



Policy Brief [05] Kodifikasi Undang-undang Pemilu
Oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu

PENINGKATAN NILAI PARTISIPASI PEMILIH

MASALAH

Demokrasi bukanlah bentuk pemerintahan yang terbaik, namun demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang paling sedikit menistakan kemanusiaan. Oleh karena itu hampir semua negara mengklaim, bahwa pemerintahannya demokratis meskipun substansi demokrasi tidak dipraktikkan dalam pemerintahan. Esensi demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, atau dalam kata-kata Lincoln (1863), “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.” Pemerintahan oleh rakyat berarti rakyat memerintah diri sendiri. Rakyat berpartisipasi dalam membuat keputusan-keputusan penting untuk mengatur kehidupan dan menentukan nasib mereka sendiri.

Dalam demokrasi langsung, partisipasi itu berupa keterlibatan langsung dan terus menerus dalam pembuatan keputusan melalui referendum, rapat-rapat umum, bahkan media interaktif. Sedang dalam demokrasi perwakilan, rakyat tidak sepenuhnya membuat keputusan sendiri, melainkan memilih wakil-wakil untuk membuat keputusan yang memihak kepada mereka. Demokrasi perwakilan menjadi pilihan karena ukuran negara semakin besar dan urusan rakyat semakin kompleks sehingga demokrasi langsung sulit dijalankan. Dalam demokrasi perwakilan inilah peran pemilu sangat vital, sebab hanya melalui pemilu rakyat bisa memilih wakil-wakilnya yang duduk di pemerintahan, baik legislatif maupun eksekutif.

Oleh para pengkritiknya, demokrasi perwakilan disebut ilusi. Sebab, tidak mungkin para wakil rakyat itu benar-benar mengetahui dan merasakan apa yang dikehendaki rakyat. Akibatnya, apa yang diputuskan para wakil sangat mungkin berbeda dengan apa yang dikehendaki yang diwakilinya. Apalagi watak kekuasaan cenderung menyeleweng, sehingga wewenang membuat keputusan lebih didasari kepentingan pribadi atau kelompok daripada kepentingan rakyat. Sudah terjadi di berbagai negara, banyak wakil rakyat berkhianat, tidak terkecuali di Indonesia. Banyaknya anggota DPR, DPD, dan DPRD serta kepala daerah yang jadi terpidana korupsi, membuktikan hal itu.

Itulah tantangan pemilu sebagai sarana demokrasi untuk memilih wakil-wakil rakyat. Pemilu harus bisa menghasilkan wakil-wakil rakyat yang sebenarnya, dalam arti mereka dapat membuat keputusan sesuai kehendak rakyat yang memilihnya. Oleh karena itu, format, sistem dan manajemen pemilu harus memudahkan rakyat (pemilih) dalam memilih wakil-

wakilnya, sekaligus dapat memaksimalkan kemampuan pemilih dalam menghukum wakil-wakilnya yang berkhianat dengan jalan tidak memilihnya lagi.

KONSEP & SOLUSI

Menurut Heywood (1997), demokrasi perwakilan adalah bentuk demokrasi terbatas dan tidak langsung. Disebut terbatas karena partisipasi rakyat dalam pemerintahan bersifat jarang dan singkat, hanya dibatasi pada praktik pemberian suara dalam pemilu yang diselenggarakan beberapa tahun sekali. Disebut tidak langsung karena rakyat tidak menyelenggarakan kekuasaannya sendiri; mereka sebatas memilih orang-orang yang akan berkuasa untuk kepentingan rakyat. Bentuk kekuasaan ini bersifat demokratis apabila ia mampu menciptakan sebuah hubungan yang kuat dan efektif antara yang memerintah dengan yang diperintah.

Hubungan wakil rakyat (yang memerintah) dan rakyat (yang diperintah) sering diekspresikan dalam konsep mandat pemilih. Menurut konsep ini, ketika partai politik memenangi pemilu berarti partai politik tersebut memperoleh mandat rakyat. Mandat ini memberi wewenang kepada partai politik untuk menyelenggarakan kebijakan dan program yang dikampanyekan. Itu berarti para wakil rakyat saat melayani konstituen bukan berpikir dan bertindak menurut maunya sendiri-sendiri, melainkan berpikir dan bertindak berdasarkan kebijakan dan program partai politik.

Namun yang terjadi partai politik yang mendapat mandat rakyat sering menyelewengkan kebijakan dan program yang dikampanyekan, karena partai politik bergerak atas pertimbangan-pertimbangan pragmatis pemimpinnya. Hal ini tentu saja akan mempengaruhi perilaku para kader partai politik yang menjadi wakil rakyat, sehingga mereka tidak hanya mengabaikan kebijakan dan program partai, tetapi juga tidak melayani kebutuhan-kebutuhan konstituen dengan baik. Mereka cenderung mengedepankan kepentingan pribadi dan partai politik daripada kepentingan rakyat.

Karena mandat rakyat itu diberikan kepada partai politik dan wakil-wakil rakyat melalui pemilu, maka pemilu harus didesain sedemikian rupa sehingga mampu mengantisipasi kemungkinan munculnya pengkhianatan terhadap mandat rakyat tersebut. Desain pemilu yang meliputi format, sistem, dan manajemen, harus mampu meningkatkan makna suara pemilih. Dengan demikian, meningkatkan partisipasi pemilih dalam pemilu, bukan sekedar mendorong sebanyak mungkin pemilih untuk memberikan suara, tetapi juga meningkatkan nilai suara mereka untuk mengantisipasi kemungkinan munculnya partai politik dan wakil rakyat yang akan mengkhianati mandat rakyat.

FORMAT PEMILU

Di negara-negara penganut sistem parlementer, pemilu bertujuan untuk memilih anggota legislatif. Selanjutnya partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai mayoritas kursi legislatif berhak membentuk eksekutif; mengangkat perdana menteri dan anggota kabinet. Masa kerja pemerintahan tetap dibatasi, misalnya 5 tahun, sehingga jika sudah tiba waktunya, digelar pemilu untuk memilih anggota legislatif baru. Namun sebelum masa kerja pemerintahan habis, perdana menteri bisa menggelar pemilu untuk mendapatkan mandat baru dari rakyat.

Pemilu yang digelar sebelum waktunya itu bisa disebabkan oleh pecahnya koalisi sehingga tidak ada lagi koalisi partai politik yang menguasai mayoritas kursi legislatif, juga bisa atas pertimbangan politik perdana menteri. Pemilu di luar jadwal normal ini memungkinkan rakyat menilai kembali kinerja partai politik dan wakil-wakilnya di legislatif. Jika menurut rakyat mereka masih bisa dipercaya, maka mereka akan terpilih kembali dengan mandat baru. Namun jika rakyat tidak percaya lagi, mereka akan memilih partai politik atau koalisi partai politik lain, yang berarti mandat rakyat dialihkan ke partai politik atau koalisi partai politik tersebut.

Dalam sistem parlementer, pemilu dipercepat membuat rakyat dapat mengevaluasi pemberian mandat kepada partai politik dan wakil-wakilnya sewaktu-waktu. Ini berbeda dengan sistem presidensial, di mana jadwal pemilu bersifat tetap sesuai dengan masa jabatan anggota legislatif dan pejabat eksekutif, misalnya 5 tahun sekali. Oleh karena itu, jika di antara dua pemilu terdapat pengkhianatan mandat, maka pemilih tidak bisa berbuat banyak, kecuali menunggu jadwal pemilu berikutnya. Dalam sistem presidensial, upaya meningkatkan nilai partisipasi politik rakyat memang lebih rumit. Dua faktor menjadi penyebabnya: pertama, masa kerja pemerintahan *fixed*, sehingga jadwal pemilu juga *fixed*; kedua, baik anggota legislatif maupun pejabat eksekutif sama-sama dipilih melalui pemilu sehingga mereka sama-sama mendapatkan mandat rakyat.

Jumlah pemilu di negara penganut sistem presidensialisme bertambah banyak jika anggota legislatif dan pejabat eksekutif di negara bagian atau provinsi dan lokal, juga dipilih melalui pemilu. Banyaknya pemilu menjadikan format pemilu tertentu dapat meningkatkan nilai partisipasi pemilih. Yang dimaksud format pemilu adalah kombinasi jadwal pemilu anggota legislatif dan pejabat eksekutif pada tingkat nasional, provinsi, dan lokal. Penataan jadwal pemilu dapat membantu pemilih dalam mengevaluasi pemberian mandat kepada partai politik dan wakil-wakilnya.

Di Amerika Serikat misalnya, masa jabatan anggota DPR dan Senat masing-masing 6 tahun tetapi tidak dipilih bersamaan. Mereka dipilih tiga kali sepanjang masa jabatan sehingga setiap dua tahun sekali dipilih 1/3 anggota DPR dan Senat. Dengan cara demikian, partai politik dan wakil-wakilnya dievaluasi setiap dua tahun sekali, sehingga rakyat bisa mempertahankan atau mengalihkan mandat sesuai kehendaknya. Sementara itu di Brasil, format pemilu nasional dan pemilu lokal, menjadikan pemilih bisa menghukum partai politik dan wakil-wakilnya dalam pemilu daerah, jika mereka yang terpilih dalam pemilu nasional kinerja dan kelakuannya buruk.

Di Indonesia, UUD 1945 mengatur anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota serta presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, dan bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota, masing-masing memiliki masa jabatan 5 tahun dan dipilih melalui pemilu. Format pemilu yang terdiri dari pemilu legislatif lalu pemilu presiden dan disusul pilkada yang berserakan sepanjang empat tahun, terbukti telah membingungkan pemilih: pertama, dalam pemilu legislatif terdapat banyak sekali calon; kedua, dalam pemilu presiden dan pilkada terjadi pola koalisi yang semrawut. Akibatnya, pemilih sulit untuk bersikap rasional dalam memberikan suara sehingga situasi ini sangat menyuburkan praktik jual beli suara.

Oleh karena itu, RUU Pemilu yang disusun oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu mengajukan format pemilu nasional dan pemilu daerah. Pemilu nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden; kedua, pemilu daerah untuk memilih anggota DPRD dan kepala daerah. Jeda antara pemilu nasional dengan pemilu daerah adalah 2 tahun, sedang antara pemilu daerah dengan pemilu nasional adalah 3 tahun (RUU Pemilu Pasal 4 dan 5). Format pemilu ini dapat mengurangi jumlah calon dan menciptakan pola koalisi yang jelas, sehingga memudahkan pemilih dalam memberikan suara.

Yang lebih penting, format pemilu nasional dan pemilu daerah dapat meningkatkan kontrol pemilih terhadap partai politik dan wakil-wakilnya, karena pemilih dapat menghukum partai politik dan wakil-wakil pada pemilu daerah, jika partai politik dan wakil-wakil hasil pemilu nasional gagal mengemban mandat; atau sebaliknya, pemilih dapat menghukum partai politik dan wakil-wakil pada pemilu nasional, jika partai politik dan wakil-wakil hasil pemilu daerah gagal mengemban mandat. Situasi demikian mendorong partai politik dan wakil-wakil untuk bekerja keras sepanjang waktu demi mendapatkan dan mempertahankan mandat yang dievaluasi setiap 2 dan 3 tahun sekali. Pemilih pun bergairah karena dapat secara efektif menggunakan suaranya untuk memberi hadiah atau hukuman kepada partai politik dan wakil-wakilnya.

SISTEM PEMILU

Sistem pemilu mayoritarian (di sini biasa disebut sistem distrik) memudahkan pemilih dalam memberikan suara karena jumlah calon sangat sedikit sebab setiap daerah pemilihan disediakan hanya 1 kursi. Hubungan antara pemilih dan calon (terpilih) juga kuat karena daerah pemilihan sempit. Yang lebih penting lagi, pemilih dapat *me-recall* atau memecat wakilnya meski masa kerja belum selesai jika 50% lebih pemilih menyatakan setuju atas petisi pemecatan. Sebagai penggantinya bisa digelar pemilu sela di daerah pemilihan tersebut. Inilah sebabnya pemilu mayoritarian lebih menjamin hubungan pertanggungjawaban antara pemilih dan calon (terpilih).

Dalam sistem pemilu proporsional pemilih tidak dimungkinkan untuk *me-recall* wakilnya karena preferensi pemilih tidak diketahui sebagai akibat jumlah kursi dan calon yang tersedia di daerah pemilihan banyak (2 atau lebih). Karena itu selama masa jabatan yang bisa mengontrol calon terpilih atau para wakil sesungguhnya partai politik. Masalahnya, partai politik sendiri sering terjebak pertimbangan-pertimbangan pragmatis sehingga mereka melupakan kebijakan dan program yang dijanjikan kepada pemilih saat kampanye. Jika pemilih ingin mencabut mandat yang telah diberikannya, maka pemilih mau tidak mau harus menunggu pemilu berikutnya.

Meskipun demikian rekayasa terhadap sistem pemilu proporsional tetap bisa diarahkan untuk meningkatkan nilai partisipasi pemilih agar partai politik dan para wakil rakyat tidak leluasa menyelewengkan mandat yang diterimanya. Pertama, menerapkan model daftar terbuka di mana kursi partai politik diberikan kepada calon peraih suara terbanyak. Dengan demikian hubungan pemilih dengan calon (terpilih) tetap terjaga karena pemilih memilih calon saat memberikan suara. Di sini peran partai politik tetap penting, karena merekalah

yang mengajukan daftar calon dan mereka juga yang mengontrol para wakil pada pasca pemilu. Tentang hal ini RUU Pemilu susunan Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu mengaturnya pada Pasal 131, 132, 133 dan 136 untuk pemilu DPR, Pasal 151, 152, 153, dan 156 untuk pemilu DPRD Provinsi, dan Pasal 164, 165, 166, dan 169 untuk pemilu DPRD Kabupaten/Kota.

Kedua, memperkecil besaran daerah atau memperkecil jumlah kursi di daerah pemilihan agar jumlah calon tidak banyak dan daerah pemilihan semakin sempit sehingga hubungan pemilih dan calon (terpilih) semakin kuat. Hubungan ini memudahkan pemilih untuk menilai kinerja para wakil sehingga mereka mudah menjatuhkan pilihan (untuk memilih kembali atau memilih calon lain) pada saat memberikan suara. Tentang hal ini RUU Pemilu susunan Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu mengatur pada Pasal 130, 150, dan 163. Di sini besaran daerah pemilihan diperkecil menjadi 3-6 kursi baik untuk pemilu DPR, DPRD Provinsi, maupun DPRD Kabupaten/Kota dari sebelumnya 3-10 kursi untuk DPR dan 3-12 kursi untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

MANAJEMEN PEMILU

Manajemen pemilu dalam undang-undang biasa disebut dengan pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu. Tahapan penting yang harus diatur agar berpengaruh terhadap peningkatan nilai partisipasi pemilih adalah kampanye. Pada tahapan inilah partai politik mencanangkan kebijakan dan program yang harus diusung oleh calon-calonnya. Pada tahapan ini pemilih bisa menilai integritas dan kapabilitas calon melalui hubungan langsung maupun tidak langsung. Pada tahapan ini juga pemilih bisa mengetahui pendanaan partai politik dan calon sehingga pemilih bisa melihat potensi penyelewengan mandat akibat beban sumbangan dana kampanye.

Selain mewajibkan partai politik peserta pemilu menyusun dan menyebarluaskan misi dan program (Pasal 283), RUU Pemilu yang disusun oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu juga mewajibkan partai politik untuk melakukan debat terbuka di antara mereka (Pasal 311). Debat terbuka ini bertujuan untuk memperjelas kebijakan dan program partai politik sehingga pemilih mengetahui kelebihan dan kelemahan kebijakan dan program masing-masing partai politik. Sebab kebijakan dan program partai inilah yang diusung oleh setiap calon dalam meyakinkan pemilih.

RUU Pemilu ini tidak hanya mewajibkan partai politik untuk membuat laporan dana kampanye, tetapi juga mewajibkan setiap calon untuk membuat laporan serupa (Pasal 362). Pelaporan dana kampanye, yang di dalamnya terdapat daftar penyumbang disampaikan secara periodik, mulai awal masa kampanye hingga akhir masa kampanye agar pemilih mengetahui jumlah dan sumber dana kampanye (Pasal 362, 363, 364).

Demi prinsip kesetaraan, jumlah penerimaan dan jumlah sumbangan dibatasi oleh KPU (Pasal 332, 335, 343, 351; demikian juga dengan jumlah pengeluaran (Pasal 357, 358, dan 359). Audit dana kampanye diperketat dan dipertegas sanksinya (Pasal 367 dan 368). Selanjutnya demi penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas, maka semua proses penerimaan dan pengeluaran dana kampanye harus melalui rekening partai politik dan calon (Pasal 333, 336, 344, 352). Pelanggaran terhadap ketentuan ini dikenakan sanksi administrasi tegas, mulai dari pembatalan kampanye sampai pembatalan calon.