

META-ANALISIS IMPLEMENTASI PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD PROVINSI, KABUPATEN, DAN KOTA

Oleh : Krismiyati Tasrin, ST.*

Abstract

In 2004, Indonesia hold a direct election for the first time. Many complements came from international for successfull direct election we had. Besides some points about succesfull story of that direct election, there are some points about unsuccess story related to implementation direct election to elect representatives council both DPR and local representative council named DPRD (province and city/regional). Those important points are unvalid participants data, late logistic distribution, and money politics. To know this conditions, evaluatation the content of direct election policy and implemenetation for DPR, DPD and DPRD is the most strategic step to increase the performance of direct election for the future).

PENDAHULUAN

Pemilu yang dilaksanakan secara langsung pada tahun 2004 merupakan langkah luar biasa dan merupakan tonggak sejarah pesta demokrasi di tanah air. Pemilu secara langsung terhadap para anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2004 telah menempatkan wakil-wakil partai politik di DPR dan DPRD dan wakil-wakil utusan daerah di DPD. Selanjutnya dari catatan keberhasilan Pemilu tahun 2004 dapat diketahui pula bahwa sosok Presiden dan Wakil Presiden terpilih adalah hasil dari pemilihan rakyat Indonesia secara langsung. Dan dari sini dapat diketahui bahwa legitimasi Presiden dan Wakil Presiden terpilih, secara legal formal tidak bisa dibantah.

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

* Krismiyati Tasrin adalah staf pada Bidang KKSDA PKP2A I LAN

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

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

Sebenarnya cakupan Pemilu meliputi Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota, serta Pemilihan Kepala Daerah¹. Kajian isu-isu Pemilu dalam kajian ini akan dibatasi pada pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Pembatasan kajian dilakukan berdasarkan

pemikiran bahwa peran Legislatif sangatlah strategis dalam sistem administrasi pemerintahan negara Indonesia. Selain sebagai penentu kebijakan, legislatif juga nantinya dituntut untuk menjalankan kebijakan yang disusunnya. Selain itu sebagai wakil rakyat, anggota dewan legislatif ini dituntut untuk memiliki kemampuan dalam mengemban aspirasi rakyat. Kondisi ini seringkali menjadi ironis tatkala mereka lebih menjalankan aspirasi partai yang mendukungnya. Hal ini menyebabkan banyaknya permasalahan yang muncul dalam pemilu legislatif.

Selanjutnya, permasalahan penelitian yang akan dikaji meliputi : "Bagaimana muatan materi UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota? Serta sejauh mana implementasi pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota? Sementara maksud kajian ini adalah untuk melakukan analisis materi UU No. 12 Tahun 2003 dan sekaligus melakukan meta-analisis implementasi pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Tujuan kajian adalah untuk memperoleh gambaran materi UU No. 12 Tahun 2003 dan juga gambaran meta-analisis implementasi pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Artikel ini menguraikan beberapa temuan kajian terhadap berbagai isu-isu penting dalam implementasi pemilihan umum legislatif.

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

METODE KAJIAN

Kajian ini dilakukan dengan menggunakan cara analisis terhadap materi UU No. 12 Tahun 2003 dan sekaligus melakukan meta-analisis implementasi pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Hasil analisis dan mata analisis dikonfirmasi di daerah-daerah kajian melalui teknik Focus Group Discussion dan Deplhi Technique, yang melibatkan informan kunci seperti KPU Provinsi atau Kabupaten/Kota, anggota dan/atau mantan anggota Panwas Pemilu, LSM Pemantau Pemilu, pakar dari perguruan tinggi, partai politik, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Pemerintah Daerah (anggota dan/atau mantan anggota Desk Pemilu).

PEMBAHASAN

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

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

a. Isu-Isu Stratejik Paling Dominan Atas Materi UU No. 12 Tahun 2003 Berdasarkan Meta Analisis, Focus Group Discussion, dan Temuan Lapangan.

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

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

Di dalam Tabel 1. diidentifikasi isu-isu stratejik atas materi UU No. 12 Tahun 2003 yang paling dominan berkembang berdasarkan pendapat *key informants* di daerah-daerah kajian.

Tabel 1. Isu-isu stratejik atas materi UU No. 12 Tahun 2003 yang paling dominan berkembang berdasarkan pendapat *key informants* di daerah-daerah kajian

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

Sumber: Diolah dari data lapangan, 2007

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

Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003:

"Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka."

Menurut *key informants* dari KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, terminologi sistem proporsional dengan daftar calon terbuka di dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 menimbulkan multitafsir tidak saja bagi penyelenggara pemilu, bahkan bagi partai politik dan masyarakat karena bias dan inkonsistensi dengan pasal-pasal lainnya. Lebih dari itu, *key informants* dari KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, mengatakan bahwa sistem proporsional dengan daftar calon terbuka sebagaimana tercantum pada Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003

tidak konsisten dan cenderung kontradiktif dengan Pasal 84 ayat (1) dan Pasal 105 ayat (2). Dalam kaitannya dengan hal tersebut menurut *key informant* dari KPU Kota Makassar, sebutan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka harus dipertegas dengan cara memaknai "terbuka" sama dengan suara terbanyak sebagai pemilik kursi tertentu. Dengan demikian tampaknya perlu ditegaskan bahwa nomor urut bukan sebagai penentu kemenangan. *Key informant* dari KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota di daerah-daerah kajian juga menuntut perlunya diberlakukan sistem distrik pada pemilihan umum berikutnya. Sehingga dengan demikian masyarakat mendapat kejelasan siapa yang dipilih dan kualitas dari para calon akan lebih terjamin

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

kemarin justru terus menerus menuai konflik di internal partai itu sendiri.

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

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

Boks 1. Pasal-Pasal terkait dengan "Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka"

Pasal 6 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003

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

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

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

a. *nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih;*

b. *nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan."*

Menurut *key informant* dari DPRD di daerah-daerah kajian, Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003) yang diberlakukan pada Pemilu Anggota

DPR dan DPRD pada tahun 2004, dipandang kurang tepat jika diterapkan pada pemilu berikutnya. Kecenderungan yang menguat adalah diberlakukannya sistem distrik, karena akan terlihat jelas siapa yang akan mewakili aspirasi

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

Namun muncul juga pendapat yang berbeda dari *key informant* dari DPRD di daerah-daerah kajian yang justru menginginkan sistem pemilu dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka seperti kemarin, sehingga eksistensi partai politik tetap mendapatkan pengakuan. Selain itu dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka memungkinkan partai menunjuk wakilnya sesuai dengan kepentingan partai, yang sulit jika yang menjadi anggota dewan adalah pilihan rakyat semata-mata tanpa memperhatikan kondisi partai politiknya. Berkenaan dengan meningkatnya isu sistem Pemilu 2009 dengan sistem distrik, menurut *key*

informants dari DPRD tampaknya harus dipertimbangkan matang-matang. Hal ini bukan berarti partai politik ketakutan kehilangan pamor, mengingat dengan cara ini partai politik juga akan mengakar ke masyarakat, namun yang perlu dipertimbangkan adalah bahwa partai politik posisinya masih rentan. Dengan demikian bisa jadi akan “membunuh” partai politik yang masih muda belia. Memang sudah saatnya, partai politik harus bisa memilih dan menetapkan kualitas calon di masa datang. Pembinaan dan pengembangan kelembagaan partai harus dibenahi, sehingga kualitas calon dan partai menjadi sejalan.

Mencermati pendapat yang berkembang dari para *key informant* atas Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003, maka tidak dibantah bahwa sistem pemilu dengan pendekatan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka adalah isu yang dipandang sangat strategik. Oleh karenanya sistem proporsional dengan daftar calon terbuka penting untuk dianalisis lebih lanjut.

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

melalui pemungutan dan penghitungan suara yang akan menentukan siapa di antara calon tersebut akan terpilih (Surbakti, 2006).

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

Oleh karena itu apabila sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dipertahankan, tentunya pertimbangan mendasarnya adalah perlunya modifikasi Undang-Undang yang ditetapkan untuk mendorong ke arah realitas suara yang diberikan pemilih terhadap calon wakil rakyat. Partai politik dalam hal ini, sebagai anasir kelembagaan yang memfasilitasi identitas calon wakil rakyat. Dengan demikian, nomor urut sekedar sebagai simbol dan sebaliknya calon yang memperoleh suara terbanyak akan menjadi pertimbangan politik dalam Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Dengan ketentuan seperti ini maka derajat keterwakilan calon wakil rakyat cukup berarti, karena tidak merugikan calon lain yang memperoleh suara terbanyak.

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

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

Melihat beberapa keterbatasan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka kemudian muncul wacana yang menguat agar diberlakukannya sistem distrik. Menurut beberapa *key informant* bahwa untuk mewujudkan sistem distrik tentunya harus ada *political will* dari pihak partai-partai politik dan pihak pemerintah. Menurut pengakuan *key informant* dari DPRD bahwa kecenderungan partai politik menunjukkan ketidaksiapan untuk diberlakukannya sistem distrik, terutama untuk mengisi kursi di DPR RI,

sementara untuk tataran DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota hal itu tidak terlalu menjadi masalah. Menurut mereka hal demikian dapat dipahami karena sesungguhnya, orang-orang yang duduk di DPR RI adalah orang-orang yang berdomisili di Jakarta dan sekitarnya.

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

Hal yang sangat sangat menarik adalah bahwa sebagian besar *key informant* di daerah-daerah kajian memandang bahwa dibutuhkan calon anggota DPR dan DPRD peserta pemilu

yang *qualified* adalah jika sistem pemilu yang diberlakukan adalah "sistem distrik", sementara pada "sistem proporsional dengan daftar calon terbuka" kualifikasi calon anggota DPR dan DPRD peserta pemilu bukan sebuah prasyarat penting. Hal demikian mungkin saja disebabkan oleh ketentuan sistem pemilu di dalam UU No. 12 Tahun 2003 yang kurang menitikberatkan pentingnya kualifikasi calon anggota DPR dan DPRD peserta pemilu.

Pendapat antusias mengenai pentingnya kualifikasi calon anggota DPR dan DPRD peserta pemilu pada umumnya datang dari *key informant* dari perguruan tinggi. Menurut pandangan mereka, para anggota DPR dan DPRD sebagai wakil rakyat harus memiliki kualifikasi memadai karena para anggota DPR dan DPRD akan menentukan berbagai kebijakan publik yang langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi maju atau mundurnya suatu situasi dan kondisi tertentu baik pada skala daerah maupun nasional.

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

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

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

“Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di satu daerah pemilihan, dengan ketentuan:
a. nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih;
b. nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan.”

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

Boks 2. Pasal-Pasal terkait dengan “angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dalam penetapan calon terpilih”

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

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

Sebagaimana dipaparkan pada Bab 2 dan Bab 3 bahwa sistem proporsional mengacu pada formula pembagian kursi dan/atau penentuan calon terpilih. Dalam konteks tersebut setiap Partai Politik Peserta Pemilu mendapatkan kursi secara proporsional berdasarkan jumlah suara sah yang diperolehnya. Pembagian kursi di dalam sistem pemilu dengan daftar calon terbuka yaitu kursi yang diperoleh partai diberikan kepada calon menurut urutan jumlah suara yang diperoleh oleh masing-masing calon tanpa terikat pada nomor urut dalam daftar calon. Apabila suatu partai memperoleh tiga kursi, maka ketiga kursi itu diberikan kepada calon dengan jumlah suara terbanyak berdasarkan ranking 1, 2 dan 3, bukannya nomor urut. Yang menjadi persoalan

mendasar Pasal 105 ayat (2) adalah bahwa sesungguhnya UU No. 12 Tahun 2003 menganut pada sistem pemilu proporsional dengan daftar tertutup, dimana dalam pembagian kursinya adalah bahwa kursi yang diperoleh partai diberikan kepada calon menurut nomor urut. Apabila suatu partai memperoleh tiga kursi, maka kursi itu diberikan kepada calon nomor 1, 2, dan 3. Melihat implikasi demikian, sepertinya cukup jelas bahwa sistem pemilu yang dimodifikasi kurang memadai, seperti halnya UU No. 12 Tahun 2003, akan berimplikasi pada rendahnya akuntabilitas dan tingkat legitimasi calon terpilih.

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

Pasal 107 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 tersebut tidak tegas, karena itulah key informant menyetujui bahwa suara terbanyak sebagai calon terpilih. Bahkan key informants dari KPU Kabupaten Tasikmalaya menyatakan "Untuk ke depan harus direvisi dengan kalimat, untuk penentuan calon terpilih dengan suara terbanyak supaya tidak ada gejolak baik dari partai politik (di internalnya) maupun protes ke KPU." Terkait dengan hal itu, key informant dari DPRD Kabupaten Tasikmalaya, justru

berpendapat bahwa nomor urut menurutnya tetap dipertahankan. Hanya lanjutnya, "Tetapi tidak menutup kemungkinan kalau bisa ya minimal 50% dari quota, itu jadi. Lebih dari 50% itu jadi. Sebab begini kami akan menentukan untuk kader yang diperlukan ini yang nomor satu. Nah untuk ranking 2 dan seterusnya kita akan lihat yaitu persentase angka BPP. Perpaduan antara sistem proporsional yang ranking dengan semi distrik, tapi distriknya tidak full, hanya sampai 50%."

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

Menurut *key informant* dari akademisi Kabupaten Magelang bahwa Kabupaten Magelang yang jumlah pemilihnya sekitar 80.000 orang, angka BPP sama sekali tidak tercapai oleh partai manapun sehingga penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut dalam daftar calon. Hal ini menimbulkan banyak kekecewaan, baik di pihak masyarakat pemilih maupun di pihak calon yang memperoleh suara terbanyak. Dengan demikian tampaknya pasal 107 ayat (2) point b. yang berbunyi "*nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang*

bersangkutan” perlu diubah. Dalam sistem proporsional terbuka seharusnya yang terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak, bukan yang berada pada urutan teratas dalam daftar urut calon di partai.

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

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

- a. Perlunya amandemen Pasal 107 ayat (2) huruf a dan b, apabila akan tetap mempertahankan “sistem proporsional dengan daftar calon terbuka”.
- b. BPP tetap diberlakukan sebagai standardisasi perhitungan hasil suara dalam penetapan jatah kursi.
- c. Bunyi Pasal 107 ayat (2) huruf b, perlu dipertegas bahwa “Calon Terpilih tidak berdasarkan nomor urut tetapi berdasarkan perolehan suara terbanyak Calon Terpilih di daerah pemilihan bersangkutan.”

d. Dengan melakukan amandemen Pasal 107 ayat (2) huruf a dan b sebagaimana tersebut, maka hal ini dapat dijadikan awal pembelajaran bagi pelaksanaan pemilu dengan sistem distrik.

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

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

Daerah Pemilihan dalam Pemilu 2004 menjadi permasalahan tersendiri. Lingkup daerah pemilihan anggota DPR dan DPRD menurut UU No. 12 Tahun

2003 adalah kombinasi wilayah administrasi pemerintahan dengan jumlah penduduk. Sedangkan besaran DP anggota DPR dan DPRD adalah berwakil banyak (*multy-member constituency*). Menurut Rizkiyansyah (2007) berdasarkan lingkup dan besaran DP seperti itu muncullah kemudian masalah alokasi kursi, yaitu:

- Mengenai jumlah anggota DPR yang ditetapkan UU No. 12 Tahun 2003 sebanyak 550 orang. Hitungan alokasi kursi DPR seperti itu bisa jadi tercatat sebagai hitungan yang paling rumit di dunia, karena 550 kursi untuk provinsi induk dan pemekaran merupakan bagian yang bisa menyelusup di tengah ketidaktegasan perintah UU.
- UU No. 12 Tahun 2003 menetapkan besaran DP tidak secara definitif, melainkan berupa kisaran antara 3 sampai 12 kursi, sedangkan perbedaan jumlah penduduk antar Provinsi dan antar Kabupten/Kota sangat timpang. Kisaran tersebut dalam kenyataannya tidak seluruhnya dapat dipenuhi, terutama pada DP yang jumlah penduduknya cukup banyak.
- b. **Isu-Isu Strategik Paling Dominan Atas Manajemen Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota Tahun 2004, Berdasarkan Meta Analisis, Focus Group Discussion, dan Temuan Lapangan.**
- **Tidak Optimalnya Pemutakhiran Data Pemilih**

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

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

Sistem pendataan sebaiknya dilakukan per RT dan/atau penggabungan beberapa RT terdekat apabila jumlah pemilih tidak mencukupi ketentuan UU untuk dibuat satu TPS. Pengalaman menunjukkan bahwa penggunaan sistem blok sensus menyulitkan petugas dalam penyusunan daftar pemilih per TPS (1 blok sensus meliputi satu RW atau lebih). Untuk mengantisipasi permasalahan ini, direkomendasikan agar pendataan pendaftaran data pemilih sebaiknya dilakukan oleh KPU dan bekerjasama dengan Pemerintah setempat dengan melibatkan RT (lihat pada Bab IV Pasal 33 ayat (5) bahwa salah satu tugas dan wewenang PPS diantaranya melakukan pendaftaran pemilih). Untuk hasil optimal, sebaiknya pendataan

pemilih dilakukan 1 (satu) tahun sebelum pelaksanaan Pemilu dan sebisa mungkin pemutakhiran/pemeliharaan daftar dan data pemilih dilakukan rutin setiap tahun dan sekaligus dibuat data-base kependudukan dan pemilih. Keadaan demikian akan mempermudah penyusunan peta TPS sehingga kasus pemilih sulit menjangkau TPS tidak terulang kembali.

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

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

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

kebijakan yang menyangkut penjangkaran calon anggota DPRD perlu direvisi.”

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

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

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

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

- Petugas PPK, PPS dan KPPS harus berasal dari kelompok masyarakat pendidikan (guru, akademisi) yang independen;
- Alokasi waktu pelatihan harus cukup, materi memadai dan penjadwalan tepat waktu;
- Peningkatan kualitas SDM panitia penyelenggara (PPK, PPS dan KPPS) dalam pengisian formulir penghitungan suara
- Petugas/panitia wajib non-partisan, mandiri, akuntabel dan profesional;
- Perlu adanya pengaturan organisasi dan tata kerja yang jelas antara KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, PPK dan PPS dengan sekretariat (instansi vertikal), termasuk rincian tugas dan wewenangnya.
- **Tidak Proporsionalnya Pendanaan Pelaksanaan Pemilu Di Tingkat KPPS**

Pendanaan pelaksanaan pemilu di tingkat KPPS tidak proporsional. Besarnya dana pelaksanaan pemilu tahun 2004 di tingkat KPPS diseragamkan. Mestinya pendanaan mempertimbangkan jarak tempat pemilihan. Hal demikian

penting, karena muncul usaha-usaha partai politik mendukung pendanaan pelaksanaan pemilu di tingkat KPPS di daerah-daerah terpencil, yang berujung pada manipulasi penghitungan suara. Sementara itu, kontrol masyarakat pada tindak pelanggaran pemilu di daerah-daerah terpencil relatif kecil.

PENUTUP

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

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

Terminologi Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003) ditempatkan sebagai isu strategik utama berdasarkan kecenderungan hasil meta analisis, FGD, dan data lapangan yang

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

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

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

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

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

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

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

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

Berdasarkan kecenderungan hasil meta analisis, *FGD*, dan data lapangan yang paling berkembang, kajian ini merekomendasikan agar system pemilu yang diterapkan tetap menggunakan Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka dengan mengikuti konsepsi secara utuh. Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang diterapkan mengarah pada asas keadilan

politik dengan cara menempatkan calon wakil rakyat yang memiliki suara terbanyak. Dengan demikian maka nomor urut calon wakil rakyat dari setiap partai politik hanya semata-mata nomor urut bukan variable penentu kemenangan calon bersangkutan. Dengan demikian bunyi Pasal 107 ayat (2) huruf b UU No. 12 Tahun 2003 menjadi sebagai berikut: "*b. nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan jumlah suara terbanyak pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan.*"

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

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

Rekomendasi atas isu strategik mengenai tidak optimalnya pemutakhiran data pemilih adalah sistem pendataan sebaiknya dilakukan per RT dan/atau penggabungan beberapa RT terdekat apabila jumlah pemilih tidak mencukupi

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

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

Rekomendasi atas isu strategik mengenai kurangnya penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS yaitu dengan cara menyediakan durasi waktu yang cukup untuk melakukan penyuluhan. Selain itu dalam upaya memudahkan penyuluhan mengenai tata cara pemberian suara dan pemungutan suara kepada masyarakat dan KPPS/PPS maka format dan model

yang diinformasikan perlu disederhanakan. Hal lain yang juga dirasa penting adalah agar sosialisasi atau penyuluhan dilakukan oleh seluruh komponen masyarakat terkait (Parpol, Akademisi, Pemerintah Daerah), bukan hanya terbatas pada KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota.

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

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad
- Apter, David E. 1987. *Pengantar Analisa Politik*, Jakarta: LP3ES.
- Budiardjo, Mirriam dan Ibrahim Ambong (Editor). 1993, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Budiardjo, Mirriam. 1998: *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Jakarta.
- Dahl, Robert. 1978. *Polyarchy: Participation and off Position*, Yale: University Press, New Happen and London
- Dunn, William. 2000. *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*. Penerjemah

- Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gajah Mada University.
- Edward III.G.C.1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Faozan, Haris dan Yogi Suwarno. 2005. *Pelayanan Prima, dalam Haris Faozan et al. (editors). Modul Pendidikan dan Pelatihan Tingkat Lanjutan Anggota Satuan Polisi Pamong Praja*, Jakarta: Dinas Ketenteraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.
- Jurnal Penelitian Politik Vol 1 No 1 Pemilu Legislatif 2004, LIPI, 2004.
- Kantaprawira, Rusadi. 1985, *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*, Bandung: Sinar Baru.
- Lembaga Administrasi Negara. 2004. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia: Landasan dan pedoman pokok penyelenggaraan dan pengembangan sistem administrasi negara*. Jakarta: LAN.
- LIPI-Depdagri, 2003, *Persepsi Masyarakat Terhadap Partai Politik Peserta Pemilu*.
- Mustopadjaja, AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publi Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara kerjasama dengan Duta Pertiwi Foundation.
- Nazaruddin, Sjamsuddin. 2005. *Sisi-Sisi Kemungkinan Sukses Tidaknya Pilkada Langsung* Jakarta: KPU.
- Ndraha, Talisiduhu. 2003. *Ilmu Pemerintahan I,II,III, dan IV (Kybernologi)*. Jakarta : BKU, Ilmu Pemerintahan.
- Nuryanti , Sri (Editor). 2006. *"Analisa Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia"* Jakarta: LIPI.
- Presman, Jeffrey.L. and Wildavsky. 1984. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rahman, Arifin. 2002. *Sistem Politik Indonesia Dalam Perspektif Struktural Fungsional*, Surabaya: Penerbit SIC.
- Riant, Nugroho D. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Rizkiyansyah, Ferry Kurnia. 2007, *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi: Catatan Penyelenggaraan Pemilu 2004*, Bandung: Idea.
- Schumpeter, J. 1987. *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Allen and Unwin.
- Surbakti, Ramlan. 1993. *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Surbakti, Ramlan. 2006. *Sistem Pemilu Menurut UU No. 12 Tahun 2003*. Jakarta: KPU.
- UU No. 12 Tahun 2003 tentang *Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*.