

Dilema Sistem Pemilihan Umum 2009

Moch. Nurhasim

Abstract

The 2009 election is regarded as the worst election in the history of the reform era elections, particularly in the quality of its implementations and results. This happened as a consequence of systemic problems, particularly the inconsistency of UU No. 10/2008 with its implementation technical rules. The change of election system has been one of the main causes since the draft of UU No. 10/2008 is not a full-opened proportional system, but rather a semi-opened system that is changed further by the Constitution Court (Mahkamah Konstitusi) into a full-opened proportional system. This change that is not followed by the change of its articles has made the implementation of the 2009 election was full of dilemmas and deficiencies.

PENGANTAR

Pelaksanaan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD 2009 (Pemilu 2009) menuai banyak kritik. Kritik berkaitan dengan ketidaksiapan Komisi Pemilihan Umum (KPU) baik sebagai penyelenggara maupun dalam menerapkan aturan Pemilu 2009 secara konsisten. Salah satu kritik yang tajam yang beberapa kali menerpa KPU ialah masalah carut-marutnya Daftar Pemilih Tetap (DPT).

Selain persoalan DPT tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya tentang perselisihan hasil Pemilu Presiden 2009 juga menyebutkan bahwa KPU tidak profesional. Selain KPU dianggap tidak profesional muncul pula perdebatan sistemik, substansi berkaitan dengan implementasi dari sistem proporsional, yaitu konversi suara menjadi kursi dan penentuan kursi anggota DPR. Di sela-sela proses penyelenggaraan Pilpres 2009 yang hampir rampung, tiba-tiba muncul Putusan Mahkamah Agung Nomor: 15P/HUM/2009 yang membatalkan Keputusan KPU Nomor 259 dan 256 tentang Penghitungan Kursi dan Penetapan Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Tentu saja, lahirnya Putusan MA Nomor 15P ini menimbulkan berbagai tanda tanya, sebenarnya seperti apakah sistem pemilu 2009 itu harus dijalankan? Apa saja bentuk kekeliruan dan kekacauan substansial yang muncul sehingga kesan ketidakpastian hasil Pemilu 2009 begitu

merisaukan banyak pihak? Dan apa dampak dari sistem Pemilu 2009 yang lalu bagi proses demokrasi pemilu yang sedang berjalan?

Artikel singkat ini hendak menjawab berbagai pertanyaan di atas, dengan menganalisis sistem Pemilu 2009 dan implementasinya, dengan harapan hal serupa tidak terulang kembali di masa yang akan datang.

PERBEDAAN PEMILU 2004 DAN PEMILU 2009

Undang-undang Nomor 10/2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota, dituntaskan oleh Pansus DPR pada bulan Maret 2008. Ada dua naskah yang berbeda antara naskah pada Rapat Paripurna DPR pada 3 Maret 2008 dengan naskah pada Pleno DPR 5 Maret 2008.¹ Perbedaan kedua naskah tersebut pada jumlah pasal. Pada naskah yang kedua bertambah sekitar enam (6) pasal bila dibandingkan dengan hasil Rapat Paripurna DPR sebelumnya.² Naskah yang kedua inilah yang diserahkan oleh DPR kepada Presiden untuk ditandatangani.

¹ Mengenai perbedaan ini dapat dilihat pada www.cetro.org.

² Pada RUU tertanggal 3 Maret 2008 hanya terdapat 314 Pasal, sementara pada RUU tertanggal 5 Maret 2008 yang diserahkan ke presiden terdapat 320 Pasal.

Tabel 1. Perbedaan antara Pemilu 2004 dan Pemilu 2009

Indikator	Pemilu 2004	Pemilu 2009
Sistem	Proporsional "Setengah" Terbuka	Proporsional Terbuka
Jumlah Kursi DPR	550 Kursi	560 Kursi
Dapil	Kabupaten dan/atau gabungan kabupaten	Provinsi dan/atau bagian dari provinsi.
Jumlah Dapil	69	77 (bertambah)
Bilangan Pembagi Pemilih	Suara sah dibagi dengan quota kursi di masing-masing daerah pemilihan	Suara sah partai yang memenuhi 2,5 persen ambang batas dikurangi dengan suara sah partai yang tidak memenuhi ambang batas 2,5 persen dibagi quota kursi di masing-masing daerah pemilihan.
Upaya pembatasan	Tidak ada PT, hanya ET 3% (dianulir) pada UU No. 10/2008.	Ambang batas 2,5 persen dari total suara yang sah. Partai yang tidak memenuhi tidak diikutkan dalam penentuan kursi DPR (tetapi masih diikutkan dalam penentuan kursi DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota).
Penentuan kursi dan sisa suara	Hanya ada dua tahap penentuan kursi	Ada tiga tahap penentuan kursi partai. Tahap pertama (sesuai BPP), jika masih ada sisa dilanjutkan pada tahap kedua, 50 persen BPP, dan bila tidak ada yang memenuhi sisa suara ditarik ke provinsi dengan BPP yang baru sebagai dasar untuk penentuan sisa kursi tahap III.
Perbandingan jumlah kursi Jawa dan Luar Jawa	550 (lebih besar terkonsentrasi di Jawa)	Adanya pengaturan proporsionalitas oleh Pansus DPR dengan ketentuan: 55% (306 kursi di Jawa) dan 45% (254 kursi di luar Jawa).
Cara memberi suara	Mencoblos	Memberi tanda (boleh mencoblos dan/atau mencontreng)
Suara Sah	Mencoblos tanda gambar partai dan/atau mencoblos tanda gambar partai dan calon anggota legislatif.	Memberi tanda calon anggota legislatif → <i>namun ada kesepakatan antara KPU dan DPR bahwa pemilih boleh menandai gambar partai dan nama calon</i> ³ .
Kontestan Pemilu	24 Partai Politik	38 Partai Politik Nasional dan 6 Partai Politik Lokal khusus di Aceh
Jumlah DPD	4 orang masing-masing provinsi	Tetap

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Bila kita membandingkan antara UU No. 10/2008 tentang Pemilu 2009 dengan UU No. 12/2003 tentang Pemilu 2004, terdapat sejumlah perbedaan yang mendasar. Di antara perbedaan tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah yang menggambarkan perbedaan dari segi sistem, jumlah kursi, daerah pemilihan, teknik penentuan bilangan pembagi pemilih, upaya pembatasan (*electoral threshold dan parliamentary threshold*), penentuan kursi partai dan pembagian sisa kursi, cara pemberian hak pilih, dan penentuan suara sah.

Tabel di atas menggambarkan bahwa dari segi sistem ada perbedaan, namun tampaknya Pemilu 2009 masih agak malu-malu dalam menerapkan sistem proporsional daftar terbuka (penuh) karena dalam praktiknya setengah penuh.

Hal ini tampak dari masih berlakunya nomor urut dalam penentuan calon terpilih apabila calon yang bersangkutan tidak memenuhi Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Cara semacam ini tidak terlalu berbeda dengan pelaksanaan Pemilu 2004

³ Pada 11 September 2008, KPU, Pemerintah, dan Komisi II DPR melakukan rapat konsultasi tentang format surat suara dan tempat pemberian tanda yang sah pada surat suara untuk Pemilu 2009. Dari rapat konsultasi tersebut dicapai sebuah kesepakatan yang bertentangan dengan aturan perundang-undangan. Kesepakatan tersebut adalah surat suara dapat dinyatakan sah termasuk jika pemberian tanda contreng/centang pada tanda gambar partai politik. Padahal di dalam UU No. 10/2008 khususnya pasal 176 ayat (1) menyatakan secara tegas bahwa suara dinyatakan sah apabila pemilih memberikan tanda satu kali pada kolom nama partai atau kolom nomor calon atau kolom nama calon anggota legislatif. Artinya pemberian tanda selain pada salah satu tiga kolom tersebut tidak memiliki landasan hukum dan harus dinyatakan tidak sah. Mengenai hal ini lihat konferensi pers Cetro pada 12 September 2008 yang dimuat di www.cetro.or.id.

sebelumnya, apalagi adanya kesepakatan bahwa pemilih boleh menandai gambar partai dan nama calon. Ini sekaligus menjadi reduksi dari penerapan sistem proporsional dengan daftar terbuka, sebab idealnya pemilih diarahkan untuk memilih nama calon, bukan partai politik.⁴

Sementara dari segi jumlah kontestan pemilu, justru mengalami perubahan yang memprihatinkan. Perubahan ini sebagai dampak lahirnya transaksi politik partai-partai politik yang turut dalam Pansus DPR RUU Pemilu 2009. Transaksi politik tersebut terlihat dari munculnya Pasal 316. Pasal 316 secara substansial bertentangan dengan kandungan isi dari Pasal 315 tentang aturan main partai politik yang memiliki kursi yang ditetapkan sebagai peserta pemilu setelah Pemilu 2004.

Pasal 315

Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat per seratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat per seratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004.

Sebaliknya, pada Pasal 316 d, terdapat ketentuan yang berbeda yang menyebutkan adanya partai politik yang memiliki kursi di DPR hasil Pemilu 2004 secara otomatis menjadi peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004.

Pasal 316

- a. bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315; atau
- b. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya

⁴ UU No. 10/2008 Pasal 176 ayat (1) menyatakan secara tegas bahwa suara dinyatakan sah apabila pemilih memberikan tanda satu kali pada kolom nama partai atau kolom nomor calon atau kolom nama calon anggota legislatif.

menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau

- c. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- d. memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004; atau
- e. memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi Partai Politik Peserta Pemilu.

Konsekuensi dari Pasal 316 d, maka 16 partai politik yang memiliki wakil di DPR secara otomatis menjadi kontestan Pemilu 2009.⁵ Padahal jika kita mengikuti ketentuan UU sebelumnya yang menetapkan *electoral threshold* 3 persen, praktis hanya akan ada delapan (8) partai politik yang lolos secara otomatis, yaitu Golkar, PDIP, PPP, PKB, PAN, PKS, Demokrat dan PBB. Dari 16 partai yang lolos secara otomatis tersebut mengilustrasikan inkonsistensi dalam pembahasan RUU Pemilu 2009 yang sarat kepentingan dan kompromi politik. Pasal 316 d ini kemudian dicabut oleh Mahkamah Konstitusi karena dianggap melanggar UUD Negara RI Tahun 1945,⁶ sehari setelah Komisi Pemilihan Umum mengumumkan hasil verifikasi faktual dan menyatakan partai politik yang menjadi peserta Pemilu 2009 pada 9 Juli 2008.⁷

“... Sebanyak tujuh (7) Partai Politik, yaitu PPD, PPIB, PNBK, Partai Patriot Pancasila, PBSB, PSI, dan Partai Merdeka mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi yang keberatan karena partai-partai kecil yang tidak lolos *electoral threshold* secara otomatis berdasar Pasal 316 d menjadi peserta Pemilu 2009. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan *judicial review* dan menyatakan

⁵ Keenam belas partai politik tersebut adalah Golkar, PDIP, PPP, PKB, PAN, PKS, Demokrat, PDS, PDK, PNI Marheanisme, PKPB, PBR, PKPI, PPDI, Pelopor, dan PBB.

⁶ Lihat Keputusan Mahkamah Konstitusi, 8 Juli 2008. Sebutan UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan sebutan resmi setelah adanya amandemen UUD 1945 yang asli. Konstitusi RI hasil amandemen tersebut dalam penulisannya disebut sebagai UUD Negara RI Tahun 1945 untuk membedakannya dengan naskah asli (UUD 1945).

⁷ *Kompas*, 11 Juli 2008.

bahwa Pasal 316 d bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945 dan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 316 d tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat ...”⁸

Namun, sembilan partai yang hanya memiliki satu kursi tersebut tetap secara otomatis menjadi peserta Pemilu 2009 tanpa melalui proses verifikasi faktual oleh KPU karena keputusan Mahkamah Konstitusi tidak berlaku surut. Dari hasil penetapan partai politik peserta Pemilu 2009 oleh KPU, terdapat sekitar 63 partai politik dengan tiga kategori, yaitu *pertama*: Parpol berbadan hukum berdasarkan UU No. 31 Tahun 2002 sebagai peserta Pemilu 2004; *kedua*, Parpol berbadan hukum berdasarkan UU No. 31 Tahun 2002 bukan peserta Pemilu 2004; dan *ketiga*, Parpol berbadan hukum berdasarkan UU No. 2 Tahun 2008.⁹

Di antara ketiga penggolongan partai-partai politik tersebut, terdapat beberapa partai ganda (baca: kepengurusan ganda), yaitu Partai Kebangkitan Bangsa; Partai Damai Sejahtera; Partai Nasional Indonesia Marhaenisme; Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia; dan Partai Amanah Sejahtera. Selain itu, sudah ada beberapa partai yang berganti nama, seperti: Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK) menjadi Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Buruh Sosial Demokrasi menjadi Partai Buruh, Partai Perhimpunan Indonesia Baru menjadi Partai Perjuangan Indonesia Baru, Partai Nasional Benteng Kemerdekaan (PNBK) menjadi Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia, Partai Katolik Demokrat Indonesia (PKDI) menjadi Partai Kasih Demokrasi Indonesia, Partai Penyelamat Perjuangan Reformasi menjadi Partai Persatuan Perjuangan Rakyat, Partai Amanah Sejahtera menjadi Partai Masyarakat Madani Nusantara, Partai Kristen Nasional Demokrat menjadi Partai Kristen Nasional Demokrat Indonesia, Partai Katolik menjadi Partai Kasih, Partai Kongres Pekerja Indonesia menjadi Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, dan Partai Pro Republik menjadi Partai Republik.

Menggelembungnya jumlah partai politik yang harus diverifikasi faktual oleh KPU dikarenakan dalam UU No.10/2008 Pasal 8 ayat 1 (a) disebutkan bahwa partai politik dapat

menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan: berstatus badan hukum sesuai dengan undang-undang tentang partai politik. Ada persoalan hukum karena yang dimaksud dengan Undang-undang tentang Partai Politik ternyata tidak “konsisten” sebab Undang-undang Partai Politik yang lama, secara otomatis juga masih berlaku, sebab tidak ada klausul yang menetapkan bahwa dengan adanya Undang-undang No. 2/2008 tentang Partai Politik status badan hukum partai-partai sebelumnya tidak dinyatakan “berakhir,” tetapi statusnya tetap memiliki badan hukum sebagai partai politik. Akibatnya, partai politik yang harus diverifikasi oleh KPU jumlahnya cukup besar, tidak hanya partai yang baru didirikan atas dasar pendirian sebagaimana diatur dalam UU No. 2/2008.

Padahal, pada saat penyusunan RUU Paket Undang-undang Politik (UU tentang Partai Politik, UU tentang Pemilu 2009, UU tentang Susunan dan Kedudukan DPR, DPD, dan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota, dan UU tentang Pemilihan Presiden) yang diusulkan oleh pemerintah, sebenarnya dirancang khusus dengan harapan dapat menyederhanakan partai, memperkuat sistem presidensial, memperbaiki *performance* partai politik, dan tentu diharapkan akan memperkuat *performance* legislatif. Gagasan ini dijelaskan pada naskah akademik yang dirancang oleh tim ahli penyusun Undang-undang Politik.¹⁰

“... Agar keseimbangan antara *deepening democracy* dengan *effective governance* bisa tercapai, maka harus ada langkah-langkah regulasi yang mesti dilakukan, yaitu *pertama*, melakukan penyederhanaan jumlah pelaku. Kemampuan mengelola pemerintahan secara efektif sangat dipengaruhi kohesivitas dan interaksi antar-aktor. Bila masing-masing aktor cenderung konfliktual atau koeksistensi, maka dapat dipastikan akan muncul kesulitan untuk mengelola beragam kepentingan yang sangat variatif. Variasi kepentingan tersebut muncul karena aktor yang berinteraksi dalam proses pemerintahan dan politik yang ada sangat banyak jumlahnya. Oleh karena itu, kebutuhan untuk menyederhanakan jumlah aktor menjadi sangat penting. Ide tentang penyederhanaan pelaku inilah yang kemudian diangkat dalam

⁸ Kompas, 11 Juli 2008.

⁹ Lihat www.kpu.go.id.

¹⁰ Mengenai dokumen naskah akademik ini dapat diunduh pada www.cetro.or.id tentang Naskah Akademik RUU Pemilu inisiatif Pemerintah tertanggal 8 Mei 2007.

penyusunan rancangan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, antara lain diwujudkan dalam penentuan batasan *threshold* bagi partai politik untuk ikut serta dalam pemilihan umum. Melalui penciptaan peserta pemilihan umum secara wajar dan rasional, diharapkan pula isu-isu yang diusung oleh partai politik dalam pemilihan umum nasional adalah betul-betul isu nasional yang terpilih dan berbobot untuk ditangani oleh lembaga perwakilan rakyat dan pemerintahan tingkat nasional ...”

Semangat penyederhanaan partai seperti yang digagas oleh Pemerintah dengan DPR tampaknya tidak setali tiga uang. DPR dalam menyusun RUU Parpol misalnya, semangat untuk menyederhanakan partai tidak menjadi agenda utama. Ini merupakan kekeliruan awal, apalagi dari segi urutan penyusunan undang-undang, idealnya, DPR pertama-tama membahas UU tentang Pemilu, dari sanalah baru dilakukan penyusunan UU Partai Politik, Susduk, dan Pemilihan Presiden agak tidak saling kontradiktif.

Terlalu longgarnya persyaratan mendirikan partai politik di satu sisi dan di sisi lain persyaratan partai politik yang dapat mengikuti pemilihan umum juga turut memberikan peluang lahirnya partai-partai politik baru. Padahal kehadiran partai-partai politik baru ini lebih merupakan metamorfosis partai-partai yang tidak lolos dalam pemilu sebelumnya, dan sebagian besar pengurusnya hampir relatif sama.

Kemunculan partai-partai baru juga sebagai akibat dari manajemen partai politik yang rendah. Indikasi dari itu adalah lemahnya konsolidasi internal partai untuk mengelola perbedaan kepentingan. Penyakit partai politik kita adalah penyakit perpecahan. Perpecahan yang melanda partai politik umumnya sebagai dampak dari kekecewaan politik dalam mengelola partai. Kasus perpecahan PKB menggambarkan suatu konflik yang berawal dari manajemen partai yang otoriter, oligarkhis, dan sentralistik. Perpecahan ini berdampak pada munculnya partai baru, yaitu Partai Kebangkitan Nahdlatul Ulama (PKNU) yang dimotori oleh Syaiful Anam dan beberapa kiai di Jawa Timur—termasuk Kiai Langitan yang berbeda dengan Gus Dur. Hal yang sama juga terjadi pada Partai Amanat Nasional (PAN). PAN dianggap kurang mawadahi kaum muda di Muhammadiyah sehingga beberapa tokohnya mendirikan Partai Matahari Bangsa. Menjelang Pemilu 2009, mereka yang berideologi nasionalis

juga muncul lagi. PDI-P pecah dengan terbentuknya partai baru, Partai Demokrasi Pembaharuan (PDP). Partai berhaluan marhaenisme atau Islamisme juga banyak bermunculan. Mereka yang dulu di Golkar dan Partai Demokrat juga mendirikan Partai Hanura, Partai Gerindra, dan Partai Barnas. Perpecahan internal juga terjadi di PPP dan Partai Golkar.¹¹ Bagaimanapun perpecahan partai politik menjadi salah satu faktor munculnya nafsu untuk mendirikan partai-partai baru di Indonesia. Selain perbedaan jumlah partai politik, secara sistem Pemilu 2009 awalnya menggunakan sistem proporsional yang menganut daftar calon terbuka, tetapi malu-malu. Pada awalnya, cara penentuan calon terpilih masih didasarkan atas nomor urut kursi sebagaimana disebutkan pada Pasal 214. Pasal tersebut menggambarkan bahwa 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 suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan sebagai berikut.

- a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP;
- b. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP;
- c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus per seratus) dari BPP;

¹¹ Mengenai hal ini dapat dilihat pada dokumen-dokumen tentang hasil verifikasi faktual Komisi Pemilihan Umum dan Menkumham RI yang dokumen-dokumen terjadi merupakan data tentang pendirian partai politik menjelang Pemilu 2009. Lihat Ikrar Nusa Bhakti, “Anomali Politik,” dalam kolom di www.inilah.com, 8 Oktober 2008.

- d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;
- e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.

Pasal 214 berdampak pada, *pertama* bahwa nomor urut masih merupakan mekanisme utama dalam menentukan calon terpilih. Setelah terjadi benturan kepentingan pada proses penentuan calon, akhirnya sejumlah partai politik berusaha untuk mengantisipasi bahwa nomor urut kecil akan mengundurkan diri apabila perolehan suaranya kecil.¹² Sifat kesepakatan internal partai ini lemah dan cenderung membuka peluang gugatan hukum. Partai politik kurang cerdas dalam menyusun undang-undang karena nafsu berkuasa yang terlalu besar sehingga kurang mengantisipasi dampak yang harus mereka hadapi.

Sebagai konsekuensi Pasal 214, partai politik masih sangat menentukan dalam proses rekrutmen calon anggota legislatif, khususnya dalam menentukan posisi nomor urut tersebut. Cara demikian menyebabkan terjadinya benturan antara kader partai yang satu dengan kader partai yang lain. Beberapa kasus menunjukkan bahwa cara ini menyebabkan kekecewaan kader terhadap partai dan eksodusnya para kader yang selama ini bekerja untuk partai politik.

Beberapa kasus menggambarkan hal itu, seperti kasus perseteruan beberapa kader PAN dengan para artis yang direkrut yang kebanyakan menempati nomor urut pertama.¹³ Di saat akhir penetapan daftar calon sementara menjadi daftar calon tetap, para caleg dari PKB Muhaimin Iskandar misalnya mulai mengundurkan diri. Setidaknya caleg yang mengundurkan diri itu berasal dari caleg asal Jatim, Bali, dan Jabar mundur, dan delapan caleg PKB di Papua ikut hengkang.¹⁴ Hal yang sama juga melanda hampir sebagian besar partai-partai politik lainnya, khususnya perseteruan kader dalam proses rekrutmen caleg.

Dampak lainnya, ada gejala bahwa yang menempati nomor urut “jadi”, adalah tokoh-tokoh yang dapat dianggap sebagai pendulang suara di satu sisi dan di sisi lain orang-orang dekat pengurus partai. Kasus ini misalnya dapat dilihat dari tampilnya putra-putra atau “keluarga” dekat pemimpin umum partai yang mencalonkan putranya sebagai calon anggota legislatif. Sebagai contoh, Eddy Baskoro putra Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dicalonkan oleh Partai Demokrat untuk Daerah Pemilihan Jawa Timur.¹⁵ Selain itu, Puan Maharani dicalonkan untuk Daerah Pemilihan Jawa Tengah V dengan nomor urut pertama (1) oleh PDI-P.¹⁶

Pembatasan penentuan calon terpilih yang dikembalikan ke nomor urut, secara tidak langsung memupus harapan publik untuk dapat memilih para wakil rakyat yang memiliki kemampuan. Mengapa? *Pertama*, dengan pembatasan minimal perolehan 30 persen BPP, maka yang diterapkan bukanlah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Prinsip pembatasan 30 persen BPP mengandung makna bahwa penentuan kursi pertama-tama dihitung atas dasar quota kursi di setiap daerah pemilihan, dibagi dengan perolehan suara partai. Setelah partai memperoleh kursi, barulah ditetapkan calon dari partai yang bersangkutan yang berhak duduk di parlemen.

Artinya, seseorang yang memperoleh suara terbanyak pertama dan seterusnya di partai tersebutlah yang akan memperoleh kursi sesuai dengan perolehan kursi partai di suatu daerah pemilihan, demikian juga dengan partai-partai lainnya. Namun, dengan penerapan pembatasan minimal perolehan 30 persen BPP, maka yang akan terjadi adalah sebaliknya, partai akan menentukan calon mana yang akan duduk di parlemen sesuai dengan nomor urut calon, karena penetapan angka 30 persen tersebut tidak rasional dan tidak ada dasarnya.

Lalu apa maknanya sistem yang kita anut proporsional daftar calon terbuka, sementara dalam praktiknya yang berlaku adalah sistem proporsional setengah terbuka, di mana partailah yang menentukan calon anggota legislatif yang akan duduk di parlemen. Dengan mudah kita dapat mengatakan tidak akan ada perubahan yang signifikan dari pembahasan RUU Pemilu anggota DPR, DPRD, dan DPD tersebut. Keputusan

¹² *Suara Pembaruan*, 13 Agustus 2008.

¹³ *Suara Pembaruan*, 13 Agustus 2008.

¹⁴ *Suara Pembaruan*, 13 Agustus 2008.

¹⁵ *Suara Pembaruan*, 13 Agustus 2008.

¹⁶ *Suara Pembaruan*, 13 Agustus 2008.

politik itu justru menguatkan asumsi bahwa anggota dewan terkontaminasi oleh kepentingan kelompok partainya untuk dapat menguasai kursi parlemen. Akhirnya, keputusan itu justru mengorbankan dan menafikan prinsip-prinsip dasar sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, di mana konstituenlah yang berhak menentukan siapa yang berhak duduk sebagai anggota parlemen.

Dengan penentuan calon terpilih seperti itu relatif tiada ada persaingan politik antarcaleg, karena caleg cenderung malas untuk berjuang mendulang suara. Hasil Pemilu 2004 lalu memberikan ilustrasi bahwa hanya ada dua calon anggota DPR yang memenuhi BPP, atau sekitar 0,36 persen dan sisanya 99,64 persen atas dasar nomor urut. Sementara bila didasarkan pada mekanisme 30 persen BPP yang berlaku pada Pemilu 2009, hasil simulasi dengan data Pemilu 2004 menunjukkan sekitar 116 caleg (21,1%) yang mampu memenuhi. Sisanya, 434 orang (78,9 persen) yang kini duduk di DPR itu terpilih karena nomor urut jadi.¹⁷

Setelah terjadinya berbagai masalah dan dinamika internal partai, tiba-tiba Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan permohonan beberapa orang yang berkaitan dengan mekanisme penentuan calon terpilih tersebut. MK akhirnya menganulir Pasal 214 yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 hasil amandemen. Pada Keputusan Nomor: 22-24/PUU-VI/2008, halaman 108 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusan sebagai berikut.

- Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Keputusan MK tersebut diperjelas pada konklusi butir 4.5, halaman 107 yang menyatakan bahwa secara teknis administratif pelaksanaan putusan Mahkamah diyakini tidak akan menimbulkan hambatan yang pelik karena Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum pada Sidang Pleno di Mahkamah Konstitusi tanggal 12 November 2008 menyatakan siap melaksanakan putusan Mahkamah jika memang harus menetapkan anggota legislatif berdasarkan suara terbanyak. Akibat keluarnya keputusan MK tersebut, sistem yang digunakan pun berubah total, dengan menggunakan prinsip sistem proporsional terbuka penuh, di mana calon terpilih ditentukan melalui suara terbanyak.

Dengan memilih calon secara langsung, pemilih sejak awal sudah diajak memikirkan siapa saja yang pantas untuk dipilih dan akan menjadi wakilnya. Konsekuensinya, penentuan calon terpilih di masing-masing partai politik sesuai dengan perolehan kursinya tidak didasarkan pada nomor urut, tetapi pada perolehan suara terbanyak di masing-masing daerah pemilihan sesuai dengan perolehan kursi masing-masing partai.

Tabel 2. Perbandingan antara Sistem Penetapan dengan Nomor Urut dan Tanpa Nomor Urut

Indikator	Dengan Nomor Urut	Tanpa Nomor Urut
Penetapan caleg terpilih	Tergantung peranan partai	Tergantung suara terbanyak setiap caleg
Persaingan antar caleg	Kecil	Besar
Harapan pemilih terhadap caleg	Belum tentu sesuai	Relatif sesuai
Peranan Partai	Besar	Kecil
Perolehan suara partai	Cenderung kecil karena tidak adanya persaingan antarcaleg	Cenderung besar karena ketatnya persaingan antarcaleg
Fungsi partai sebagai peserta pemilu	Sesuai dengan sistem	Cenderung mempengaruhi sistem

Sumber: [http://forum_politisi.org/downloads/Presentasi_Sistem_Pemilu_&_Pembagian_Dapil_\(PAN\).pdf](http://forum_politisi.org/downloads/Presentasi_Sistem_Pemilu_&_Pembagian_Dapil_(PAN).pdf)

¹⁷ *Suara Pembaruan*, 13 Agustus 2008.

Melalui suara terbanyak, tingkat persaingan antarcaleg semakin tinggi, tetapi peluang tokoh-tokoh yang populer meski berada pada urutan bawah tetap dapat terpilih, apabila memperoleh dukungan konstituen yang memilihnya. Karena penentuan calon anggota DPR dan DPRD terpilih tidak lagi ditentukan oleh partai, tetapi oleh konstituen.

Tata cara penentuan caleg terpilih dan penentuan kursi partai pun akhirnya mengalami perubahan bila dibandingkan dengan Pemilu 2004 yang lalu. Ilustrasi penghitungan kursi dan penentuan calon terpilih di bawah ini, dapat memberi gambaran bahwa partai tidak lagi menjadi penentu siapa yang akan duduk sebagai anggota DPR.

Pasal 202 menyebutkan bahwa:

1. Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima per seratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.
2. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Pasal 205

1. Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan atas hasil penghitungan seluruh suara sah dari setiap Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan Pasal 202 di daerah pemilihan yang bersangkutan.
2. Dari hasil penghitungan seluruh suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan angka BPP DPR.
3. Setelah ditetapkan angka BPP DPR dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap pertama dengan membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan BPP DPR.
4. Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh per seratus) dari BPP DPR.
5. Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dilakukan penghitungan tahap kedua, maka dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap ketiga dengan cara seluruh sisa suara

Partai Politik Peserta Pemilu dikumpulkan di provinsi untuk menentukan BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.

6. BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan dengan membagi jumlah sisa suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah sisa kursi.
7. Penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilakukan dengan cara memberikan kursi kepada partai politik yang mencapai BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.

Pasal 206

Dalam hal masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dengan BPP DPR yang baru sebagaimana dimaksud dalam Pasal 205, penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu dilakukan dengan cara membagikan sisa kursi kepada Partai Politik Peserta Pemilu di provinsi satu demi satu berturut-turut sampai semua sisa kursi habis terbagi berdasarkan sisa suara terbanyak.

Pasal 207

Dalam hal masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206 dan sisa suara Partai Politik Peserta Pemilu sudah terkonversi menjadi kursi, maka kursi diberikan kepada partai politik yang memiliki akumulasi perolehan suara terbanyak secara berturut-turut di provinsi yang bersangkutan.

BEBERAPA KEKACAUAN SUBSTANSIAL

UU No. 10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD mengandung beberapa kelemahan mendasar. UU tersebut telah menisbikan sebagian prinsip sistem proporsional. Kelemahan itu terletak pada dan di antaranya ialah bertingkatnya koefisien bilangan untuk penentuan kursi bagi anggota DPR yang berbeda dengan DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Tiga tahap dalam penentuan kursi bukanlah suatu kewajaran, tetapi merupakan penyimpangan substansial dari sistem proporsional. Hadirnya Pasal 205 dapat dianggap sebagai “akal-akalan” politik partai.

Tabel 3. Perbedaan Koefisien Nilai Kursi Menurut Pasal 205 UU No. 10/2008

Indikator	Pasal 205		
	Ayat 3 (Tahap I)	Ayat 4 (Tahap II)	Ayat 5 (Tahap III)
Nilai Kursi	100% BPP	50% BPP	Bisa lebih besar dan lebih kecil dari BPP tahap pertama
Suara Partai	Tidak ada penjelasan tentang sisa suara	Tidak ada penjelasan tentang sisa suara	Tidak ada penjelasan tentang sisa suara

Sebagai contoh, pada tahap II, jika suatu partai politik suaranya mencapai 50% BPP, dan setelah dikonversi dengan 50% BPP tersebut masih ada sisa, apakah sisa suara tersebut akan dikurangi dengan 100 persen BPP ataukah 50% BPP. UU No. 10/2008 tidak memberikan jawaban dan penjelasan atas persoalan ini. Apa akibatnya, muncul perbedaan interpretasi dalam menafsirkan bagaimana sebenarnya Pasal 205 ini diterapkan, khususnya berkaitan dengan sisa suara konversi suara ke kursi tahap I dan tahap II.

Dalam sistem proporsional, sejatinya jika suatu suara tidak sebanding dengan koefisien nilai kursi, maka suara tersebut disebut sebagai sisa. UU No.10/2008 tidak mengenal dan tidak menjelaskan sama-sekali tentang istilah sisa suara tersebut. Dengan kata lain, Pasal 205 adalah pasal karet yang bukan saja multitafsir, namun sekaligus tidak memiliki dasar secara teoretik. Dampaknya, terdapat perbedaan nilai satu kursi dalam suatu daerah pemilihan, antara tahap pertama, kedua, dan ketiga dalam penghitungan kursi partai.

Kekacauan akibat Pasal 205 yang multitafsir akhirnya tidak dapat dihindari. Dalam kasus ini, ada perbedaan yang signifikan dalam memahami Pasal 205 antara KPU, Mahkamah Konstitusi, dengan Mahkamah Agung. Tabel 4 memberikan ilustrasi atas perbedaan persepsi ketiga lembaga tersebut.

Lahirnya Putusan Mahkamah Agung (MA) No.15 P/HUM/2009 dan 18 P/HUM/2009 pada saat KPU sedang rekapitulasi hasil Pilpres 2009 sungguh mengejutkan. Mengejutkan karena putusan itu dapat dibidang sangat terlambat, dan akan berdampak pada perubahan komposisi kursi DPR karena Putusan Nomor 15 P/HUM/2009 khususnya untuk penghitungan kursi tahap II (kedua) berbeda dengan Peraturan KPU No.15/2009.

Keputusan tersebut semakin menambah keruwetan politik di tengah-tengah penyelenggaraan pemilihan umum yang “carut-marut”. Bagaimana KPU dan partai politik harus memaknai Keputusan MA Nomor 15 P/HUM/2009 tersebut? Keputusan MA No.15 P/HUM/2009 keluar atas dasar permohonan uji material calon anggota DPR Zaenal Ma’arif, S.H. dari Partai Demokrat bersama-sama dengan Yoeyoef B Badodoe, S.H., M.H., Drs. H.M. Utomo A. Karim T, S.H., dan Mirda Rasyid, M.E., M.M.

Salah satu permasalahan yang diajukan oleh pemohon pada MA bahwa Peraturan KPU No.15/2009 Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 ayat (1) dan (3) bertentangan dengan UU No.10/2008 Pasal 205 ayat (4), khususnya menyangkut penghitungan kursi tahap II. Salah satu alasan pengajuan itu adalah aspek ketidakadilan pada penghitungan tahap II yang dianggap tidak sesuai dengan prinsip *degree of representative* dalam rangka menciptakan pemilu yang sesuai dengan kedaulatan rakyat.

Akibat adanya Peraturan KPU No. 15/2009 Pasal 22 Huruf c dan Pasal 23 ayat (1) dan (3) tersebut keempat orang tersebut merasa dirugikan karena tidak memperoleh pembagian sisa kursi pada tahap II (kedua).

Uji materiil ini akhirnya dikabulkan dan menurut Putusan MA tersebut, pada pembagian kursi tahap II, maka suara sah partai pada tahap pertama harus diikuti seluruhnya pada tahap kedua. Sementara pada peraturan KPU dijelaskan bahwa jika partai politik telah memperoleh kursi pada tahap I (pertama), suara yang dapat diikuti pada penghitungan kursi tahap II (kedua) adalah sisa nilai kursi partai tersebut pada tahap I (pertama) bukan seluruh suara.

Pada dasarnya, Peraturan KPU No. 15/2009 ini khusus untuk mengatur tahap konversi kursi pada tahap II (kedua) sudah sesuai dengan hakikat prinsip dan sistem proporsional yang kita anut, termasuk semangat dari UU No. 10/2008 Pasal 205 ayat (4). Oleh karena itu, menurut hemat saya, tidak ada yang dilanggar oleh KPU dalam penentuan kursi pada tahap II (kedua) karena dalam sistem proporsional, ada dua tahapan yang selalu harus dilampaui. Pertama adalah mengonversi suara partai terlebih dahulu menjadi kursi. Setelah konversi suara menjadi kursi ini selesai dilakukan, kursi yang diperoleh oleh partai tersebut barulah diatur mekanismenya calon anggota DPR dari partai yang bersangkutan yang berhak untuk mendudukinya.

Tabel 4. Perbedaan Interpretasi antara KPU, MA dan MK atas UU No. 10/2008 Pasal 205

Pasal 205	Terjemahan Teknis oleh KPU	Terjemahan Teknis oleh Mahkamah Agung	Terjemahan Teknis oleh Mahkamah Konstitusi
<ol style="list-style-type: none"> 1. Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan atas hasil penghitungan seluruh suara sah dari setiap Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan Pasal 202 di daerah pemilihan yang bersangkutan. 2. Dari hasil penghitungan seluruh suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan angka BPP DPR. 3. Setelah ditetapkan angka BPP DPR dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap pertama dengan membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan BPP DPR. 4. Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh per seratus) dari BPP DPR. 5. Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dilakukan penghitungan tahap kedua, maka dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap ketiga dengan cara seluruh sisa suara Partai Politik Peserta Pemilu dikumpulkan di provinsi untuk menentukan BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan. 6. BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan dengan membagi jumlah sisa suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah sisa kursi. 7. Penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilakukan dengan cara memberikan kursi kepada partai politik yang mencapai BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan. 	<p>Untuk menerjemahkan ini, KPU mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 15/2009. Khusus mengenai teknis penentuan kursi partai diterjemahkan pada Pasal 22, 23, dan 24. Namun, ada persoalan pada Pasal 25 karena ternyata pada penghitungan kursi tahap III tidak sesuai dengan UU No.10/2008, karena cara penentuan oleh KPU dilakukan melalui sistem perbandingan, bukan seluruh sisa suara ditarik ke propinsi.</p>	<p>Mahkamah Agung mengeluarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor: 15 P/HUM/2009, melalui putusan itu MA menganulir teknis penghitungan tahap II yang dianggap bertentangan dengan UU No.10/2008 Pasal 205, di mana seharusnya suara partai yang telah diikutkan pada konversi kursi tahap pertama disertakan utuh pada tahap kedua (50 persen suara).</p> <p>Mahkamah Agung juga mengeluarkan Putusan Nomor: 18/HUM/2009 yang merevisi hasil penghitungan tahap III dari KPU yang substansinya mirip dengan Keputusan MK tentang penghitungan tahap III.</p>	<p>Mahkamah Konstitusi mengeluarkan berbagai keputusan berkaitan dengan gugatan partai tentang ini.</p> <p>Melalui beberapa keputusan MK yaitu Keputusan No: 59, 74, 80, dan 94/PHPU.C-VII/2009 tertanggal 11 Juni 2009. Dari empat keputusan MK tersebut sebagian menguatkan tata cara penghitungan kursi tahap I dan II, tetapi merevisi penghitungan kursi pada tahap III yang telah diatur oleh KPU pada Peraturan Nomor 15/2009. Revisi penghitungan tahap III ini dilakukan dengan cara yang hampir mirip dengan Putusan MA Nomor: 18/HUM/2009 dengan berbagai kriteria disesuaikan dengan kondisi yang ada di daerah pemilihan antara satu provinsi yang menjadi satu daerah pemilihan berbeda teknisnya dengan provinsi yang banyak daerah pemilihan.</p>

Logika dalam konversi suara ke kursi pada sistem proporsional tidak mengenal suara utuh, jika suara tersebut telah dikonversi menjadi kursi. Artinya, harus dikurangi oleh nilai kursi. Dalam konteks penghitungan kursi tahap I (pertama), II (kedua), dan III (ketiga) yang dianut pada Pasal 205 UU No. 10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, tidak dianut prinsip bahwa suara sah partai yang telah dikonversi menjadi kursi tahap pertama, suara sah tersebut diikutkan kembali pada penghitungan tahap kedua. Yang diikutkan adalah sisanya, bukan suara utuhnya. Inilah kekeliruan logika Putusan MA No.15P/Hut0/2009 dengan mengubah sistem proporsional dalam konversi suara menjadi kursi menjadi sistem yang disproporsional.

Dengan kata lain, menurut hemat penulis Putusan MA tersebut bukan saja mengubah sistem proporsional menjadi disproporsional, tetapi telah mengubah Pasal 205 ayat (4) UU No. 10/2008. Oleh karena itu, keputusan ini justru menyebabkan telah terjadinya penyimpangan mendasar sistem proporsional yang kita anut, sebab dalam sistem proporsional tidak ada suara sah utuh dikonversi dua kali. Prinsip yang dianut adalah setelah dikonversi dengan kursi pada tahap awal, berubah menjadi sisa suara, bukan keseluruhan suara partai.

Oleh karena itu, Putusan MA tentang Uji Materiil Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 (1) dan (3) Peraturan KPU Nomor 15/2008 tersebut justru menjadi aneh. Aneh sebab dalam amar putusannya, MA memerintahkan KPU agar mencabut Keputusan Nomor 259/Kpts/KPU/Tahun 2009 sesuai dengan UU Nomor 10/2008.

Pertanyaan secara substansial adalah apakah UU No. 10/2008, khususnya Pasal 205 secara umum, dan khususnya ayat (4) memang sesuai dengan interpretasi para pemohon, di mana pada penentuan kursi tahap II (kedua) seluruh suara partai yang telah dikonversi pada tahap I (pertama) dan memperoleh kursi, suara sahnya diikutkan seluruhnya, ataukah hanya sisa suaranya saja.

Dalam sistem proporsional dan pada mekanisme penentuan kursi yang dianut UU No. 10/2008 seyogianya tidaklah demikian, bahwa yang diikutkan pada tahap II untuk seluruh suara sah partai itu, apabila partai tersebut belum memperoleh kursi pada tahap pertama. Namun jika partai tersebut telah memperoleh kursi pada tahap I (pertama), maka yang diikutkan dalam

penentuan kursi pada tahap II (kedua) adalah sisa suaranya.

Dengan interpretasi secara jernih atas UU No. 10/2008 Pasal 205 secara utuh, maka jika KPU harus merevisi dan menyesuaikan dengan Pasal 205 ayat (4), maka tentu teknis dan mekanismenya akan sama lagi dengan Peraturan KPU No. 15/2008 Pasal 22 dan 23. Lalu, apa yang berubah?

Perubahan akan terjadi, bila mekanisme penghitungan kursi pada tahap II mengikuti logika dan alur dari Putusan MA yang menurut hemat penulis justru sebenarnya bertentangan dengan UU No. 10/2008 Pasal 205.

Pangkal keruwetan lainnya adalah kesalahan KPU dalam menerjemahkan secara teknis Penghitungan Tahap III. Dalam Peraturan KPU No. 15/2009 Pasal 25 disebutkan sebagai berikut:

(1) Pengalokasian sisa kursi yang diperoleh Partai Politik peserta Pemilu Anggota DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 angka 7 dan angka 8, ditentukan sebagai berikut.

- a. Dialokasikan untuk daerah pemilihan yang masih memiliki sisa kursi;
- b. Partai Politik peserta Pemilu Anggota DPR tersebut memiliki sisa suara terbanyak di daerah pemilihan yang bersangkutan, bila dibandingkan dengan Partai Politik lainnya;
- c. Partai Politik peserta Pemilu Anggota DPR tersebut, memiliki sisa suara terbanyak di daerah pemilihan yang bersangkutan, bila dibandingkan dengan daerah pemilihan lainnya.

(2) Apabila sisa kursi yang belum terbagi hanya 1 (satu), sedangkan terdapat sejumlah partai politik peserta Pemilu Anggota DPR memiliki sisa suara sama, maka pembagian sisa kursi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara diundi dalam rapat pleno KPU terbuka.

(3) Apabila terdapat Partai Politik peserta Pemilu Anggota DPR yang memiliki sisa suara sama, maka untuk menetapkan Partai Politik yang berhak atas sisa kursi terakhir dilakukan dengan cara diundi dalam rapat pleno KPU secara terbuka.

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai teknis pengundian sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ditetapkan oleh KPU.

Perihal ayat (3) telah diubah, tidak diundi, tetapi ditentukan atas dasar sebaran perolehan suara calon. Memang awalnya penentuan itu akan diundi dalam Pleno KPU secara terbuka, namun

karena muncul beberapa protes, akhirnya diubah dengan cara membandingkan sebaran perolehan suara calon di daerah pemilihan.

Sistem proporsional yang “*hybrid*”, mengawinkan antara sebagian sistem distrik dengan sistem proporsional, idealnya pengawinan substansi itu tidak mengacaukan sistem utamanya. Indonesia sebenarnya terjebak pada sistem proporsional *hybrid* yang kacau-balau. Kekacauan itu terletak pada inkonsisten prinsip-prinsip utama sistem proporsional yang digunakan. Padahal, jika kita mau jujur, teknis pembagian kursi yang dianut pada Pemilu 2004 justru lebih bagus ketimbang Pemilu 2009. Pembagian kursi yang hanya pada dua tahap (tahap pertama dan tahap sisa suara) lebih mencerminkan keadilan substansial—meminjam istilah MK—ketimbang tiga tahap seperti yang berlaku saat ini.

Kekacauan lainnya terletak pada desain UU yang dirancang setengah proporsional terbuka menjadi terbuka penuh. Ini terjadi karena keputusan MK yang mengabulkan permohonan suara terbanyak dalam penentuan calon terpilih anggota DPR dan DPRD. Padahal, UU No. 10/2008 tidak dirancang untuk proporsional terbuka penuh, hanya setengahnya. Kenapa setengah? Karena adanya percampuran antara peran partai dan peran pemilih pada saat penentuan calon terpilih. Selain itu, gugatan yang dapat diterima oleh MK adalah gugatan partai karena calon anggota legislatif tidak berhak untuk melakukan gugatan. Padahal, sistem yang digunakan adalah sistem proporsional terbuka (penuh) di mana penentuan calon terpilih ditentukan atas dasar suara terbanyak.

Lantaran calon anggota DPR dan DPRD tidak dapat melakukan gugatan atas hasil yang mereka peroleh, ada gejala manipulasi suara

perolehan perorangan yang dialihkan kepada calon lain agar mereka yang bersangkutan menjadi pemenangnya. Beberapa kasus pengalihan suara calon ke calon lain dalam satu partai di suatu daerah pemilihan kerap kali terjadi. Suara partai memang jumlahnya tidak mengalami perubahan, tetapi suara calon mengalami perubahan pada saat rekapitulasi suara dari tingkat PPK hingga tingkat kabupaten. Calon yang dirugikan tidak berhak mengajukan keberatan dan gugatan ke pengadilan atau MK karena yang berhak melakukan gugatan atas masalah pemilu adalah partai, bukan caleg. Kondisi ini menyebabkan banyaknya manipulasi dalam rekapitulasi suara yang terjadi. Beberapa kasus ini dijumpai oleh penulis di Makassar pada saat melakukan penelitian tentang caleg aktivis yang masuk dalam dunia politik.

Percampuran itu berimbas pada beberapa teknis lainnya, khususnya cara memilih dan sah tidaknya sebuah pilihan rakyat. Dalam sistem proporsional dengan daftar tertutup pemilih akan memilih gambar partai. Sementara dalam sistem proporsional “setengah terbuka” seperti yang berlaku pada Pemilu 2004, pemilih dapat memilih partai dan/atau nama calon. Dalam sistem proporsional yang benar-benar terbuka penuh, idealnya pemilih hanya memilih nama calon. Akan tetapi, lagi-lagi terjadi kekacauan logika dalam memahami hakikat sistem yang digunakan dengan teknis bagaimana rakyat harus menentukan pilihan.

Beberapa kekacauan substansial secara sistem, teknik pembagian kursi, pemberian suara, penentuan kontestan pemilu, penetapan calon terpilih, dan kuota kursi di daerah pemilihan diringkas di bawah ini.

Tabel 5. Kelemahan Mendasar UU No. 10/2008

Uraian	Konsep Awal	Perubahan di Tengah Jalan	Kelemahan
Sistem	Awalnya dirancang setengah terbuka (bukan terbuka penuh)	Atas dasar keputusan MK akhirnya dijadikan sebagai sistem proporsional terbuka (penuh)	Perubahan sistem proporsional setengah terbuka (terbuka malu-malu) menjadi terbuka penuh menyebabkan tidak konsistennya pelaksanaan teknis yang diatur pada beberapa pasal teknis penyelenggaraan pemilu yang tidak mengalami perubahan.

Tabel 5. lanjutan

Uraian	Konsep Awal	Perubahan di Tengah Jalan	Kelemahan
Teknik pembagian kursi	Tiga tahap (Tahap I, II, dan III).	Ada kesalahan intepretasi dari KPU atas dasar Peraturan KPU No. 15/2008 dan Putusan MA No. 15/HUM/2009 serta adanya Keputusan MK menyebabkan tidak adanya kepastian hukum.	Kesalahan dalam penentuan kursi tahap III oleh KPU seperti diatur pada Pasal 25 Peraturan KPU No.15/2008 yang telah diubah menjadi Peraturan KPU No. 26/2008 menyebabkan adanya ketidakadilan pada penentuan kursi partai dan calon yang terpilih pada tahap III. Hal ini sudah direvisi oleh keputusan MK, namun sifat dari keputusan MK tahap III ini pun berjenjang dan terjadi perbedaan teknis antara provinsi yang hanya menjadi satu daerah pemilihan dengan provinsi yang lebih dari satu daerah pemilihan. Bagi provinsi yang satu daerah pemilihan, sisa kursi pada tahap III diserahkan kepada partai yang masih memiliki sisa suara paling banyak, sementara pada provinsi yang lebih dari satu daerah pemilihan, sisa kursi hanya diperuntukkan bagi calon yang berada di daerah pemilihan yang memiliki sisa suara. Perbedaan ini menyebabkan kesemrawutan sistem pemilu, khususnya dalam pembagian kursi dan calon terpilih.
Teknik pemberian suara	Hanya memberi salah satu tanda.	Ada perubahan, karena yang memberi tanda lebih dari satu (nama calon dan partai) suaranya dianggap sah—mirip dengan cara pemberian suara pada Pemilu 2009.	Dengan tidak diubahnya pasal
Teknik penentuan peserta Pemilu	Di atur pada Pasal 315 dan 316. Pasal 315 Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat per seratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat per seratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004.	Pasal 316 d di <i>judicial review</i> , dianggap bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945 dan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 316 d tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat	Namun dalam pelaksanaannya, pengumuman <i>judicial review</i> ini sehari setelah KPU menetapkan peserta pemilu 2009, dan ternyata keputusan MK tersebut tidak berlaku surut sehingga ada inkonsisten sumber kekuatan hukum yang sesungguhnya berbeda.

Tabel 5. lanjutan

Uraian	Konsep Awal	Perubahan di Tengah Jalan	Kelemahan
	<p>Pasal 316</p> <ol style="list-style-type: none"> a. bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315; atau b. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau c. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau d. memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004; atau e. memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi Partai Politik Peserta Pemilu. 		
<p>Teknik penentuan calon terpilih</p>	<p>Pasal 214 menyebutkan: 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 suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP; b. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP; 	<p>Di tengah jalan diubah dengan keluarnya Keputusan MK yang mengembalikan menjadi berdasarkan suara terbanyak.</p>	<p>Perubahan di tengah jalan ini menyebabkan kelemahan karena secara teknis, cara pemberian suara juga tidak dilakukan perubahan. Padahal dari cara pemberian suara yang masih membolehkan memberi tanda partai mencerminkan sistem proporsional yang dianut tidak sepenuhnya sistem proporsional terbuka penuh. Ini tentu tidak sejalan dengan prinsip penentuan calon terpilih atas dasar suara terbanyak bila pemilih masih boleh memilih lambang partai.</p>

Tabel 5. lanjutan

Uraian	Konsep Awal	Perubahan di Tengah Jalan	Kelemahan
Teknik penentuan calon terpilih	<p>c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus per seratus) dari BPP;</p> <p>d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;</p> <p>e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut;</p>	Di tengah jalan diubah dengan keluarnya Keputusan MK yang mengembalikan menjadi berdasarkan suara terbanyak.	Perubahan di tengah jalan ini menyebabkan kelemahan karena secara teknis, cara pemberian suara juga tidak dilakukan perubahan. Padahal dari cara pemberian suara yang masih membolehkan memberi tanda partai mencerminkan sistem proporsional yang dianut tidak sepenuhnya sistem proporsional terbuka penuh. Ini tentu tidak sejalan dengan prinsip penentuan calon terpilih atas dasar suara terbanyak bila pemilih masih boleh memilih lambang partai.
Pembagian kuota kursi daerah pemilihan	Ditetapkan oleh Pansus RUU Pemilu, dan pembagian kursi ini menjadi lampiran dalam UU No.10/2008.	Tidak ada perubahan	Ini merupakan kelemahan mendasar, karena kuota kursi setiap provinsi dan daerah pemilihan tentu disesuaikan dengan hasil pendataan jumlah penduduk. Bagaimana mungkin kuota kursi telah ditentukan, sementara pendataan jumlah penduduk belum dilakukan. Karena itu, penentuan pembangian kuota kursi di tingkat provinsi dan daerah pemilihan tidak mencerminkan prinsip dasar sistem proporsional.

DAMPAK DARI KEKACAUAN SUBSTANSIAL ATAS DEMOKRASI PEMILU

Pemilu yang demokratis, harus ditopang oleh dua elemen. Elemen prosedural dan elemen substansial. Sebagus apa pun elemen prosedural suatu penyelenggaraan pemilu, tanpa disertai akan pemahaman dan makna substansi pemilihan umum, tentu akan menisbikan hakikat demokrasi suatu pemilihan umum. Apa hakikat demokrasi suatu pemilihan umum itu? Pertama-tama terkait dengan prinsip memberikan kesempatan kepada pemilih untuk dapat menggunakan hak suaranya secara maksimal. Atau memudahkan penduduk yang telah memiliki hak pilih untuk menggunakan hak suaranya. Pelanggaran prosedur pemilu atas ini, akan menisbikan hakikat demokrasi pemilu

dalam menjaga dan menjamin tersalurkannya hak-hak politik penduduk.

Substansi dari hakikat itu, bagaimanapun telah dikacaukan oleh prosedur pemilu dalam proses-proses penetapan DPT, bahwa orang yang tidak terdaftar dalam DPT tidak dapat menggunakan hak suaranya; suatu distorsi sistem pemilu atas hakikat demokrasi dalam suatu pemilihan umum. Padahal selalu didengang-dengungkan bahwa *vox populi, vox dei* (suara rakyat adalah suara Tuhan). Rakyatlah yang memiliki kedaulatan penuh untuk menentukan dan memilih wakil-wakilnya.

Demikian pula, mendistorsi pilihan rakyat dengan adanya mekanisme konversi suara tahap I, II, dan III sebagai sebuah akal-akalan politik bukan saja telah mengurangi derajat dan hakikat keterwakilan politik, tetapi telah menyimpangkan

prinsip utama sistem proporsional. Sebab, bagaimanapun hal ini akan melemahkan legitimasi hasil pemilu itu sendiri. Pemilu yang cacat—yang tidak memberi ruang kepada rakyat untuk menggunakan hak suaranya—adalah suatu distorsi awal dari sebuah sistem pemilihan yang mengebiri hakikat demokrasi itu sendiri.

Dari kelemahan-kelemahan substansial yang telah disebutkan di atas, ada baiknya dilakukan revisi agar kesalahan yang sama tidak terulang kembali. Sebuah UU Pemilu tidaklah berdiri sendiri. UU Pemilu akan melandasi dua hal secara mendasar, pertama sistem kepartaian yang kita anut, dan kedua susunan dan kedudukan DPR, DPD, dan DPRD. Meletakkan hubungan yang saling berhubungan antara satu UU dengan UU lainnya merupakan keniscayaan.

Sayang, prinsip tersebut relatif diabaikan dalam penyusunan paket UU Politik (UU Pemilu, Kepartaian, Susunan DPR, DPD, dan DPRD serta penyelenggara pemilu). Upaya para akademisi yang tergabung dalam Tim Perancang Paket UU Politik usulan pemerintah, yang mencoba merangkai kaitan paket UU Politik “diacak-acak” pada saat pembahasan RUU di DPR.

Salah satu prinsip sewaktu penyusunan paket UU Politik adalah kesadaran untuk membatasi sistem multipartai. Pembatasan secara alamiah tidak mungkin karena itu lahir gagasan tentang *parliamentary threshold* (ambang batas 2,5 persen).

Yang menarik dari seluruh proses itu adalah “mandegnya” RUU Susunan dan Kedudukan DPR, DPD, dan DPRD. RUU ini baru akan dirampungkan setelah Pilpres 2009 usai dilakukan oleh DPR. Akibat yang terjadi, proses pembahasannya relatif kurang melibatkan publik, dan lebih kental nuansa politik partai.

Salah satu agenda yang akhirnya relatif terlupakan dalam proses tersebut adalah apakah kedudukan MPR itu sama seperti dulu, atau hanya akan menjadi sebatas *joint session* antara DPR dan DPD. Semangat bikameral, pembagian peran antara DPR dan DPD idealnya menjadi salah satu agenda untuk memformulasikan

Susunan dan Kedudukan DPR dan DPD lima tahun mendatang.

Berbagai kerancuan yang telah disebut di atas, seyogianya tidak terjadi kembali dalam merevisi paket UU Politik. Pertanyaannya kemudian, akankah partai-partai politik dan anggota DPR yang baru tersebut memiliki semangat untuk memurnikan sistem proporsional. Ataukah justru nuansa perubahan paket UU Politik lebih karena kekecewaan atas penyelenggaraan pemilu yang kurang profesional seperti disinyalir MK. Ataukah revisi itu akan kembali kental dengan kompromi-kompromi politik yang justru menyelewengkan kembali sistem proporsional menjadi sistem gado-gado.

DAFTAR PUSTAKA

- Bhakti, Ikrar Nusa. “Anomali Politik”, dalam kolom di www.inilah.com, 8 Oktober 2008.
- Budhiardjo, Miriam. 1982. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Dahl, Robert A. 1992. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Evan, Kevin R. “Sistem Baru, Suasana Baru Pemilu 1999 yang Dinanti”, dalam *Almanak Parpol Indonesia Pemilu '99*.
- Haris, Syamsuddin (Ed.). 2005. *Pemilu Langsung di Tengah Oligarkhi Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*. Jakarta: Gramedia.
- Haryanto. 1982. *Sistem Politik Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Jawa Pos*, 16 Februari 2008.
- Jawa Pos*, 22 Oktober 2008.
- Kompas*, 11 Juli 2008.
- Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Suara Pembaruan*, 13 Agustus 2008.
- www.cetro.or.id.
- www.cetro.org.
- www.inilah.com, 19 Agustus 2008.
- www.kpu.go.id.