



ALOTNYA PEMBAHASAN RUU PEMILU

INDRA PAHLEVI^{*)}

Abstrak

RUU Perubahan Atas UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD sudah mulai dibahas Pansus DPR RI. Namun hingga menjelang akhir tahun 2011 belum terlihat perkembangan pembahasan yang signifikan. Terdapat beberapa masalah krusial yaitu tentang PT, alokasi kursi tiap dapil, konversi suara menjadi kursi, dan sistem pemilu. Keempat masalah tersebut harus diselesaikan segera dengan diawali terjalannya komunikasi intensif antar fraksi serta antara Pansus dengan Pemerintah.

Pengantar

Mengakhiri tahun 2011 sekaligus menutup masa persidangan II Tahun Sidang 2011-2012 ini, DPR khususnya Panitia Khusus (Pansus) RUU tentang Perubahan Atas UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD belum melakukan pembahasan secara intensif dan menghasilkan kesepakatan terhadap beberapa “jantungnya” pemilu. Oleh karena itu, hingga menjelang penutupan masa persidangan II tanggal 16 Desember 2011, belum ada rapat-rapat kerja yang menghasilkan keputusan baik terhadap materi yang “ringan” maupun materi yang “berat”. Pembahasan pun dipastikan akan berlarut-larut.

Dalam rancangan jadwal yang disusun Sekretariat Pansus dan dibahas dalam Rapat Pimpinan serta Rapat Intern Pansus, target penyelesaian pembahasan RUU ini adalah sekitar bulan Februari 2012 mendatang, sehingga diharapkan akan dapat dipergunakan sebagai landasan hukum bagi penyelenggaraan pemilu 2014 yang tahapannya sebenarnya

sudah dimulai ketika pengumuman parpol yang lolos verifikasi badan hukum di Kemenkumham beberapa waktu lalu. Semoga Pansus bisa lebih mengefektifkan sisa waktu dalam proses pembahasannya.

Faktor utama yang menyebabkan berlarutnya pembahasan adalah masih tajamnya perbedaan substansi krusial yang disadari akan berdampak pada kelangsungan hidup partai politik peserta pemilu ke depan yakni yang terkait dengan ambang batas (*threshold*) serta daerah pemilihan. Terdapat dua kelompok utama yang bisa dikategorikan kelompok partai besar dan kelompok partai tidak besar. Kedua kelompok memiliki argumentasi yang memperkuat pandangan dan posisinya masing-masing, sehingga menjadi sangat sulit untuk dipadukan dan dicari kesepakatan. Bahkan persoalan ini sudah muncul sejak pembahasan perancangan RUU ini di Badan Legislasi dan kemudian menjadi draft RUU inisiatif yang dikirimkan kepada Presiden. Oleh karena itu menjadi sangat sulit untuk bisa dikerucutkan perbedaan tersebut dengan cara pembahasan normal, sehingga

^{*)} Peneliti Madya Bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, email: indra.pahlevi@dpr.go.id

lobby-lobby antar partai harus diintensifkan sebelum pembahasan dengan Pemerintah yang juga memiliki posisi dan pandangan sendiri terhadap beberapa substansi krusial tersebut.

Beberapa Substansi Krusial

Sebagaimana dikemukakan di atas, terdapat beberapa substansi krusial dalam RUU tentang Perubahan Atas UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Adapun beberapa substansi krusial tersebut adalah:

1. Terkait dengan besaran ambang batas (atau *parliamentary threshold*). Terdapat perbedaan yang signifikan di antara fraksi-fraksi yang tercermin dalam posisi setiap fraksi dalam draft RUU yaitu:
 - a. Fraksi Partai Demokrat : 4%
 - b. Fraksi Partai Golkar : 5%
 - c. Fraksi PDI Perjuangan : 5%
 - d. Fraksi PKS : 3-4%
 - e. Fraksi PAN : 2,5%
 - f. Fraksi PPP : 2,5%
 - g. Fraksi KB : 2,5%
 - h. F Gerindra : 2,5%
 - i. F Hanura : 2,5%
2. Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Tiap Daerah Pemilihan. Meskipun secara eksplisit rumusan dalam draft RUU ini tidak berubah, namun demikian tiap fraksi memiliki posisi yang berbeda. Dalam draft RUU alokasi kursi untuk Daerah Pemilihan DPR RI adalah 3-10 atau sama dengan yang berlaku pada pemilu 2009 lalu (UU No. 10 tahun 2008), namun dalam DIM-nya Pemerintah mengajukan 3-6 kursi untuk tiap daerah pemilihan. Demikian pula dengan beberapa fraksi yaitu Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Golkar, dan Fraksi PDI Perjuangan yang mengusulkan pengurangan alokasi kursi untuk tiap daerah pemilihan dengan kisaran 3-8 kursi. Alasan pengurangan alokasi kursi ini secara umum adalah untuk lebih mendekatkan anggota DPR dengan konstituennya. Namun demikian hal itu ditentang oleh fraksi-fraksi lainnya dan menilai bahwa alokasi kursi 3-10 adalah masih ideal dengan alasan agar meratanya distribusi kursi kepada lebih banyak partai politik peserta pemilu.

3. Konversi suara menjadi kursi atau mekanisme penghitungan perolehan kursi di DPR. Substansi ini merupakan *point* krusial berdasarkan pengalaman pelaksanaan pemilu 2009 lalu yang menimbulkan persoalan pelik hingga Mahkamah Konstitusi (MK) banyak memutuskan persoalan ini. Oleh karena itu harus dicari mekanisme yang lebih sederhana dan benar baik secara teoritis maupun implementasi. Dalam draft RUU Pasal 205 - 207 terdapat beberapa alternatif yang dirumuskan yaitu:

- a. Alternatif Rumusan I (Penghitungan perolehan kursi dengan prinsip habis di Dapil yang menggunakan Metode Kuota sama dengan Sistem Pemilu dalam UU No 12 Tahun 2003)
- b. Alternatif Rumusan II (Sisa Suara Ditarik ke Provinsi)

Terkait dengan metode konversi suara menjadi kursi (Pasal 205 – Pasal 207), terdapat beberapa Fraksi yang mengusulkan beberapa metode yaitu:

- a. Fraksi Partai Golkar mengusulkan menggunakan metode atau teknis Divisor (bilangan pembagi tetap) dengan varian D'Hondt (1, 2, 3, 4, 5, 6, dst)
- b. Fraksi PKS mengusulkan menggunakan metode atau teknik divisor (bilangan pembagi tetap) dengan varian Sainte Lague (1.4, 3, 5, 7, 9, dst)
- c. Fraksi PDI Perjuangan mengusulkan agar sisa suara ditarik ke tingkat nasional.

4. Substansi krusial lainnya yang muncul dalam forum Pansus adalah terkait sistem pemilu. Berdasarkan tambahan usulan dalam DIM dari fraksi PDI Perjuangan dan Fraksi PKS, diusulkan sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional tertutup meskipun dalam draft RUU pasal terkait sistem pemilu tidak mengalami perubahan termasuk penentuan calon terpilih yang masih menggunakan sistem suara terbanyak. Penggunaan sistem pemilu ini memang akan memberikan pengaruh kepada rumit atau tidaknya penyelenggaraan pemilu. Sejatinya tidak ada sistem pemilu yang dianggap paling baik dan demokratis, sebab semua sistem memiliki landasan berpikir dan

berdasarkan pengalaman penerapannya di berbagai negara. Oleh karena itu patut dicermati oleh semua anggota Pansus bahwa sistem pemilu harus benar-benar yang kompatibel dengan tujuan dan kebutuhan pemilu di Indonesia saat ini, apapun sistemnya.

Dari 4 (empat) substansi krusial tersebut dapat dinyatakan bahwa masih terdapat persoalan mendasar dalam proses pembahasan RUU tentang Perubahan Atas UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD ini. Jika keempat *point* krusial ini tidak mencapai kesepakatan atau setidaknya mendekati titik temu, maka akan sulit diambil sebuah keputusan atas RUU ini dan pada gilirannya akan mengganggu tahapan penyelenggaraan pemilu 2014 yang dikaitkan dengan proses seleksi anggota KPU baru serta pasca terpilihnya pada April 2012 mendatang.

Dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu disebutkan bahwa Tim Seleksi harus sudah terbentuk 2 (dua) bulan setelah diundangkan. Untuk diketahui bahwa UU No. 15 Tahun 2011 ini diundangkan tanggal 16 Oktober 2011, sehingga tanggal 16 Desember 2011 Tim Seleksi sudah harus terbentuk dan selanjutnya bekerja untuk memilih calon anggota KPU paling lama 3 (tiga) bulan sejak terbentuk yang berarti tanggal 16 Maret 2011 sudah terpilih 14 (empat belas) nama calon anggota KPU untuk selanjutnya diserahkan ke DPR melalui proses *fit and proper test* dalam kurun waktu 30 (tiga puluh) hari kerja. Dengan demikian, maka sekitar April 2012 sudah dilantik anggota KPU baru dan mulai bekerja dengan asumsi berdasarkan UU pemilu yang baru ini. Jika proses tersebut berjalan sesuai jadwal, maka seharusnya RUU ini sudah harus selesai pada Maret 2012 (diundangkan). Namun jika tidak atau belum selesai, maka UU No. 10 tahun 2008 tetap digunakan karena secara yuridis masih merupakan landasan yang sah.

Yang Seharusnya Dilakukan Pansus

Dari persoalan tersebut di atas, maka sudah selayaknya Pansus melakukan berbagai terobosan dalam proses pembahasannya. Secara ideal, pada masa persidangan Januari – April 2012, proses pembahasannya dilakukan secara maraton dan bahkan bisa dilakukan

pada malam hari juga dengan urutan Rapat Kerja lalu dilanjutkan dengan Rapat-Rapat Panitia Kerja (Panja), lalu Rapat-Rapat Tim Perumus (Timus) dan diakhiri dengan Rapat-Rapat Tim Sinkronisasi (Timsin). Jika proses itu bisa dilakukan secara tertib dan konsisten, maka target penyelesaian RUU ini akan tercapai dan pada Maret 2012 sudah diundangkan.

Terhadap hal krusial yang mungkin menjadi ganjalan diperlukan beberapa metode guna mencapai sebuah kesepakatan yang memenuhi berbagai keinginan dan kepentingan. Secara lebih rinci dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Materi *threshold* yang bisa dianggap menjadi materi “terberat” untuk dibahas perlu diarahkan kepada kesamaan persepsi tentang maksud dan tujuan diterapkannya *threshold* tersebut. Secara konsepsi *threshold* atau ambang batas adalah *the legal minimum required for representation* (Arend Lijphart) atau syarat minimum yang sah untuk perwakilan. Secara lebih jelas adalah jumlah minimum dukungan yang harus diperoleh oleh sebuah partai politik untuk memperoleh kursi di lembaga perwakilan (Afan Gaffar). Adapun maksudnya adalah agar tercapai sebuah sistem keparlemenan dan kepartaian sederhana guna mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pengambilan keputusan. Dalam negara yang sedang mengalami proses transisi seperti Indonesia yang membutuhkan keterikatan dan batas representasi, maka kehadiran penggunaan mekanisme *threshold* menjadi sangat penting. Lalu berapa besaran yang pantas? Tidak ada satupun teori yang menyatakan berapa angka yang layak menjadi batasan *threshold*. Namun bisa belajar dari beberapa negara.

Selain beberapa negara berikut, Jerman bisa jadi contoh yaitu sebesar 4% meskipun di Jerman sistem yang digunakan adalah sistem *Mixed Member Proportional* (MMP) artinya ada anggota yang dipilih dengan menggunakan sistem proporsional maupun yang dipilih menggunakan sistem pluralitas-mayoritas. Dengan memahami arti dan tujuan ambang batas, maka harus dikerucutkan dengan semangat bahwa negara ini sangat heterogen dan plural yang berarti memerlukan relatif banyak kelompok masyarakat untuk terlibat dalam DPR.

Negara	Pemilu	Ambang Batas	Suara Terbuang
Turki	2002	10%	45%
Polandia	1993	5% partai 8% koalisi parpol	22%
Ukraina	2006	3%	22%
Estonia	2003	5%	5%
Latvia	2002	4-5%	16%
Lithuania	2000	5%	23%
Indonesia	2009	2,5%	18%

Sumber: Didik Supriyanto, Siaran Pers Perludem, Ambang Batas Perwakilan Pemilu 2014

2. Terhadap substansi alokasi kursi tiap daerah pemilihan, pembahasannya bisa dipaketkan dengan *parliamentary threshold*. Artinya besaran kursi daerah pemilihan DPR memang memiliki keterkaitan dengan PT dalam konteks bahwa probabiliti sebuah parpol memperoleh kursi akan tergantung pada besaran PT dan tentunya alokasi kursi di sebuah dapil. Jika pilihannya di bawah 3 – 10 (sebagaimana berlaku pada pemilu 2009), maka akan muncul persoalan terhadap dapil yang sudah maksimal 10 kursi seperti Kab. Bogor. Oleh karena itu harus dipecah dengan mengakomodasi bahwa dapil adalah bagian kabupaten atau gabungan kecamatan di sebuah kabupaten. Persoalan muncul bahwa para wakil anggota DPR itu mewakili siapa? Apakah bisa mewakili bagian kabupaten (beberapa kecamatan)? Sesungguhnya substansi pemilu anggota DPR adalah mewakili orang (rakyat), sehingga tidak menjadi persoalan bahwa seorang anggota DPR memiliki wakil dari rakyat di beberapa kecamatan saja. Perlu dipikirkan bahwa batasan administratif bisa menjadi pertimbangan namun tidak menjadi hal utama. Selanjutnya perlu dipikirkan bahwa besaran daerah pemilihan sesungguhnya bisa berubah untuk beberapa pemilu selanjutnya dengan mengingat jumlah penduduk setempat. Itulah yang disebut *districting* atau pembentukan dapil dalam ilmu politik. Sementara lembaga yang mewakili ruang (daerah) adalah DPD, sehingga sudah sepatutnya dipertimbangkan DPR benar-benar mewakili orang tanpa melihat terlalu kaku kepada perwakilan

Jawa – Luar Jawa karena di Jawa pun didiami oleh banyak suku bangsa di luar Suku Jawa.

3. Terhadap materi konversi suara menjadi kursi dan formula apa yang sebaiknya digunakan, perlu diperhitungkan bahwa harus ada metode seminimal mungkin untuk membiarkan suara terbuang dan tidak terkonversi. Hal itu dengan mengingat bahwa Indonesia adalah negara plural, sehingga akan banyak kelompok masyarakat yang bisa terwakili meskipun dengan tetap mengacu kepada perlunya pembatasan di parlemen untuk lebih mengefektifkan kinerja parlemen. Oleh karena itu beberapa pilihan metode harus diperhitungkan dan berdasarkan perkembangan konsep ilmu politik, metode divisor (bilangan pembagi tetap) dirasa lebih adil daripada metode kuota (BPP) guna meminimalkan perbedaan harga kursi antar dapil. Adapun variannya bisa menggunakan metode D'Hondt atau Sainte Lague dengan kelebihan dan kekurangan masing-masing.
4. Terakhir tentang sistem pemilu, secara prinsip tetap mengacu kepada sistem proporsional. Selanjutnya pilihannya apakah terbuka atau tertutup, keduanya memiliki kelemahan dan kelebihan. Yang perlu dipertimbangkan adalah derajat keterwakilan anggota DPR dengan memberikan dorongan kuat bagi parpol untuk semakin melembagakan perannya sebagai sumber calon pemimpin bangsa melalui seleksi kadernya untuk ditawarkan kepada masyarakat baik untuk calon anggota DPR maupun jabatan eksekutif lainnya. Sistem yang berlaku sekarang relatif sudah *on the right track* tetapi parpol harus dipaksa untuk transparan dalam proses penentuan siapa yang akan menjadi calon anggota DPR dan DPRD dan dicantumkan dalam UU ini. Dengan demikian pemilu akan menghasilkan calon terpilih yang lebih berkualitas.

Rujukan:

1. Daftar Inventerisasi Masalah RUU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Sekretariat Pansus Pemilu, 2011.
2. Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fisipol, UGM, 2009.
3. Ramlan Surbakti, Mengevaluasi Sistem Pemilu, Kompas, tanggal 2 November 2011.