



CATATAN 20 TAHUN REFORMASI PEMILU

INGATAN REFORMASI YANG TAK MENDALAM,
REFORMASI YANG BELUM SELESAI

Ada lima dari enam tuntutan reformasi 20 tahun lalu, yang diberikan pada catatan ini, yang tentu saja berkaitan dengan aspek pemilihan. Kami memberikan catatan dengan dua pendekatan: **Pertama terwujudnya tuntutan reformasi berdasarkan institusionalisasi (*institutional reform*)**, dan **kedua keberhasilan tuntutan reformasi berdasarkan perubahan perilaku atau budaya dari aspek tuntutan itu sendiri (*behavior/culture reform*)**. Berikut catatan Perludem:

A. TEGAKKAN SUPREMASI HUKUM

Menegakkan supremasi hukum adalah salah satu tuntutan yang disampaikan dalam reformasi. Ini disampaikan, karena memang selama 32 tahun lebih supremasi hukum diletakkan di titik nadir oleh rezim orde baru. Jika dilihat dalam konteks pemilihan, supremasi hukum secara **kelembagaan** sebetulnya sudah berjalan diarah yang lebih baik.

Dalam kerangka penegakan hukum pemilu misalnya, sudah ada lembaga Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai organ yang lebih diperkuat memainkan penegakan hukum pemilu. Secara kewenangan, Bawaslu memiliki kewenangan dalam menangani setiap pelanggaran pemilu, mulai dari pelanggaran administrasi, pelanggaran atau tindak pidana pemilu, sampai kepada penyelesaian sengketa pemilu.

Untuk pelanggaran administrasi pemilu, di dalam desain kewenangan pada UU No. 7 Tahun 2017, Bawaslu sudah memiliki kewenangan untuk menerima, memeriksa, dan memutus setiap dugaan pelanggaran administrasi pemilu. Produk Bawaslu untuk pelanggaran administrasi ini adalah putusan.

Untuk pelanggaran pidana, Bawaslu bersama dengan Kepolisian dan Kejaksaan menentukan kesepahaman bersama, terhadap suatu peristiwa yang diduga pelanggaran pidana, kemudian diteruskan ke kepolisian untuk dilakukan penyidikan. Secara kelembagaan pun, organisasi Bawaslu semakin diperkuat, dengan komposisi lembaga yang disamakan dengan KPU. Bawaslu memiliki satuan tugas yang permanen sampai kabupaten/kota, dengan jumlah anggota/komisioner yang sama dengan KPU.

Untuk beberapa pelanggaran pemilu, semisal politik uang, Bawaslu bahkan diberikan kewenangan untuk mendiskualifikasi peserta pemilu, dengan prasyarat dan kualifikasi pelanggaran tertentu. Salah satu prasyaratnya adalah, praktik politik uang bersifat terstruktur, sistematis, dan massif. Bawaslu berwenang menyelenggarakan forum persidangan, untuk kemudian memeriksa dan memutus sebuah dugaan pelanggaran politik uang yang bersifat terstruktur, sistematis, dan massif.

Selain itu, untuk mewujudkan prinsip keadilan pemilu, ruang untuk menguji setiap tindakan, keputusan, dan proses penyelenggaraan pemilu juga sudah disediakan. Ruang sengketa proses pemilu, dan sengketa perselisihan hasil pemilu diatur sedemikian rupa. Untuk sengketa proses pemilu, Bawaslu diberikan kewenangan untuk memeriksa dan memutus, serta memberikan ruang upaya hukum ke PTUN. Sementara untuk perselisihan hasil pemilu, Artinya, secara kelembagaan, fungsi, dan kewenangan dari politik hukum di Indonesia, mandat reformasi bisa dikatakan berjalan kearah yang benar, khususnya disektor hukum

pemilu. Namun, jika dilihat dari pendekatan reformasi budaya masyarakat, agar menghormati dan melaksanakan supremasi hukum dalam sebuah penyelenggaraan pemilu, masih bisa dikatakan jauh dari apa yang diharapkan.

Masih berkelindannya prosesi pemilu ataupun pilkada dengan politik uang, padahal politik uang adalah noda yang sangat buruk di dalam demokrasi, membuktikan reformasi perilaku terhadap supremasi hukum, belum seperti apa yang diharapkan. Makin berkembangnya modus operandi politik uang (mahar politik, jual beli suara, maupun menyuap hakim dan penyelenggara pemilu), juga semakin menguatkan, bahwa penghormatan terhadap hukum dalam sektor pemilu masih memerlukan upaya yang keras.

Pendidikan politik kepada masyarakat mesti terus dilakukan, dengan tidak sedikitpun mengendurkan langkah penindakan terhadap siapapun yang melanggar ketentuan hukum pemilu. Dengan dua pendekatan ini, penguatan institusi penegakan hukum pemilu, diharapkan sejalan dengan berubahnya perilaku korup di dalam sebuah konstestasi pemilu, bernama politik uang dan manipulasi suara.

B. BERANTAS KORUPSI, KOLUSI, DAN NEPOTISME

Praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) adalah penyakit akut rezim pemerintahan orde baru. Ketimpangan pembangunan, semakin menjauhnya jarak orang kaya dengan orang miskin adalah akibat laten dari praktik KKN.

Dalam konteks pemilu, reformasi terhadap korupsi, kolusi, dan nepotisme, secara kelembagaan, sebetulnya ada beberapa perbaikan. Salah satunya dalam konteks sekarang, sudah adanya larangan untuk memberikan uang di dalam proses pencalonan kepala daerah, pencalonan anggota legislatif, dan pencalonan presiden kepada partai politik.

Munculnya larangan ini, disebabkan oleh alasan, bahwa memberikan uang dalam proses pencalonan adalah bagian dari embrio korupsi politik tiap-tiap cabang kekuasaan yang dipilih melalui pemilihan umum. Begitu juga, adanya pengaturan di dalam UU Pemilu, maupun di dalam UU Pilkada, proses penjurian calon anggota legislatif, penjurian calon kepala daerah, termasuk presiden dan wakil presiden, dilakukan secara demokratis.

Pengaturan ini tentu saja dilatarbelakangi agar praktik kolusi, dan nepotisme dalam pencalonan anggota legislative bisa berjalan sesuai dengan prinsip demokrasi internal partai politik. Selain itu, kader-kader partai politik yang memang memilih jalan karier sebagai politisi bisa difasilitasi dan didorong partai untuk menjadi anggota legislative, karena memiliki pengalaman dan lama mengabdikan di partai.

Namun, apa yang terjadi sekarang, justru bergerak kearah pendulum yang berbeda. Pencalonan anggota legislative belum memiliki sistem demokrasi internal partai. Banyaknya kader cabutan dan pemodal yang tiba-tiba dicalonkan menjadi anggota

legislatif justru semakin menjauhkan partai politik dari proses yang jauh lebih demokratis sedari pencalonan untuk pemilu dan pilkada.

Kedepan, efektifitas penegakan hukum, dan memberikan efek jera bagi pelaku koruptif dalam pencalonan pemilu dan pemilihan kepala daerah harus secara serius dilakukan. Rumusan sanksinya sudah ada. Tinggal konsistensi dan keseriusan dalam melaksanakannya.

C. AMANDEMEN KONSTITUSI

1) Penyelenggara Pemilu

Salah satu hal krusial dalam amandemen konstitusi yang memperkuat lembaga penyelenggara pemilu adalah masuknya ketentuan yang menjadi pondasi kemandirian penyelenggara pemilu. Pasal 22 Ayat (5) yang menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh sebuah komisi pemilihan umum yang nasional, tetap, dan mandiri.

Inilah yang kemudian semakin memperkuat kelembagaan KPU sebagai lembaga yang independen, bebas dari kepentingan partai politik. Penyelenggara pemilu yang independen dibutuhkan agar hasil pemilu tidak menguntungkan pihak manapun. Jika mengingat pada Pemilu 1999 yang penyelenggara pemilunya terdiri dari unsur partai politik, pada akhirnya hasil pemilu harus disahkan oleh Presiden B. J Habibie karena sebanyak 27 anggota KPU yang berasal dari unsur partai politik tidak mau menandatangani hasil pemilu karena merasa pemilunya tidak berdasarkan prinsip jujur dan adil. Hal ini lah yang memunculkan opini bahwa penyelenggara pemilu sebaiknya tidak dari unsur partai politik karena akan menjadi lembaga yang membawa kepentingan partai politik.

Untuk itulah undang-undang pemilu mengatur bahwa syarat untuk menjadi salah satu anggota KPU dan Bawaslu adalah independen. Upaya untuk memasukkan unsur partai politik sebagai penyelenggara pemilu pernah dilakukan ketika pengesahan UU No 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Di dalam undang-undang itu disebutkan bahwa bagi anggota partai politik yang ingin mendaftar menjadi anggota KPU atau Bawaslu harus mundur ketika mendaftar. Hal inilah yang kemudian mendorong diajukannya gugatan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk membatalkan pasal tersebut. Dari gugatan tersebut akhirnya MK memutuskan bagi anggota partai politik yang ingin mendaftar sebagai anggota KPU atau Bawaslu harus mundur setidaknya 5 (lima) tahun sebelum mendaftar sebagai penyelenggara pemilu.

Makna independen sebenarnya tidak hanya terbebas dari latar belakang dari unsur partai politik saja. KPU dan Bawaslu dalam menjalankan tugasnya juga dimaknai harus independent, tidak dipengaruhi oleh unsur manapun. Seperti yang diketahui bahwa saat ini KPU dan Bawaslu dalam membuat peraturan perlu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah. Mekanisme konsultasi ini sebaiknya tidak dimaknai sebagai kewajiban untuk mengikuti masukan dari DPR dan Pemerintah tetapi hanya memberikan masukan atas rancangan aturan KPU dan Bawaslu. Oleh sebab itu KPU dan Bawaslu tetap dalam pendiriannya dalam membuat peraturan KPU dan Bawaslu.

Selain memperkuat kemandirian lembaga penyelenggara pemilu, jika melihat kondisi insititusi penyelenggara pemilu saat ini juga sudah semakin kuat dibandingkan dengan penyelenggara pemilu di masa orde baru. Hal ini terlihat dari transformasi pengawas pemilu. Lembaga pengawas pemilu sebenarnya sudah ada sejak masa orde baru, dan terus dipertahankan hingga saat ini. Jika dulu lembaga pengawas pemilu hanya dianggap sebagai lembaga yang tidak memiliki “gigi” karena tidak dapat memberikan sanksi kepada pihak yang melakukan pelanggaran pemilu. Berdasarkan evaluasi tersebut muncul keinginan untuk memperkuat lembaga pengawas pemilu.

Sehingga pada UU No 7/2017 fungsi dan peran Bawaslu semakin diperkuat. Bahkan kelembagaan Bawaslu menjadi lembaga yang tetap dari tingkat pusat hingga tingkat kabupaten/kota. Selain memperkuat struktur Bawaslu hingga tingkat kabupaten/kota, UU 7/2017 juga memberikan kewenangan tambahan kepada Bawaslu yaitu untuk memutus pelanggaran administrasi pemilu. Sehingga Bawaslu memiliki empat kewenangan, yaitu; *pertama*, menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan pearturan perundang-undangan terkait pemilu; *kedua*, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu; *ketiga*, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang; dan *keempat*, menerima, memeriksa, memediasi atau mengajudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu.

Penguatan ini ditambah lagi dengan Bawaslu Kabupaten/kota memiliki kewenangan penyelesaian sengketa proses pemilu, yaitu; *pertama*, menerima permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu di wilayah kabupaten/kota, *kedua*, memverifikasi secara formal dan materil permohonan sengketa proses pemilu di wilayah kabupaten/kota; *ketiga*, memediasi antarpihak yang bersengketa di wilayah kabupaten/kota; dan *keempat*, melakukan proses ajudikasi sengketa proses pemilu di wilayah kabupaten/kota apabila mediasi belum menyelesaikan sengketa proses pemilu.

Adanya kewenangan yang sangat besar kepada Bawaslu ini kemudian mendorong agar Bawaslu dapat menyiapkan hukum acara yang baik serta perlunya kecakapan Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota dalam menyelesaikan sengketa, banjir sengketa di kabupaten/kota, menyelesaikan konflik, dan lain-lain.

2) Sistem Pemilihan Umum di Indonesia

Salah satu tujuan utama mengapa amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menjadi mandat reformasi ialah untuk menata sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan yang lebih demokratis. Sejak tahun 1999 sampai dengan hari ini tercatat Indonesia sudah melakukan amandemen UU UUD NRI 1945 sebanyak empat kali. Amandemen ini berdampak langsung terhadap reformasi elektoral di Indonesia. Kurang lebih terdapat tujuh hal utama yang paling fundamental dari amandemen ini yang berdampak langsung terhadap sistem elektoral di Indonesia yakni:

1. Penghapusan kursi utusan golongan yang berasal dari TNI dan Polri di DPR;
2. Penyelenggaraan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;

3. Peserta pemilihan umum DPR dan DPRD adalah partai politik Adanya purifikasi sistem pemerintahan presidensial yang ditandai dengan adanya pembatasan masa jabatan presiden dan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden melalui pemilu;
4. Adanya Dewan Perwakilan Daerah;
5. Diselenggarakannya pemilihan umum oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;
6. Pemilihan yang kepala daerah yang dilakukan secara demokratis.

Reformasi elektoral memang menjadi salah agenda utama reformasi yang segera dilakukan dan ditandai dengan dibentuknya tim tujuh yang bertugas untuk merumuskan paket undang-undang politik (UU Pemilu dan Partai Politik). Pemilihan sistem pemilu menjadi salah satu perdebatan yang cukup krusial karena adanya korelasi positif antara sistem pemilu dengan sistem kepartaian dan sistem pemerintahan presidensial yang Indonesia anut. Namun demikian, yang menarik kemudian perdebatan perumusan disain kepemiluan di Indonesia hampir rutin terjadi lima tahun sekali menjelang pemilu.

Sebagai seperangkat variabel teknis yang bertugas untuk mengkonversi suara menjadi kursi, sistem pemilu memiliki dampak yang cukup signifikan terhadap wajah sistem kepartaian. Studi klasik yang dilakukan oleh Maurice Duverger berhasil membuktikan adanya korelasi antara sistem pemilu proposional yang menghasilkan sistem multipartai sedangkan sistem pemilu pluralitas/mayoritas berdampak pada sistem dua partai. Hal ini terbukti dalam kasus Indonesia yang selalu menghasilkan sistem multipartai dengan diadopsinya sistem pemilu proposional sebagai suatu keniscayaan ditengah kebutuhan representasi politik yang beragam dalam konteks masyarakat Indonesia yang plural.

Sejak empat kali Pemilu (Pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014) hanya Pemilu 1999 yang mampu menghasilkan sistem multipartai sederhana *limited plurality*, sedangkan sisanya selalu menghasilkan sistem multipartai ekstrim dengan angka *indeks effective number of political parties in parliament* (ENPP) lebih dari lima. Situasi ini tidak terlepas dari beberapa variabel langsung dalam sistem pemilu seperti besaran alokasi kursi per-daerah pemilihan dan metode penghitungan suara (lihat tabel perbandingan sistem pemilu legislatif).

Tabel. 1
Jumlah Parpol Peserta Pemilu, Jumlah Parpol yang Meraih Kursi DPR, dan ENPP

PEMILU	Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu	Jumlah Partai Politik di DPR	ENPP
1999	48 partai politik	21 partai politik	4,7 partai politik relevan di DPR
2004	24 partai politik	16 partai politik	7,1 partai politik relevan di DPR
2009	38 partai politik	9 partai politik	6,2 partai politik relevan di DPR
2014	12 partai politik	10 partai politik	8,1 partai politik relevan di DPR

Pasca amandemen keempat UUD NRI 1945, Indonesia mengalami purifikasi atau pemurnian sistem pemerintahan presidensial yang ditandai dengan pemilihan presiden dan wakil presiden langsung serta adanya batasan masa jabatan presiden dan wakil presiden *fixed term*. Salah satu kelebihan utama dari diterapkannya sistem pemerintahan presidensial ialah presiden sebagai *single chief executive*. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden pertama kali dilangsungkan pada Tahun 2004 dan sampai dengan hari ini tercatat Indonesia sudah melangsungkan pemilu presiden dan wakil presiden sebanyak tiga kali (2004, 2009, dan 2014).

Namun demikian, persoalan muncul ketika sistem pemerintahan presidensial dihadapkan dengan sistem kepartaian multipartai. Jika merujuk pada studi *Scott Mainwaring* (1993) menunjukkan sebagian besar negara yang mampu menjalankan sistem pemerinthan presidensial secara efektif ialah menganut sistem dua partai, sedangkan yang menerapkan sistem multipartai sering kali mendapat kendala dalam perumusan kebijakan yang berujung deadlock. Persoalan ini sebagian besar dipengaruhi oleh lemahnya atau minoritasnya dukungan partai politik pendukung presiden terpilih di legislatif. Padahal dalam setiap perumusan kebijakan maupun anggaran, presiden memerlukan persetujuan legislatif. Pada sisi lain, situasi ini dipengaruhi oleh karakter sistem multipartai yang cenderung terfragmentasi.

Dalam konteks Indonesia, di Pemilu 2004 pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhyono (SBY) sempat mengalami dukungan minoritas pada tahun awal pemerintahan. Begitu pula dengan Pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi) sebagai Presiden terpilih hasil Pemilu 2014. Namun demikian, seiring dengan berjalannya pemerintahan tidak sedikit partai politik yang semula berada diluar pemerintahan bergabung dengan koalisi pemerintahan SBY di tahun 2004 dan juga pemerintahan Jokowi di tahun 2014, yang tentunya berdampak pada dukungan mayoritas partai politik di legislatif terhadap presiden terpilih. Kondisi ini tidak terlepas dari konteks sistem kepartaian di Indonesia yang cenderung cair dimana ketika pemilu cenderung bersaing, sedangkan pasca pemilu bekerjasama dan masuk pemerintahan.

Reformasi elektoral menjelang Pemilu 2019 melalui pemilu serentak yakni diselenggarakannya pemungutan suara antara pemilu presiden dengan pemilu legislatif pada waktu yang bersamaan, dinilai sebagai salah satu cara untuk menciptakan efektivitas sistem pemerintahan presidensial. Harapannya dengan pemilu serentak dapat menghasilkan *coattail effect* dimana keterpilihan presiden dibarengi dengan tingginya keterpilihan partai politik pendukung presiden di legislatif. **Namun demikian, hal ini nampaknya tidak akan mampu berjalan maksimal karena tidak dibarengan dengan beberapa perubahan dari variabel sistem pemilu seperti besaran alokasi kursi per-daerah pemilihan yang sedikit banyak berpengaruh terhadap wajah sistem kepartaian.**

Pada sisi lain, pemilu serentak yang menggabungkan pemilu presiden dan wakil presiden dengan pemilu DPR, DPD, dan DPRD, tidak akan memiliki dampak terhadap jalannya pemerintahan daerah. Seharusnya pola yang sama dapat diterapkan juga di level daerah dengan menerapkan pemilu serentak antara pemilu kepala daerah dengan pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Padahal dalam merumuskan kebijakan daerah baik perda maupun APBD, kepala daerah memerlukan persetujuan DPRD.

Sehingga jika kepala daerah terpilih akan memperoleh dukungan yang sejalan dengan partai politik pendukung kepala daerah di DPRD, tentunya sedikit banyak berpengaruh terhadap efektivitas pemerintahan daerah. Untuk itu kedepan perlu dipertimbangkan untuk melakukan reformasi elektoral dengan membentuk pemilu nasional yang berisi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilu DPR dan DPRD di waktu yang bersamaan, dengan pemilu daerah yang berisi pemilu kepala daerah dengan pemilu DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Tabel. 2
Perbandingan Sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Variabel Sistem Pemilu Presiden	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
	UU 23/2003	UU 42/2008	UU 42/2008	UU 7/2017
Waktu penyelenggaraan pemilu	Terpisah legislatif & eksekutif	Terpisah legislatif & eksekutif	Terpisah legislatif & eksekutif	Serentak legislatif & eksekutif
Metode pencalonan	diusung 15% kursi DPR atau 20% suara sah	diusung 20% kursi DPR atau 25% suara sah	diusung 20% kursi DPR atau 25% suara sah	diusung 20% kursi DPR atau 25% suara sah
Metode penetapan calon terpilih	50% + 1 (Two round system)	50% + 1 (Two round system)	50% + 1 (Two round system)	50% + 1 (Two round system)

Tabel. 3
Perbandingan Sistem Pemilu Legislatif

Variabel Sistem Pemilu	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
	UU 2/1999	UU 12/2003	UU 10/2008	UU 8/2012	UU 7/2017
Waktu penyelenggaraan pemilu	Terpisah legislatif & eksekutif	Terpisah legislatif & eksekutif	Terpisah legislatif & eksekutif	Terpisah legislatif & eksekutif	Serentak legislatif & eksekutif
Besaran alokasi kursi per-daerah pemilihan	Berimbang dengan jumlah penduduk	3-12 DPR & DPRD	3-10 DPR, 3-12 DPRD	3-10 DPR, 3-12 DPRD	3-10 DPR, 3-12 DPRD
Metode pencalonan	Belum diatur kuota 30% keterwakilan perempuan	memperhatikan pencalonan 30% keterwakilan perempuan	memperhatikan pencalonan 30% keterwakilan perempuan	memperhatikan pencalonan 30% keterwakilan perempuan	memperhatikan pencalonan 30% keterwakilan perempuan

Metode pemberian suara	Proposional daftar tertutup	Proposional semi terbuka	Proposional daftar terbuka	Proposional daftar terbuka	Proposional daftar terbuka
Metode penghitungan suara	Kuota hare	Kuota hare	Kuota hare	Kuota hare	Divisor sainte lague
Ambang batas minimal perolehan suara	-	3% DPR & 4% DPRD Electoral treshold	2,5% Parliamentary treshold	3,5% Parliamentary treshold	4% Parliamentary treshold
Metode penetapan calon terpilih	Nomor urut	Suara terbanyak jika melebihi bpp dan nomor urut	Suara tebanyak	Suara terbanyak	Suara terbanyak
Pencalonan DPD					1000-5000 dukungan pemilih di Provinsi
Alokasi Kursi		4 kursi per-provinsi	4 kursi per-provinsi	4 kursi per-provinsi	4 kursi per-provinsi
Sistem Pemilu		<i>Plurality, Single run-off</i>	<i>Plurality, Single run-off</i>	<i>Plurality, Single run-off</i>	<i>Plurality, Single run-off</i>

Tabel.4
Perbandingan sistem kepala daerah

Variabel Sistem Pemilu Presiden	Pilkada Pasca 2004	Pilkada Pasca 2015
Waktu penyelenggaraan pemilu	Berserakan antar daerah	Serentak antar daerah
Metode pencalonan Partai Politik	diusung 15% kursi DPRD atau 15% suara sah	diusung 20% kursi DPR atau 25% suara sah
Metode pencalonan perseorangan	3%-6,5% jumlah penduduk di Provinsi, Kabupaten, atau Kota	6,5%-10% jumlah pemilih di Provinsi, Kabupaten, atau Kota
Metode penetapan calon terpilih	50% + 1 (Two round system)	<i>Plurality, Single run-off</i>

Sesungguhnya kesempatan untuk menata sistem pemilihan umum yang jauh lebih detail dan sejalan dengan mandat reformasi dimiliki oleh pemerintah ketika penyusunan UU No. 7 Tahun 2017. Tapi sayang, pemerintah dan DPR abai terhadap mandat mendasar ini. Keduanya lebih sibuk mencari kompromi untuk menjaga keseimbangan persaingan dalam kontestasi pemilu yang akan diikuti.

Naskah akademik RUU Pemilu yang diajukan Pemerintah tak mendedah secara utuh desain pemilu seperti apa yang diinginkan dan bagaimana andilnya pada perbaikan sistem pemerintahan. Maka tak aneh jika sikap Pemerintah, dalam jalannya pembahasan RUU Pemilu, kerap berubah-ubah menyesuaikan keinginan partai-partai di DPR. Pemerintah, misalnya, mengajukan empat varian pilihan metode pencalonan dan pemberian suara atau kerap disebut sistem pemilu: dari terbuka, tertutup, terbuka terbatas, hingga terbuka dengan modifikasi.

Pilihan pemerintah dinilai tak disertai dengan argumen yang jelas. Pemerintahan Jokowi juga tak punya strategi memadai untuk memperjuangkan pilihan politik kepeilihannya di DPR. Naskah RUU Pemilu yang disusun Pemerintah kerap dipasrahkan kepada kehendak politik partai-partai di DPR. Pemerintah seolah tak punya pendirian. Tjahjo Kumolo, Menteri Dalam Negeri, yang jadi wakil pemerintahan Jokowi kerap memasrahkan pilihan politik isu-isu tertentu pada kehendak DPR.

Setidaknya Tjahjo berkata “silakan, itu terserah DPR” pada tiga isu: verifikasi syarat partai politik peserta pemilu, afirmasi untuk keterwakilan politik, dan alokasi tambahan 15 kursi. Tjahjo hanya menyimpan satu isu saja yang tak boleh ditentukan oleh kehendak DPR: ambang batas pencalonan presiden 20—25 persen. Soal ini, ia tak pernah mundur. Berbagai strategi dan manuver politik kerap dilakukan Tjahjo hingga pada akhirnya ketentuan absurd ini disahkan.

Pemberlakuan ambang batas pencalonan presiden menjadi inkonsistensi reformasi sistem dan institusi politik yang paling mencolok. Pemilu 2019 berlangsung serentak, sehingga ambang batas tidak mungkin didasarkan pada hasil pemilu legislatif yang belum ada hasilnya. Ironisnya, prasyarat absurd dalam sistem presidensial itu tetap diberlakukan dengan menjadikan hasil Pemilu 2014 sebagai dasar untuk menghitung.

Sementara partai-partai di DPR sudah jelas ingin mendesain pemilu yang menguntungkan bagi kekuasaannya. Serupa dengan UU Pemilu, pembentukan perundang-undangan bidang politik lain (UU Pilkada, UU MD3, dan UU Partai Politik) yang pada dasarnya merupakan kerangka institusional dari sistem demokrasi dibuat berdasarkan selera politik pragmatis para politisi yang lebih berorientasi menyelematkan kepentingan elektoralnya ketimbang kepentingan kolektif bangsa.

Abainya pemerintah dan DPR mendesain sistem pemilu untuk memperbaiki sistem politik dan mewujudkan demokrasi yang diamanatkan reformasi menunjukkan bahwa ingatan tentang reformasi tak mendalam.

Belum ada kesadaran bahwa demokrasi adalah hasil perjuangan reformasi dan masih perlu diupayakan agar makin menjamin kedaulatan rakyat.

3) Reformasi Partai Politik Tak Berjalan

Sejak Reformasi 1998, undang-undang parpol sudah direvisi empat kali. Sayangnya, makin lama direvisi, mulai dari 1999 sampai 2011, parpol di Indonesia malah menjadi lebih buruk. Kita bisa bandingkan perubahan regulasi parpol dari UU No.2/1999, UU No.31/2002, UU No.2/2008, dan UU No.2/2011. Dari awal direvisi pada 2002 hingga 2011, syarat pembentukan parpol semakin berat.

UU No.2/1999 yang dibuat untuk Pemilu 1999 merupakan undang-undang parpol yang paling demokratis. Di jelang pemilu pertama pasca-Reformasi ini, cukup dengan 50 orang, parpol bisa dibentuk dan ikut pemilu. Syarat pembentukan parpol yang inklusif ini membuat Indonesia punya ragam parpol yang mewakili masyarakat, bahkan tak sedikit yang kuat mewakili ideologi.

UU No.31/2002 merupakan regulasi pertama yang mensyaratkan pembentukan parpol dengan kepemilikan kantor tetap dan kepengurusan mewakili luasan Indonesia. Parpol harus punya kepengurusan dan kantor tetap minimal di 50% provinsi, 50% kabupaten/kota, dan 25% kecamatan.

UU No.2/2008 menambah berat syarat pembentukan parpol dari 50:50:25 menjadi 60:50:25. Agar menjadi badan hukum, parpol harus punya kepengurusan dan kantor tetap di 60% provinsi, 50% kabupaten/kota, dan 25% kecamatan.

UU No.2/2011 menjadi regulasi parpol yang paling berat. Parpol harus memiliki kepengurusan dan kantor tetap di 100% provinsi, 75% kabupaten/kota, dan 50% kecamatan. Skema 100 : 75 : 50 menurut pemerhati korupsi politik, Marcin Walecki sebagai salah satu syarat pembentukan parpol terberat di dunia.

Sistem multipartai ekstrim hasil pemilu dengan keadaan koalisi parpol yang cair tanpa ideologi/representasi kelompok membuat sistem presidensial tak efektif. Pemerintahan terbelah selalu terjadi dan selalu diselesaikan dengan pembagian jabatan politik dan proyek pembangunan kepada parpol parlemen. Padahal parpol merupakan personalisasi sosok tunggal kepemimpinan sekaligus kepemilikan.

Oleh sebab itu, salah satu langkah untuk mewujudkan perbaikan dibanyak hulu hingga hilir persoalan di Indonesia mesti dimulai dengan memperbaiki institusi partai politik Kita. **Paling tidak, dua aspek utama di partai politik mesti segera dibenahi. Pertama, partai politik mesti memiliki sumber dana yang jelas, transparan, dan akuntabel, dan kedua, partai politik mesti membangun sistem demokrasi internal yang adil dalam proses pencalonan di setiap event pemilu.**

D. HAPUS DWI FUNGSI ABRI

Amanat reformasi yang menuntur menghapus dwi fungsi ABRI sejatinya secara kelembagaan sudah berhasil dilakukan. Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Polisi Republik Indonesia (POLRI) dipisahkan, dan keduanya “diharamkan” untuk terlibat lagi di dalam aktivitas politik praktis. UU Kepolisian dan UU TNI yang lahir pascareformasi sudah menegaskan, bahwa TNI dan Polri tak boleh berpolitik. Tugas pokok TNI ditujukan untuk menjadi tentara professional yang mesti menjaga pertahanan dan keamanan negara.

Kepolisian juga dituntut untuk menjadi penegak hukum yang adil, professional, dan modern, serta mampu mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat. Namun, semakin kesini, garis demarkasi antara tuntutan tak boleh berpolitik TNI dan Polri seolah makin pudar. Paling tidak, ini bisa dilihat dari proses pencalonan pemilihan kepala daerah tahun 2018. Beberapa perwira TNI dan Polri aktif, sibuk mencari dukungan partai politik, dan bahkan mendaftar langsung menjadi bakal calon kepala daerah untuk dites oleh partai politik.

Dalam kondisi itu, TNI dan Polri sayangnya belum mengambil langkah tegas terhadap para perwira tersebut. Padahal, memberikan sikap tegas kepada perwira aktif, salah satu tujuan utamanya adalah untuk menjaga kewibawaan TNI dan Polri, untuk tetap tidak boleh berpolitik praktis ketika masih mengenakan seragam lengkap sebagai aparat. Kedepan, Presiden, sebagai atasan dari TNI dan Polri, mesti memberikan perhatian serius terhadap tentara dan polisi aktif yang ikut kegiatan politik praktis.

Idealnya, mesti ada masa jeda, mulai dari TNI dan Polisi aktif menyelesaikan masa tugasnya, baru kemudian bisa memasuki gelanggang politik praktis. Ini semata-mata bertujuan untuk menjamin netralitas dan profesionalitas institusi TNI dan Polri. Kalaupun jeda waktu dianggap begitu berat, kewajiban mundur ketika sudah berniat hendak masuk panggung politik harus diperhatikan serius oleh pimpinan TNI dan Polri.

E. OTONOMI DAERAH SELUAS-LUASNNYA

Sejak sistem desentralisasi diberlakukan pada 1999, telah ada tiga peraturan sebagai payung hukum praktik desentralisasi di daerah, yakni Undang-Undang (UU) No.22/1999, UU No.32/2004, dan UU No.23/2004. UU pertama menekankan pada konteks konflik dan tujuan, sedangkan UU kedua dan ketiga menekankan pada aspek administratif. Celakanya, UU tidak mengatur secara tegas batas wewenang di setiap jenjang pemerintahan, yakni kabupaten/kota, provinsi, dan pusat, serta terlalu banyak urusan yang diserahkan kepada daerah.

Dalam sistem desentralisasi dimana kepala daerah menguasai tata kelola pemerintahan daerah nyaris tanpa intervensi pusat, posisi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) menjadi amat penting. Indonesia menyelenggarakan pilkada langsung sejak 2004, lalu pertanyaannya, apakah pilkada langsung telah menjadi rahim yang sehat yang mampu melahirkan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang bekerja untuk mencapai tujuan desentralisasi?

Pilkada langsung belum menghasilkan pemimpin yang berpihak pada kepentingan masyarakat, terutama masyarakat dengan ekonomi lemah. Asal punya usul, **ketiadaan desentralisasi dalam partai politik menyebabkan pemilihan calon kepala daerah di internal partai tak berangkat dari kebutuhan lokal, melainkan berdasarkan lobi-lobi elit daerah kepada pimpinan partai tingkat pusat. Poinnya, buruknya hasil pilkada disebabkan oleh tak adanya reformasi terhadap UU partai politik.**

Maka langkah-langkah yang mutlak dilakukan, pertama, mengefektifkan penguatan peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah untuk melakukan fungsi koordinasi, bimbingan, dan pengawasan. Kedua, penguatan kapasitas masyarakat lokal agar sistem desentralisasi tak hanya menjadi alat penguatan pemerintah lokal. Ketiga, reformasi dan demokratisasi internal partai politik.

Selain itu, desain pemilu serentak dalam UU No.7/2017 kontraproduktif dengan agenda otonomi daerah. Pertama, desain pemilu serentak lokal tak jadi bagian dari pemilu serentak. Kedua, Pemilu DPRD provinsi dan kabupaten/kota yang diserentakan dengan pemilu nasional (Pilpres, DPR, dan DPD) membuat kampanye/aspirasi daerah ditutup gegap gempita Pilpres.

Masyarakat Sipil yang dikoordinasikan Perludem merekomendasikan pemilu serentak lokal untuk otonomi daerah seluas-luasnya. Sebagai bagian desain pemilu serentak, pemilu serentak lokal berwujud penyerentakan pilkada dengan Pemilu DPRD. Dengan ini, terjadi sinergi antara visi dan kampanye calon kepala daerah di pilkada dengan kampanye parpol di Pemilu DPRD. Pemerintahan daerah terbelah yang jadi sebab tersendat/korup-nya Pemda pun bisa dihindari.