

PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA: (Eksplorasi Konstruksi Model Normatif Prosedur Demokrasi)

Risma Niswaty
Dosen Universitas Negeri Makassar, Indonesia

ABSTRAK

Konstruksi model normatif ini berusaha menjelaskan kondisi-kondisi yang melemahkan efektifitas dan efisiensi organisasional lembaga penyelenggara prosedur demokrasi (KPU-KPUD) dan mengeksplorasi seberapa jauh institusi tersebut (baik dalam arti yang khusus dan umum) menerima pengaruh dari kondisi-kondisi ini.

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Prosedur Demokrasi.

PENDAHULUAN

Pembahasan Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia sebagai praktek prosedur demokrasi, mesti dijelaskan melalui simpul politik legislasi terpenting dimana sejumlah besar produk perundangan dilahirkan sebagai paket undang-undang politik. Bersamaan dengan hal tersebut, evidensi historis perjalanan proses demokratisasi di Indonesia juga akan tergambarkan sebagai latar belakang penting dalam hal ini. Dua determinan pokok tersebut adalah sumber empiris seputar Pemilihan Umum di Indonesia. Keduanya akan secara efektif digunakan sebagai komponen informasi pembahasan topik ini.

Pembahasan topik ini bermaksud mengeksplorasi realitas Pemilihan Umum sebagai penyelenggaraan prosedur demokrasi melalui konstruksi model normatif. Eksistensi dan operasionalisasi tugas dan fungsi kelembagaan Komisi Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia yang dikenal dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU di tingkat pusat dan KPUD di daerah) dijadikan sebagai objek kajian. Tujuan yang dapat dilayani oleh konstruksi model normatif ini adalah berusaha menjelaskan kondisi-kondisi yang melemahkan efektifitas dan efisiensi organisasional KPU-KPUD dan mengeksplorasi seberapa jauh institusi tersebut (baik dalam arti yang khusus dan umum) menerima pengaruh dari kondisi-kondisi ini. Pendekatan model normatif terhadap pelaksanaan prosedur demokrasi ini sekaligus menjadi arah penajam kajian ke dalam ranah administrasi publik. Selain secara empirik, agar demokrasi yang dipraktekkan dapat lebih demokratis sebagai jawaban atas pertanyaan "...apakah praktek demokrasi di Indonesia sudah cukup demokratis."

Praktek Demokrasi dan Produk Regulasi

Sejak Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Indonesia telah melewati berbagai macam pemilu. Pemilu-pemilu yang pernah dilaksanakan di Indonesia antara lain berlangsung pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, dan 2009. Filosofi penyelenggaraan semua Pemilu tersebut menggunakan logika teknis diksi kata 'langsung', 'umum', 'bebas', 'rahasia', 'jujur', dan 'adil' yang secara pragmatik mengandung makna strategis ke arah penciptaan kehidupan politik beradab. Determinasi tersebut dapat dinilai bahwa orang Indonesia ingin mentamzikan atau mengandaikan makna demokratisnya pemilu dengan ke-beradab-an yang indikatornya adalah diksi-diksi tersebut. Oleh karena itu, tidak berlebihan bila dikatakan bahwa idealnya, filosofi tersebut merupakan logika kualitatif standar bagi seluruh komponen strategis proses demokrasi di Indonesia. Tanpa kecuali mereka itu antara lain, pemerintah, lembaga legislasi, partai politik, politisi, lembaga penyelenggara prosedur demokrasi dan pemilih (*voters*).

Momentum reformasi yang digelorkan kemudian pada pertengahan tahun 1998 menandai babak baru cakrawala kepolitikan di Indonesia. Pada tingkat makro, berlangsung empat kali Amandemen konstitusi UUD 1945. Dalam kaitan topik ini, Amandemen keempat merupakan simpul politik ketatanegaraan paling penting sebab menjadi akses bagi kelahiran paket undang-undang politik yang bermakna strategis bagi proses peralihan kekuasaan. Semua hal tersebut berlangsung mengikuti arus besar proses demokratisasi di Indonesia. Konstelasi politik legislasi pada tahun 2007 dimana paket undang-undang politik lahir, terutama menjelang penetapan UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu adalah separuh wajah kualitas prosedur demokrasi di Indonesia.

Lima tahun setelah penetapan UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu,--- amanatnya hanya sekali dilaksanakan dalam pemilu)-- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) kemudian mengganti undang-undang tersebut dengan UU No. 15 Tahun 2011. Hal ini memberi gambaran tentang konstelasi politik legislasi. Penggantian undang-undang tersebut, secara linier mengindikasikan betapa fluktuasi politik dan agregasi kepentingan politik legislasi di Indonesia sangat dinamik. Dinamika, fluktuasi dan agregasi kepentingan politik di DPR-RI pada kurun waktu penetapan dan penggantian undang-undang penyelenggara pemilu tersebut akan didayagunakan dalam analisa konstruksi model normatif prosedur demokrasi di Indonesia.

Jumlah dan Komposisi Fraksi DPR-RI Tahun 2004-2009

No.	FRAKSI		Jumlah	%
1	Partai Demokrat	FPD	148	26,40
2	Partai Golkar	FPG	106	18,92
3	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	FPDI Perjuangan	94	16,78
4	Partai Keadilan Sejahtera	FPKS	57	10,17
5	Partai Amanat Nasional	FPAN	46	8,21
6	Partai Persatuan Pembangunan	FPPP	38	6,78
7	Partai Kebangkitan Bangsa	FPKB	28	5,00
8	Partai Gerakan Indonesia Raya	F-GERINDRA	26	4,64
9	Partai Hati Nurani Rakyat	F-HANURA	17	3,04
Total			560	100,00

Meski sebagian besar kalangan memandang materi undang-undang penyelenggara pemilu produk legislasi tahun 2002 tersebut sudah cukup apik membingkai margin demokratisnya suatu prosedur demokrasi, namun dalam prakteknya, produk legislasi ini ternyata bernasib “keju tikus”. Empat tahun relatif singkat untuk penggantian undang-undang. Bahkan sebagian kalangan memandang penggantian--terutama bila menilik materi undang-undang yang baru--regulasi tentang institusi penyelenggara praktek prosedur demokrasi tersebut sebagai kemunduran besar.

Konstruksi Model Normatif

Dinamika, Fluktuasi dan Agregasi Politik Legislasi

Hasil Amandemen keempat konstitusi UUD 1945 tahun 2002 itu, mengamanatkan pelaksanaan pemilihan Presiden secara langsung. Sebagaimana diketengahkan sebelumnya, logika kualitatif proses demokrasi hasil Amandemen tetap sama dengan pemilu-pemilu sebelumnya, (sering mengalami simplikasi dengan menyandingkannya dengan kata ‘bersifat’) yakni ‘langsung’, ‘umum’, ‘bebas’, ‘rahasia’, ‘jujur’, dan ‘adil’. Baik struktur redaksional maupun struktur batin logika kualitatif tersebut tidak berubah sama sekali. Mekanisme dari prosedur demokrasi yang mengalami perubahan akibat Amandemen keempat tersebut hanyalah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dijalankan melalui pemungutan suara secara langsung. Mekanisme yang sama diterapkan pula dalam praktek demokrasi di tingkat lokal untuk menentukan Kepala Daerah (Gubernur, Walikota dan Bupati) dan Wakil Kepala Daerah yang dimulai sejak tahun 2005.

Perubahan regulasi dan iklim politik tersebut mengamanatkan pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dimana desentralisasi politik dan penyelenggaraan demokrasi lokal diamanatkan. Disamping amanat UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden. Bila kedua produk perundangan tersebut mengatur substansi politik agar demokratisasi dapat berjalan, maka UU No. 22 Tahun 2007 yang kemudian diganti dengan UU No. 15 Tahun 2011 lahir untuk mengatur fungsi dan peran lembaga Penyelenggara Pemilu. Pada kedua produk perundang-undangan itulah kemudian, prosedur demokrasi di Indonesia diselenggarakan atas nama Pemilu yang diharapkan menunjukkan bobot filosofi 'langsung', 'umum', 'bebas', 'rahasia', 'jujur', dan 'adil-nya' prosedur demokrasi yang diimplementasikan.

Konstelasi politik legislasi dalam konteks kajian ini bermakna fundamen ontologi prosedur demokrasi karena prosedur demokrasi di Indonesia diwujudkan melalui proses legislasi dan berbentuk undang-undang. Oleh karena itu, prospeksi nilai daripada proses legislasi yang melahirkan dan menetapkan undang-undang penyelenggara pemilu semestinya menjangkau kondisi-kondisi yang diperlukan bagi efektifitas dan efisiensi organisasional KPU-KPUD. Itu kalau DPR-RI menyadari dirinya sebagai lembaga legislasi dan memahami dengan baik puritanisme yang melekat pada eksistensi filosofis lembaga ini. Bahwa sesungguhnya hal itu dapat ditangkap secara eksplisit dalam konsepsi lembaga legislasi.

Sebagaimana Budiardjo (1986) Legislatif adalah badan deliberative pemerintah dengan kuasa membuat hukum. Sebagai tambahan atas menetapkan hukum, legislative biasanya juga memiliki kuasa untuk menaikkan pajak dan menerapkan budget dan pengeluaran uang lainnya. Legislatif juga kadangkala menulis perjanjian dan memutuskan perang. Kontestasi penggantian Undang-undang penyelenggara Pemilu No. 22 Tahun 2007 dengan Undang-undang No. 15 Tahun 2011 mengilustrasikan kritisnya fundamen ontologi prosedur demokrasi di Indonesia. DPR-RI sebagai lembaga legislasi, *super body* yang seharusnya puritan dan peka terhadap tatanan nilai, tidak berhasil (mungkin pula tidak ingin) menghasilkan model normatif prosedur demokrasi di Indonesia. Tak pelak bila dikatakan, sejauh ini DPR-RI hanya memahami eksistensi filosofis lembaga dan hasil kerjanya sebatas aspek-aspek prosedural-mekanistik belaka. DPR-RI lalai dan alpa bahwa tatanan nilai yang dibangun melalui produk-produk legislasi yang dihasilkannya berkoordinasi sedemikian rupa menciptakan tatanan dalam realitas politik empirik. Oleh karena itu, setiap produk perundang-undangan menghendaki atau memerlukan model normatif sebagai fondasi tatanan yang hendak dibangunnya.

Mekanisme prosedur demokrasi adalah soal teknis yang banyak digunakan dan dimanfaatkan sebagai instrumen, ajang dan atau akses strategi dalam praktek politik kekuasaan (kalau tidak hendak mengatakan spekulasi politik). Dikhususkan pada praktek politik kekuasaan sebab dalam realita, tidak tampak atau tidak terdapat bukti dimana sinyalemen tersebut digunakan atau dimanfaatkan dalam praktek politik kebangsaan. Meskipun ada fakta tak tampak tentang itu, akan tetap tidak berpengaruh pada kajian ini sebab justru berkonotasi positif sebagai tamzilan keberadabannya atau demokratisnya suatu proses politik.

Konstruksi pemikiran yang terpaket dalam undang-undang penyelenggara pemilu pada UU No. 22 Tahun 2007 dan UU No. 15 Tahun 2011 tidak dapat menyediakan landasan dan gravitasi bagi terciptanya kondisi-kondisi yang menopang efektivitas dan efisiensi organisasional KPU-KPUD. Mungkin hal itu yang mampu diteropong oleh Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, mantan Menteri Hukum dan HAM RI sehingga menyatakan "...Saya tidak percaya

KPU independen”. Secara manajerial, efektif dan efisiennya mekanisme organisasional KPU-KPUD ditentukan oleh asas-asas yang diacunya yakni independensi, imparialisme dan profesionalisme. Dengan demikian, KPU-KPUD sebagai lembaga penyelenggara pemilu harus independen atas semua kepentingan, agar keputusan yang diambilnya semata-mata demi menjaga kemurnian suara rakyat. Hanya dengan berlaku independen, imparial dan profesional, KPU-KPUD dapat menciptakan kinerja organisasional yang efektif dan efisien. Efisiensi dan efektivitas organisasional itu, secara substansial menjelaskan bahwa pemilu yang diselenggarakannya merupakan perhelatan politik yang kompleks untuk mengkonversi suara rakyat menjadi kursi, sehingga penyelenggara pemilu harus terdiri dari orang-orang yang dapat memenuhi asas-asas tersebut.

Independensi Komisioner KPU-KPUD

Tuntutan teknis tersebut semakin jauh sebab undang-undang penyelenggara pemilu pengganti UU No. 2007 tidak menciptakan landasan bagi terciptanya independensi. Dalam UU No. 15 Tahun 2011 poin tentang ketentuan atau persyaratan calon anggota KPU-KPUD yang berbunyi; “...tidak menjadi anggota partai politik dalam lima tahun terakhir” dihilangkan. Dalam UU No. 15 Tahun 2011 hanya disebutkan “...mengundurkan diri dari keanggotaan parpol dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon anggota KPU-KPUD” (pasal 11 ayat). Dengan demikian, secara ekstrim dapat di analogikan bahwa pengunduran diri dari keanggotaan parpol dapat dilakukan sehari sebelum melakukan pendaftaran diri sebagai calon anggota komisioner KPU-KPUD. Kondisi ini sangat rentan terhadap penetrasi dan spekulasi kepentingan politik partai masuk dengan mudah kedalam tubuh organisasi ini. Tidak heran apabila KPU-KPUD tidak mampu menunjukkan seberapa jauh institusi tersebut mampu mencapai kondisi-kondisi yang memungkinkan organisasinya efektif dan efisien.

Materi undang-undang yang dikaji ini menyiratkan pesimisme karena dalam UU No. 22 Tahun 2007 semua hal tersebut sudah dibingkai secara apik meski tetap masih memerlukan landasan model normatif. Pesimisnya karena justru kehadiran UU No. 15 Tahun 2011 yang menghilangkan notasi prasyarat yang bertujuan untuk mensterilisasi calon komisioner KPU-KPUD agar memungkinkan berlaku independen. Secara meyakinkan dapat dikatakan bahwa hampir tidak ada hal lain yang perlu dialami sebagai sumber permasalahan (deviasi demokrasi) dalam konteks penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia, selain proses rekrutmen Anggota Komisi Penyelenggara Pemilihan Umumnya. Jari-jemari deviatif proses demokrasi yang menggurita, secara fundamental bersumber dari simpul ini. Tanpa mengurangi kealpaan lembaga legislasi dalam semua hal tersebut, bersamanya Presiden turut serta memberikan kontribusinya menandatangani materi setiap produk legislasi.

Beradab tidaknya praktek prosedur demokrasi di Indonesia seharusnya menjadi suatu kondisi yang dituju. Proses pemaknaan harus diinisialisasi melalui konstrukstur pemikiran yang dilekatkan dalam produk-produk legislasi yang mengaturnya. Aksioma ini seharusnya menjadi barometer dan standar nilai bagi para anggota legislatif (DPR-RI) ketika membahas dan memberi warna terhadap rancangan undang-undang penyelenggara pemilu di Indonesia. Agar kompetisi politik dapat lebih beradab (demokratis) dan tidak justru mengesankan bahwa politik

merupakan proses manipulasi dan spekulasi yang tidak memperdulikan asas-asas dan tata nilai agung yang luhur.

Independensi Anggota Tim Seleksi Komisioner KPU-KPUD

Baik dalam UU No. 22 Tahun 2007 maupun UU No. 15 Tahun 2011 sebagai penggantinya, bingkai independensi anggota tim seleksi calon komisioner KPU-KPUD juga belum menyediakan landasan dan gravitasi yang diperlukan bagi penciptaan kondisi yang diperlukan bagi efektivitas dan efisiensi organisasional KPU-KPUD. Serupa tapi tak sama dengan masalah yang mendasari krisis independensi calon komisioner KPU-KPUD. Pada tingkat pusat, tim seleksi ditetapkan oleh presiden yang jelas-jelas berjejaring dan berafiliasi dengan parpol tertentu. Pada tingkat lokal, baik di provinsi, kota maupun kabupaten, tim seleksi calon komisioner KPUD, secara linier akan menerima dampak deviasi dari proses awal pembentukan tim seleksi di tingkat pusat. Kepentingan dan agenda politik kekuasaan sudah potensial terinjeksi sejak pembentukan tim seleksi KPU pusat, sehingga kelanjutannya kemudian di daerah hanya merupakan arteri dimana kepentingan dan agenda politik kekuasaan mengalir. Pedoman teknis yang disusun dan digunakan oleh KPU untuk keperluan tersebut hanyalah aktor-aktor regulatif semata, menjalankan peranan yang diamanatkan oleh undang-undang yang telah lebih dahulu lemah dalam konstruk model normatif.

SIMPULAN

Secara kuantitatif pelaksanaan amanat kedua undang-undang tersebut, dipandang cukup berhasil. Bahkan sejumlah apresiasi dari berbagai negara sudah diraih oleh Pemerintah Republik Indonesia atas keberhasilannya menyelenggarakan pemilihan umum presiden dan desentralisasi politik melalui pemilihan kepala daerah dalam transisi yang cukup cepat namun relatif aman terkendali. Paling tidak demikian adanya nilai pragmatik praktek demokrasi politik di Indonesia pasca reformasi.

Namun, ini tidak secara signifikan menghadirkan kondisi yang diperlukan bagi efektivitas dan efisiensi organisasional KPU-KPUD sebagai penyelenggara prosedur demokrasi. Prosedur demokrasi yang diterjemahkan ke dalam sejumlah produk perundang-undangan semestinya beralaskan konstruk model normatif agar tatanan yang hendak dibangun melalui pelaksanaan amanat undang-undang tersebut dapat mencapai prospek tata nilai tertingginya. Agar prosedur demokrasi yang dipraktekkan dapat benar-benar demokratis.

Secara luas, dampak dari inefisiensi dan inefektivitas organisasi penyelenggara prosedur demokrasi di Indonesia tersebut memoles wajah politik kekuasaan di tingkat nasional maupun lokal. Bahwa sejak kelahiran UU No. 15 Tahun 2011, wajah kepolitikan di Indonesia tidak lebih baik dari sebelumnya. Perubahan ini belum melahirkan pemimpin puritan, melainkan hanya mereplikasi petualang-petualang politik kekuasaan. Asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil hanya berfungsi sebagai adab pemilih (*voters*). Produk legislasi di Indonesia memang tampak senantiasa menghindarkan diri dari produsennya.

Pencapaian tujuan organisasi KPU sebagai penyelenggara prosedur demokrasi, sangat ditentukan oleh peranan para komisioner di dalamnya sehingga apa yang diungkapkan oleh Mulyana W. Kusuma, seorang mantan Komisioner KPU (Kompas, 2005), bahwa KPU tidak akan pernah mencapai tujuan organisasinya sebagai lembaga independen penyelenggara prosedur demokrasi karena tujuan individu di dalamnya, sangat jelas menandai signifikansi dinamika politik dan kekuasaan dalam organisasi KPU. Inisiasi politik dan kekuasaan dalam organisasi KPU-KPUD dicetus melalui konstelasi politik legislasi, terwariskan kemudian ke dalam produk legislasi itu sendiri, lalu berlanjut hingga tingkat lokal. Akar deviasi proses demokrasi di Indonesia dimulai disitu!

DAFTAR PUSTAKA

Baxter, Joe, 'Techniques for Effective Election Management' in *Elections: Perspectives on Establishing Democratic Practices*, Geneva and New York: United Nations Department for Development Support and Management Services, 1997.

Miriam Budiarjo. 1986. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden

UU No. 15 Tahun 2011 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.