² Ganjar Razuni, *Sebuah Koreksi Konstruksi Reformasi Hasil Pemilu 1999*, Unas Press, Jakarta, 2001, hlm. Viii.

Penolakan DPR tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan naskah secara fundamental dengan alasan salah satunya adalah karena faktor waktu yang mendesak. Ditambah lagi adanya indikasi pertentangan pendapat antar anggota KPU dalam menjabarkan bahasa undang-undang. Itulah sebabnya mengapa terjadi permasalahan yang bersifat interpretasi undang-undang.

Dalam pelaksanaannya, masih terdapat indikasi adanya pelanggaran dan ketidakjujuran di tingkat KPU dalam melaksanakan tugasnya, baik sebelum maupun sesudah pelaksanaan pemilu, khususnya dalam penghitungan suara. Banyak hal-hal yang melibatkan kepentingan pribadi, golongan ataupun partai daripada rasa nasionalisme.

Semua identifikasi tersebut menunjukkan betapa hasil dari sistem pemilu 1999 itu bisa diatur secara sangat luwes oleh KPU dan pimpinan pusat politik, sehingga terdapat sejumlah orang yang dicalonkan di satu daerah pemilihan tetapi masuk ke DPR-RI dan DPRD melalui daerah yang lain. Ini merupakan bukti betapa sistem pemilu 1999, telah gagal memberi makna pada sistem representasi (sistem perwakilan) yang seyogyanya dibangun dalam era reformasi ini.

Sebagai tindak lanjut dari fenomena di atas, maka diadakan perubahan sistem pemilu dengan melahirkan UU No. 12 Tahun 2003 yang menerapkan sistem proporsional berdasarkan daftar calon terbuka sebagai penyempurnaan dari sistem pemilu sebelumnya, sistem proporsional terbuka dalam pemilu

tidak lagi menggunakan stelsel daftar yang hanya menampilkan partai politik tanpa menempelkan daftar calon-calon wakilnya. Akan tetapi variasi dalam menentukan pilihannya, pemilih dihadapkan pada pilihan partai politik dan daftar calon wakilnya yang secara nyata telah diketahui sebelumnya. Hal itu dilakukan untuk menghindari berbagai pelanggaran dan kecurangan yang mungkin terjadi pada pemilu yang akan datang. Untuk mengetahui prospek penerapan sistem proporsional terbuka dalam pemilu 2004, maka penulis tertarik untuk mengangkat tema "Prospek Penerapan Sistem Proporsional Terbuka dalam Pemilu di Indonesia".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut : Bagaimanakah prospek penerapan sistem proporsional terbuka dalam pemilu di Indonesia ?

C. Tinjauan Pustaka

Demokrasi merupakan istilah yang sangat populer. Tidak ada istilah lain dalam wacana politik yang banyak dibicarakan orang-aktivis, politisi, ataupun akademis melebihi istilah demokrasi. Istilah ini juga selalu didambakan semua orang, terutama yang mempunyai kesadaran politik, diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari.

Pemilu sebagai pesta demokrasi harus dapat mewujudkan dua prinsip kedaulatan rakyat, yaitu (1) *from the people, by the people for the people dan*

(2) *salus populis supreme lex*³. Dalam ilmu politik, sistem pemilihan umum diartikan sebagai satu kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakil mereka. Manakala sebuah lembaga perwakilan rakyat-apakah itu DPR ataupun DPRD-dipilih, maka sistem pemilihan mentransfer jumlah suara kedalam jumlah kursi-kursi.⁴

Penyelenggaraan pemilu tahun 2004 adalah dalam rangka untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota serta memilih presiden dan wakil presiden. Faktor-faktor yang menunjang kelangsungan dan kesuksesannya perlu dipertimbangkan secara matang. Satu diantara faktor ini adalah sistem pemilu yang ideal, signifikan dengan pluralitas masyarakat, serta harus memperhatikan peningkatan kualitas kadar keterwakilan dalam tatanan negara kesatuan.

Dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum menghendaki, penerapan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka sebagai salah satu alternatif sistem pemilu tahun 2004 yang diharapkan dapat menjadi format pemilu yang aspiratif serta menghasilkan wakil rakyat yang lebih dapat diandalkan. Dengan sistem ini masyarakat tidak lagi memilih partai, melainkan memilih orang yang dicalonkan oleh partai tersebut. Pemilihan calon wakil rakyat secara langsung ini diharapkan dapat membuat para calon lebih bertanggung jawab dan lebih berkualitas.

³ Nurcholis Madjid dan Yusril Ihza Mahendra, *Dari Bilik Suara Ke Masa Depan Indonesia, Potret Konflik Politik Pasca Pemilu dan Nasib Reformasi*, Raja Grafindo, Jakarta 1999, hlm. 4

⁴ Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 255.

Anas Urbaningrum (anggota KPU) menjelaskan sistem ini sulit direalisasikan pada pemilu 2004. Penyebabnya, ada gejala konsevatisme partai-partai di DPR yang cenderung mempertahankan sistem proporsional daftar tertutup. Dengan sistem ini, kewenangan sepenuhnya berada di pengurus partai politik, dimana selain menentukan daftar calon, pengurus partai jugalah yang menentukan nomor urut calon yang akan dipilih. Kelemahan sistem tersebut adalah sering kali wakil rakyat yang terpilih hanya mewakili Dewan Pimpinan Pusat (DPP) partainya dan tidak mewakili kepentingan rakyat.⁵

Selanjutnya Anas Urbaningrum menambahkan, bahwa selama ini yang menjadi kelemahan dari badan perwakilan di Indonesia adalah kurangnya akuntabilitas kepada rakyat. Jenis kelamin badan perwakilan di Indonesia itu ganda, antara menjadi wakil rakyat dengan wakil partai. Untuk memperbaiki dimensi akuntabilitas ini, perlu dibuat prosedur pemilu yang lebih baik.⁶

Sistem proporsional yang baru memang tidak enak buat siapapun yang memimpin partai. Tidak enak karena dengan sistem itu, elit partai bukan lagi yang menentukan. Faktor yang menentukan adalah konstituen. Karena yang menentukan konstituen, maka hanya orang-orang yang dikenal dan dipercaya konstituen sajalah kiranya yang akan dipilih. Itu artinya, orang yang dekat dan dengan reputasi baik. Dalam *track record* seseorang menjadi sangat menentukan. Sistem terbuka ini jelas merupakan ajal bagi kekuasaan dewan pengurus partai.

Sistem yang baru juga lebih efektif untuk membatasi berperannya *money politics* dibanding sistem proporsional daftar tertutup. Dari sudut praktis, menyuap salah satu elit partai lebih mudah daripada menyuap ratusan ribu atau bahkan jutaan konstituen. Hasilnya, dari perspektif manapun hendak

⁵ Kompas, *Sistem Proporsional Daftar Terbuka, Format Pemilu yang Aspiratif*, 16 Desember 2002, Kompas Online.

⁶ *Ibid.*

dipandang, sistem proporsional daftar terbuka merupakan sistem yang cocok bagi demokrasi dan mengandung kemaslahatan yang lebih dibanding sistem proporsional tertutup seperti sistem yang selama ini dianut. Karena itu, hanya akan membuang waktu saja apabila tetap mempertahankan sistem yang lama.

Menggunakan sistem tertutup adalah pekerjaan melawan arus sejarah. Setelah pemilihan presiden secara langsung menjadi keputusan nasional, kiranya merupakan hal yang wajar lagi jika wakil rakyat dipilih sendiri oleh rakyat. Karena sekarang ini hidup di era ketika rakyat kehilangan kepercayaan kepada sistem perwakilan.

Berbeda dengan aspirasi itu, hanyalah membuat semakin meluasnya ketidakpercayaan kepada sistem politik. Salah satunya mendorong lebih banyak orang menjadi golput. Sebuah perkara yang juga memperlihatkan buruknya legitimasi pemerintahan hasil pemilu 2004. Hal yang berbahaya tentu karena hampir semua harapan perubahan telah dilimpahkan kepada tahun yang menjanjikan tersebut.

Kesepakatan final para pihak untuk menerapkan sistem proporsional, daftar calon terbuka dalam pemilu 2004 kiranya menjadi keputusan yang tepat. Soal teknik pemberian suara, disepakati selain menusuk gambar partai politik juga memilih orang yang dicalonkan partai dan mengakomodasi daerah pemilihan propinsi serta gabungan-gabungan Kabupaten/Kota.

Menurut Ganjar Razuni, apapun kombinasi dan modifikasi dan bentuk sistem pemilu mendatang, khususnya pemilu 2004, hendaknya memenuhi persyaratan-persyaratan antara lain sebagai berikut :

1. Menjamin adanya sistem perwakilan rakyat yang signifikan dengan sistem dan format otonomi daerah.
2. Menjamin keterlibatan publik masyarakat pemilih dalam seleksi calon legislatif yang dilakukan partai politik. Misalnya melalui penyampaian visi

- dan sikap calon legislatif di hadapan publik calon pemilih yang diselenggarakan oleh partai politik.
3. Menjamin berfungsinya hubungan keterwakilan antara wakil dengan terwakil (konstituen) di daerah Kabupaten/Kota.
 4. Sistem pemilu harus signifikan dengan struktur sosial, struktur demografi, struktur geo-ekonomi dan struktur etnografi masyarakat Indonesia.
 5. Adanya akuntabilitas publik dan wakil kepada konstituen, baik secara moral, etika dan politik.
 6. Adanya jaminan kedaulatan anggota DPR selaku wakil rakyat.
 7. Adanya jaminan bahwa rakyat pemilih mampu dan berdaya⁷ untuk melakukan kontrol secara efektif terhadap wakil rakyat.
 8. Adanya mekanisme dan sistem yang mampu mengecilkkan sekecil mungkin terhadap kemungkinan distorsi politik dalam hubungan keterwakilan rakyat dan efektivitas sirkulasi aspirasi politik.
 9. Adanya jaminan anti diskriminasi daerah dimana partai politik yang memperoleh suara banyak dari daerah padat penduduk, seharusnya memperoleh jumlah kursi secara lebih proporsional.
 10. Adanya jaminan tidak terajdi "*distorsion effect*" dalam hal suara hilang, karena tidak habis terbagi, sehingga dapat mencegah tirani mayoritas terhadap minoritas.⁷

Guna mendukung tercapainya pemilu 2004 yang lebih berkualitas dibanding pemilu-pemilu sebelumnya, KPU menyiapkan sejumlah peraturan yang berlaku untuk menyelenggarakan pemilu. Misalnya peraturan tata tertib KPU dan Kode Etik Pemilu.

KPU tentu saja bukan satu-satunya pihak yang pantas disalahkan seandainya proses pemilu tidak berjalan mulus. Pemerintah dan DPR akan kenyataannya merupakan pangkal dari makin tersendatnya persiapan pemilu.

Adanya ketidaksiapan perangkat perundang-undangan yang harusnya sudah selesai, dapat mengakibatkan waktu yang tersedia bagi KPU untuk mengejawantahkan ketentuan Undang-Undang bidang politik yang belum terbentuk akan semakin sempit.

⁷ Ganjar Razuni, *Sebuah Koreksi Konstruksi Reformasi Hasil Pemilu 1999*, Unas Press, Jakarta, 2001, hlm. 86.

KPU sebagai penyelenggara pemilu di Indonesia yang berpenduduk kurang lebih 215 juta memikul beban yang tidak ringan. Luasnya wilayah yang harus dijangkau meliputi 31 propinsi dengan 416 Kabupaten dan Kotamadya, dengan sekitar 400 ribu tempat pemungutan suara serta tidak kurang dari 225 partai politik yang tercatat di Departemen Kehakiman dan HAM, akan membutuhkan penanganan yang ekstensif. Seluruh proses penyelenggaraan pemilu mulai dari perencanaan, pendataan, dan hal-hal yang sifatnya teknis hingga pembagian kursi di DPR pusat dan daerah menjadi tanggung jawab KPU.

Tugas dan wewenang KPU menurut Pasal 25 UU Pemilu No. 12 Tahun 2003, adalah :

1. Merencanakan penyelenggaraan pemilu.
2. Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan pemilu.
3. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilu.
4. Menetapkan peserta pemilu dan menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
5. Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara.
6. Menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
7. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu.
8. Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.

Dalam pelaksanaan tugasnya, KPU bersifat nasional, tetap dan mandiri. Artinya, struktur KPU harus meliputi seluruh wilayah hukum dari propinsi hingga kabupaten/kota, memiliki masa kerja sesuai dengan siklus pemilu, dan tidak berada di bawah pengaruh pihak lain (independen). Sifat anggotanya merupakan fungsionaris partai peserta pemilu serta unsur kepentingan partai seringkali terlihat.

Dalam konteks itu, untuk membangun pelaksanaan pemilu yang benar-benar independen, non partisan, mandiri dan demokratis, maka yang paling penting dilakukan adalah menciptakan garis demargasi yang tegas antara pelaksana pemilu dengan partai politik dan pemerintah.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji prospek penerapan sistem proporsional terbuka dalam pemilu di Indonesia.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan kepada pemerintah dalam rangka mensukseskan dan melaksanakan pemilu berikutnya.

2. Bagi ilmu pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum terutama di bidang Hukum Tata Negara.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menitikberatkan pada jenis penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji dan menganalisis data primer dan sekunder yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan, buku, dokumen-dokumen dan hasil laporan penelitian yang berkaitan dengan permasalahan.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian ini dimaksudkan sebagai suatu proses pengumpulan data di lapangan yang ada kaitannya dengan masalah yang akan diteliti. Dimana dalam penulisan skripsi ini penulis akan melakukan penelitian lapangan yang akan dilakukan di Komisi Pemilihan Umum Yogyakarta.

2. Teknik Pengumpulan Data

a. Data Primer

Teknik Pengumpulan data primer dilakukan dengan wawancara berpedoman pada daftar pertanyaan. Wawancara dilakukan kepada responden yaitu KPU dan PANWASLU.

b. Data Sekunder

Teknik Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan studi pustaka yang bersumber pada :

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, yang meliputi :
 - a) Undang-Undang Dasar 1945
 - b) UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum

c) UU No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik

d) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan permasalahan.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer, yang meliputi buku-buku, hasil-hasil penelitian, surat kabar yang berkaitan dengan permasalahan.

Sumber data surat kabar terdiri dari surat kabar nasional, antara lain Kompas dan Media Indonesia. Sedangkan surat kabar lokal diantaranya adalah Kedaulatan Rakyat. Jangkauan waktu penelitian surat kabar dimulai dari Desember 2002 sampai dengan Juni 2003.

3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi kejelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, diantaranya adalah kamus hukum.

3. Teknik Pengolahan Data

Data yang terkumpul dari penelitian tersebut akan disusun secara sistematis, logis dan yuridis serta dipaparkan secara deskriptif untuk mendapatkan gambaran umum tentang prospek penerapan sistem proporsional terbuka dalam pemilihan umum 2004.

4. Analisis Data

Hasil dari pengumpulan data selanjutnya akan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu untuk mendapatkan unsur-unsur pokok yang sesuai dengan tujuan peneliti.