



MENGEMBANGKAN SISTEM PERWAKILAN POLITIK BERINTEGRITAS



MENGEMBANGKAN SISTEM PERWAKILAN POLITIK BERINTEGRITAS



2018

**Badan Pengkajian MPR RI
Tahun 2018**



SEKRETARIAT JENDERAL MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

Sambutan Sekretaris Jenderal MPR RI

Kewenangan MPR sesuai Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar." Kewenangan MPR mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan satu-satunya dasar apabila akan dilakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia. Sejalan dengan kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, MPR diberikan tugas antara lain untuk mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945.

Atas dasar kewenangan melakukan pengkajian dan penyerapan aspirasi masyarakat, agar memperoleh informasi dan data yang komprehensif, MPR melakukan kegiatan pengkajian dan penyerapan aspirasi tentang beberapa tema kajian dengan berbagai metode dan menghimpun informasi dari berbagai kelompok sasaran, yang meliputi masyarakat dengan berbagai latar belakang pendidikan, akademisi, serta penyelenggara negara dan institusi-institusi, baik yang berasal dari perguruan tinggi maupun institusi dari instansi pemerintah dan swasta.

Salah satu tema kajian yang menjadi fokus dalam kegiatan Badan Pengkajian adalah tentang Mengembangkan Sistem Perwakilan Politik Berintegritas. Sejak masa Reformasi, pada dasarnya sistem perwakilan politik di Indonesia telah beranjak semakin membaik dengan pembentukan DPD yang diatur secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945. Sistem perwakilan di Indonesia dilakukan model sekarang karena beberapa alasan: pertama, sebagai konsekuensi logis atas pemurnian sistem pemerintahan hasil amandemen Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945. Kedua, sebagai bagian dari checks and balances antara lembaga eksekutif dan legislatif di satu pihak, dan antara bagian-bagian parlemen itu sendiri. Ketiga, sebagai upaya penguatan lembaga legislatif agar kinerja parlemen lebih efektif.

Sistem perwakilan yang sinergis akan memberikan pengaruh yang besar terhadap sistem pemerintahan presidensial yang efektif. Ada empat argumen kesaling-terikatan antara sistem pemerintahan di satu pihak dengan sistem perwakilan di pihak lain. **Pertama**, berbeda dengan sistem parlementer dimana seluruh proses terpusat pada parlemen, maka di dalam sistem presidensial lembaga eksekutif berbagi peranan dan fungsi secara relatif tegas dan jelas dengan lembaga legislatif. **Kedua**, presiden dan parlemen masing-masing memiliki tanggung jawab yang terpisah sekaligus secara bersama-sama. **Ketiga**, bagian-bagian dalam parlemen juga harus memiliki pola relasi yang sinergis dan efektif.

Buku yang disusun ini memuat tentang pokok bahasan mengenai "Mengembangkan Sistem Perwakilan Politik Berintegritas". Dalam Buku ini dibahas antara lain mengenai Model-model Perwakilan politik: Teori dan Prakteknya di Indonesia, Perwakilan Politik Berintegritas Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Integritas Wakil Rakyat Suatu Refleksi, Tata Kelola Pemilu Untuk Demokrasi: Antara Liberasi dan Emansipasi, Pemilu Berkualitas dan Perwakilan Politik Berintegritas, Membangun Pemerintahan Berintegritas Dengan Penguatan Undang-Undang Pemilu. Melalui Reformasi Elektoral, Dampak Perubahan Metode Konversi Suara Terhadap Perolehan Kursi, Proporsionalitas, dan Sistem Kepartaian, Transformasi Partai Dalam Politik Indonesia: Dari *Private Party* ke *Public Party*, Esensi Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Pemilu dan Implikasi Terhadap Perwakilan Politik di Parlemen, Pelembagaan Pengawasan Pemilu Partisipatif: Keterbatasan, Tantangan dan Prospek Pengembangannya.

Penyusunan buku ini dilandasi dengan semangat untuk memberikan informasi yang mendalam sekaligus membangun

pemahaman yang sama mengenai wawasan kebangsaan dan sistem ketatanegaraan dari sisi kajian akademis. Artikel yang dimuat berisi tentang informasi dan kajian yang khusus sehingga pembaca dapat memperoleh pandangan yang komprehensif mengenai pokok bahasan yang disampaikan.

Dengan penerbitan buku ini, diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat yang hendak mengetahui dan memahami materi tentang sistem perwakilan politik berintegritas. Dengan pengetahuan dan pemahaman yang mendalam, seluruh warga masyarakat dapat senantiasa memberikan sumbangsih pemikiran yang ideal untuk mewujudkan negara Indonesia yang maju dan bermartabat. Melalui buku ini juga, diharapkan dapat memberikan informasi dan menjadi rujukan yang berharga bagi Anggota MPR dan pihak yang berkepentingan dalam rangka membangun pendapat yang menyeluruh tentang Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

ttd

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.



SAMBUTAN

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas karunia dan rahmat-Nya, buku kajian dengan judul; "Mengembangkan Sistem Perwakilan Politik Berintegritas" dapat diterbitkan. Kajian tentang pengembangan sistem perwakilan politik antara lain dimaksudkan untuk menginspirasi para pembaca agar berpikir kritis terhadap segala aspek dalam praktek penyelenggaraan negara dan mampu untuk berperan aktif memberikan masukan dalam rangka pembenahan menuju Indonesia lebih baik.

Pasal 5 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, tugas MPR adalah (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan pada tugas tersebut, Badan Pengkajian MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR, antara lain bertugas untuk melakukan pengkajian dan menyerap aspirasi masyarakat tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar. Beberapa kajian tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar dilakukan dengan menge-depankan hakikat dan nilai-nilai yang termaktub dalam Pancasila dan tujuan dibentuknya Negara.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (2) menetapkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam konsep ini, sistem perwakilan politik Indonesia merupakan resultante dari kedaulatan rakyat. Mengembangkan sistem perwakilan politik berintegritas merupakan bagian dari usaha untuk memberikan ruang terhadap konektivitas antar perwakilan politik dengan kedaulatan rakyat.

Perwakilan politik yang ideal adalah perwakilan politik yang tidak mencederai kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat dimaknai sebagai rakyat yang berkuasa. Dalam sistem perwakilan politik modern, kekuasaan rakyat direpresentasikan melalui tindakan, perbuatan dan perkataan wakil rakyat yang ada di lembaga perwakilan. Karenanya, sistem perwakilan politik modern selalu melakukan penyesuaian sesuai dengan kehendak rakyat agar kedaulatan rakyat benar-benar direpresentasikan oleh wakil mereka di dalam lembaga perwakilan.

Sesuai dengan tema kajian dalam buku ini, Bangsa Indonesia terus berusaha mencari sistem perwakilan politik yang mewartakan kedaulatan rakyat secara ideal. Istilah kedaulatan rakyat dalam perwakilan politik belum direpresentasikan secara sungguh-sungguh melalui pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan. Sejak awal kemerdekaan sampai saat ini, Negara terus melakukan perabikan guna mewujudkan sistem perwakilan politik yang berintegritas dan sejalan dengan kedaulatan rakyat. Sistem perwakilan politik diupayakan agar tidak terjebak dalam lingkaran kepentingan elektoralisme, dimana para wakil rakyat berlomba-lomba menduduki kursi lembaga perwakilan, tanpa menghiraukan (*standing for*) rakyat yang diwakilinya. Hubungan antara rakyat dengan anggota lembaga perwakilan diharapkan sangat dekat. Ada adagium, "suara rakyat adalah suara Tuhan". Rakyat memiliki harapan agar memiliki hubungan yang harmonis dan suaranya bisa diperjuangkan oleh anggota dalam lembaga perwakilan.

Membangun dan mengembangkan sistem perwakilan politik berintegritas merupakan salah satu cara untuk meminimalkan resiko munculnya wakil rakyat yang memperjuangkan kepentingannya sendiri tanpa peduli dengan rakyat yang diwakilinya. Konsep sistem perwakilan politik berintegritas di sini dimaknai sebagai: (1) adanya korelasi antar apa yang dikehendaki rakyat dengan yang diperjuangkan wakilnya di dalam lembaga perwakilan; (2) adanya konsistensi tindakan dan perbuatan wakil rakyat dengan kehendak rakyat; (3) adanya pengambilan keputusan dan kebijakan yang berbasis pada kepentingan rakyat.

Miriam Budiardjo (2009; 317) memahami perwakilan politik sebagai bentuk demokrasi modern yang dijalankan melalui partai politik. Hal ini berarti bahwa untuk mengembangkan sistem perwakilan politik berintegritas, diperlukan reformasi sistem kepartaian dan terutama membenahi partai politik di Indonesia. Sistem kepartaian dan partai kita diakui atau tidak, memberikan ruang yang lebar terjadinya polarisasi dalam lembaga perwakilan dan berkontribusi besar terhadap jalannya pemerintahan.

Pemilu-pemilu yang kita jalankan pasca reformasi 1998 telah menghasilkan sistem multipartai di dalam lembaga perwakilan yang berpotensi menggerus kedaulatan rakyat apabila pola rekrutmen politik yang dijalankan partai lebih mengutamakan kemenangan di dalam pemilu (partai elektoralisme), ketimbang menjalankan amanat konstitusi sebagai jelmaan kedaulatan rakyat.

Ramlan Surbakti (2009) mengatakan bahwa perwakilan politik merupakan bentuk sederhana dari penyerahan mandat rakyat yang diberikan melalui pemilu yang jujur, adil dan demokratis untuk dijalankan oleh wakil-wakil mereka di parlemen (lembaga perwakilan) melalui pelaksanaan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Hal ini sejalan dengan Andrew Heywood (2002) yang mengatakan bahwa esensi dari perwakilan politik adalah melayani kepentingan para konstituen dengan mengerahkan pertimbangan yang matang dan pengetahuan yang luas.

Ini berarti bahwa sistem perwakilan politik memiliki fungsi melayani kepentingan rakyat. Norm Kelly (2011) mengatakan bahwa dalam sistem politik demokrasi perwakilan, perwakilan politik memiliki empat fungsi; (1) menyediakan mekanisme untuk prekrutan para politisi yang bebas dari nepotisme; (2) memberikan kesempatan kepada publik untuk menilai dan mengkritik kinerja wakil-wakil mereka; (3) menyediakan respon dan tanggungjawab dalam menjalankan tugas dan fungsi perwakilan; (4) memastikan bahwa para pemimpin politik bertanggungjawab kepada pemilih atas tindakan mereka di dalam pemilu .

Untuk membangun sistem perwakilan politik yang ber-integritas, ada tiga pilar yang perlu diperkuat yaitu: (1) Partai Politik yang berperan sebagai instrumen rekrutmen wakil rakyat; (2) pemilu sebagai arena kontestasi para wakil yang hendak masuk ke dalam parlemen; dan (3) tatakelola pemilu. Tiga esensi ini berperan dalam melahirkan karakter dan membentuk perilaku wakil rakyat di parlemen.

Partai politik adalah salah satu institusi politik yang menjadi pilar rekrutmen dan kadernisasi wakil rakyat yang bertarung di dalam pemilu. Karena peran partai yang sangat sentral ini, Barrington Moore (1978) mengatakan bahwa tidak ada partai tidak ada demokrasi. Di sisi yang lain, pemilu juga merupakan sarana kedaulatan rakyat, dimana melalui pemilu wakil rakyat berkontestasi dan diseleksi secara langsung oleh pemilih untuk menjadi wakil mereka di parlemen. Untuk menghasilkan kualitas wakil rakyat yang berintegritas, diperlukan tatakelola pemilu yang kredibel, profesional, adil dan tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi seperti kesetaraan, kebebasan dan keadilan yang memungkinkan para wakil rakyat berkontestasi dalam pemilu secara demokratis.

Kajian yang ada dalam buku ini, tentu saja masih sangat terbatas dan belum mampu menjawab secara operasional bagaimana mendesain sistem perwakilan politik yang benar-benar berintegritas, selaras dengan kedaulatan rakyat dan bebas dari kepentingan partikular berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Buku ini tidak menjawab semua persoalan terkait dengan sistem perwakilan politik yang masih dirancang dalam bentuk yang ideal, tetapi kami percaya bahwa kehadiran buku ini akan memperkaya pengetahuan kita tentang sistem perwakilan politik Indonesia.

Kami memberikan apresiasi kepada para penulis dan ucapan terima kasih kami sampaikan kepada yang mendedikasikan waktunya dalam menyusun buku ini. Kami juga berterimakasih kepada The Indonesian Power for Democracy (IPD) yang telah bekerja sama dalam penyusunan buku ini. Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa memberikan kesehatan dan kekuatan agar kita tetap berkarya untuk Indonesia yang lebih baik.

Jakarta, Desember 2018
PIMPINAN BADAN PENGAJIAN MPR RI

Ketua,

ttd

dr. DELIS JULKARSON HEHI, MARS

Wakil Ketua,

ttd

Prof. DR. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,

ttd

MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,

ttd

RAMBE KAMARULZAMAN, M.Sc.,MM

Wakil Ketua,

ttd

Ir. H. TIFATUL SEMBIRING

PENGANTAR EDITOR

Diskusi tentang sistem perwakilan politik tak pernah redup. Secara sederhana perwakilan politik didefinisikan oleh Hanna Fenichel Pitkin (1972) sebagai proses keterwakilan rakyat dalam lembaga perwakilan baik dari sisi kepentingan maupun dari sisi opini. Isu keterwakilan berkembang mengikuti perkembangan dinamika politik lokal sekaligus global secara bersamaan. Diskusi ini berlangsung dari tataran paradigmatis menyangkut model perwakilan hingga persoalan tata kelola perwakilan terkait parlemen, pemilu, partai, serta partisipasi konstituen [Pollard, 1926; Thompson, 1953; Pitkin, 1972; Marshal, 1982; Cohn, 2006; Gidding, 2005; Halligan, Miller, & Power, 2007; Rosema, Denters, & Aarts, (Eds.), 2011; Traversy, (Ed.), 2002; Rogers & Walters, 2006].

Untuk perwakilan di Indonesia, isu terkini yang mengemuka adalah tentang integritas para wakil rakyat. Berdasarkan temuan yang diperoleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI, 2018) melalui survei "Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan dan Keamanan" menjelang Pemilu Serentak 2019" dimana DPR dan Parpol juga diposisikan oleh masyarakat sebagai instansi demokrasi yang menempati posisi yang rendah. Katadata (2018) mencatat setidaknya sejak 2007 hingga Mei 2018, terdapat 205 anggota DPRD dan DPR-RI yang tertangkap korupsi. Lebih lanjut, persepsi tidak baik juga tercipta karena sikap dan perilaku wakil yang seringkali dianggap tidak mencerminkan rakyat yang diwakilinya. Keputusan dan produk legislasi yang dihasilkan banyak dianggap yang tidak sesuai dengan kehendak rakyat.

Fenomena "*democracy without representation*" (Shadlen, 2004) ini tak bisa dilepaskan dari tiga jebakan. Pertama, jebakan elektoralisme. Pemilu telah menjadi puncak dari aktivitas demokrasi. Proses-proses lain lalu dianggap tidak penting dan diabaikan. Celaknya, transaksi politik formal yang berlangsung setiap lima tahun sekali tersebut tidak efektif karena politik uang merajalela sehingga biaya politik menjadi sangat tinggi [Mietzner, 2013; Aspinall & Sukmajati (Eds)]. Kedua, jebakan teknikalisme. Kuatnya perhatian pada hal-hal teknis kerap kali menjauhkan proses politik dari hal-hal yang esensial. Di awal reformasi, Afan Gaffar (1999) telah mengingatkan secara tegas bahwa problem politik Indonesia adalah implementasi demokrasi yang terlampaui prosedural tetapi tidak

substantif. Kini setelah dua dekade berlalu ternyata masalahnya masih tetap sama. Cara yang diambil untuk menghadirkan substansialitas dalam banyak hal ternyata sangat proseduralistik. Dengan demikian, canggih secara teknikal namun kurang bermakna, misalkan adanya modifikasi keberlanjutan dalam sistem pemilu, sistem kepartaian, maupun sistem pemerintahan yang tidak dibarengi dengan outcome yang memuaskan. Kecenderungannya adalah stagnan. Ketiga, jebakan banalitas atau politik citra. Orientasi politik sifatnya jangka pendek dan dangkal semata-mata untuk mengejar kekuasaan ketimbang kemaslahatan¹. Ketiga jebakan tersebut menyebabkan demokrasi perwakilan dipandang menjadi kehilangan makna.

Berangkat dari latar belakang tersebut, "membangun dan mengembangkan sistem perwakilan politik berintegritas" coba diupayakan sebagai solusi. Konsep sistem perwakilan politik berintegritas di sini maksudnya adalah: 1) Adanya korelasi antara apa yang dikehendaki rakyat dengan yang diperjuangkan wakilnya di dalam lembaga perwakilan; 2) adanya konsistensi tindakan dan perbuatan wakil rakyat dengan kehendak rakyat; 3) adanya pengambilan keputusan dan kebijakan yang berbasis pada kepentingan rakyat. Kuncinya adalah integritas. Studi Jonathan Rose (2014) mengenai relasi negara, termasuk lembaga perwakilan, dengan rakyat menemukan bahwa basis utama sikap dan perilaku rakyat terhadap negara adalah kepercayaan (*trust*). Sifatnya tidak formal, tidak teknikal, dan tidak pencitraan belaka. Bukan hal-hal yang terkait dengan pelaporan, akuntabilitas, atau aturan main. Inti sari integritas adalah kejujuran, keterusterangan -sesuatu yang natural; tidak palsu (baca juga: Grill, 2007).

Tantangan menciptakan sistem perwakilan berintegritas adalah membenahi semua elemen sistem (sub-sistem). Dalam logika sistem, macetnya kerja salah satu elemen akan mempengaruhi kerja sistem secara keseluruhan. Dengan begitu, relasi sistem dan elemennya selalu dua arah. Untuk membangun sistem perwakilan politik yang berintegritas, ada empat elemen yang perlu diperkuat sebagaimana telah disinggung di atas yaitu: 1) Partai Politik yang berfungsi sebagai instrumen rekrutmen wakil rakyat sekaligus agregasi dan artikulasi kepentingan; 2) Pemilu sebagai arena kontestasi para wakil yang hendak masuk ke dalam parlemen [Grofman & Lijphart (Eds.), 2003];

¹ Fenomena ini sebenarnya tidak khas Indonesia, menyebut contoh misalnya juga terjadi di negara-negara pos-utoritarian Amerika Latin [Albala (Ed.), 2018].

3) Parlemen sebagai lembaga perwakilan [Rai & Johnson (Eds.), 2014];
4) Partisipasi rakyat sebagai hulu dan hilir proses perwakilan (Barber, 2003; Lauerermann, 2014). Tentunya, pembenahan yang dimaksudkan tidak semata pembenahan yang sifatnya teknis namun juga paradigmatis [baca: Shapiro & Cordon (Eds.), 2001; Shapiro & Macedo (Eds.), 2000; Shapiro, Swenson & Donno (Eds.), 2008]. Goal dari itu semua adalah terwujudnya "demokrasi yang bermakna" atau demokrasi yang bukan hanya menjamin terpenuhinya hak politik warga namun lebih dari itu membawa keterwakilan substantif, keamanan, kesejahteraan, dan keadilan (Rehfeld, 2005; Letiza, 2017; UN, 2018).

Buku yang hadir ini adalah salah satu ikhtiar untuk memberikan kontribusi pemikiran guna mewujudkan sistem perwakilan yang berintegritas. Buku terdiri dari sepuluh tulisan yang mengulas seluruh elemen sistem perwakilan secara mendalam. Yang menarik, para penulis memiliki latar belakang akademik yang berbeda, seperti politik, hukum, sosiologi, kebijakan, administrasi negara, serta filsafat, sehingga satu sama lain saling memperkaya perspektif. Secara umum, kesepuluh tulisan membahas lima topik besar, yaitu: model perwakilan, integritas, pemilu, partai politik, dan partisipasi rakyat.

Tulisan mengenai model-model perwakilan politik disampaikan oleh Mada Sukmajati, yang antara lain mengeksplorasi tentang model perwakilan politik mandat, wali, dan politiko, dengan kaca mata ilmu politik. Selama ini kajian-kajian perwakilan politik lebih didominasi oleh perspektif hukum tata negara. Tulisan ini tak hanya menyediakan ulasan teori secara mendalam tetapi juga membincangkan kasus Indonesia. Desain kelembagaan di Indonesia sebenarnya mengarahkan model perwakilan politik di DPR dan DPD ke model mandat. Namun demikian, dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti model pengorganisasian partai dan sistem pemilu, tidak sedikit anggota DPR dan DPD yang kemudian mengadopsi model wali dan politiko. Hal ini akhirnya sangat mempengaruhi dinamika dalam proses pembuatan kebijakan publik di kedua lembaga tersebut. Meskipun demikian, penulis tidak ingin terjebak pada perdebatan terkait model perwakilan mana yang terbaik. Baginya, di atas itu semua, yang terpenting adalah mendorong kinerja sekaligus mengangkat tingkat kepercayaan publik terhadap DPR dan DPD dengan mendorong transformasi dari perwakilan yang sifatnya formalistik ke substansial.

Tulisan terkait integritas disajikan oleh Riawan Tjandra dan Suryo Pramono. Dengan latar belakang hukum tata negara, Riawan

Tjandra berupaya menunjukkan faktor-faktor yang membuat sistem perwakilan di Indonesia minus integritas serta menunjukkan langkah-langkah korektif apa yang dapat dilakukan di level makro. Sedangkan, Suryo Pramono mengulas persoalan integritas wakil rakyat di level mikro dengan perspektif sosiologi. Setidaknya ada empat aspek penting integritas yang diulasnya: 1) ontologis (apa makna tentang integritas dan wakil rakyat); 2) kronologis (kandidasi wakil rakyat sebelum menjadi anggota lembaga perwakilan); 3) kualifikasi (melalui bahasan tentang tracking diri); dan 4) fungsional-struktural (peran sebagai legislator dan petugas partai). Di bagian penutup, Suryo Pramono memberikan rekomendasi untuk membangun sistem integritas wakil rakyat yang berlapis, berjenjang dan multi-domain. Ini merupakan hal penting oleh karena integritas adalah komposit dari nilai, pengetahuan, empiri/pengalaman, penempatan diri dan proses refleksi internal, yang lalu dikristalisasikan, dan kemudian kristal itu menjadi pijakan proses eksternalisasi oleh diri wakil rakyat itu, begitu seterusnya, yang bergerak siklis-longitudinal bergerak ke depan.

Tata kelola penyelenggaraan Pemilu merupakan topik sentral bagi praktek demokrasi substansial. Tata kelola tersebut memastikan terselenggaranya sistem politik yang menjamin keberlanjutan formasi kepemimpinan dan penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Oleh karena itulah tulisan tentang tata kelola pemilu memperoleh proporsi lebih besar daripada yang lain. Totalnya ada empat tulisan.

Pertama, tulisan yang bicara tata kelola pemilu di level paradigmatic. Tulisan ini dikerjakan oleh Frans Vicky Djalong. Tulisan bertolak dari dua argumen: 1) Tata kelola pemilu sebagaimana tercermin dalam regulasi dan praktek elektoral pasca reformasi menekankan aspek liberasi politik, yaitu penjaminan hak dan partisipasi politik; 2) kondisi dislokasi atau krisis demokrasi terkini menuntut transformasi dari aspek liberasi menuju aspek emansipasi, yaitu penekanan pada pedagogi dan praxis politik berbasis gerakan kolektif yang digarap oleh seluruh stakeholder Pemilu. Argumen ini dibangun dalam rangka mendorong prinsip dan praktek tata kelola Pemilu yang selaras dengan UUD 1945 dan Pancasila. Dalam demokrasi Pancasila, rakyat merupakan agregasi individu yang membentuk gerakan politik kolektif. Tanpa emansipasi, tata kelola Pemilu terjebak dalam dua kecenderungan umum, yaitu demokrasi liberal dan monopoli oligarki terhadap institusi dan sumber daya politik.

Kedua, tulisan yang bicara di level praktis. Gregorius Sahdan menyajikan tentang pemilu sebagai pintu masuk untuk menghasilkan perwakilan politik berintegritas di parlemen. Caranya adalah dengan memperhatikan tiga elemen penting berikut: *electoral law*, *electoral governance*, dan *parliament by electoral*.

Ketiga, pemilu akan diulas oleh Isnaini Muallidin dari aspek legal. Dalam membangun pemerintahan berintegritas ke depan, proposisi yang dibangun dalam tulisan ini adalah bahwa dengan menata dan memperkuat aturan main dalam sistem pemilu melalui reformasi elektoral pada level penyelenggara dan peserta pemilunya, terutama terkait dengan sumber dana dan jumlah sumbangan dalam pemilu, maka akan terciptanya pemerintahan yang berkualitas dan berintegritas.

Keempat, Tunjung Sulaksono akan mengulas isu yang sangat teknis namun memiliki dampak strategis. Pemilu 2019 akan dicatat sebagai peristiwa bersejarah karena merupakan tonggak sejarah dalam perubahan metode konversi suara dari the *Largest Remainder*, yang telah diadopsi sejak Indonesia merdeka, menjadi the *Highest Average*. Sulaksono akan menjelaskan perbedaan prinsip di antara keduanya, landasan perubahan, dampak, serta langkah-langkah antisipatif yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kualitas pemilu dengan metode yang baru.

Topik berikutnya adalah kepartaian yang tersaji dalam satu tulisan yang dikerjakan oleh Nova Dona Bayo. Tulisan bertujuan menyajikan gambaran proses transformasi partai politik di Indonesia dari institusi privat menjadi institusi publik. Transformasi tersebut telah berlangsung dengan indikasi linkage partai dengan negara yang semakin kuat. Secara konseptual, partai politik dapat bertransformasi menjadi institusi public jika relasi Negara dengan partai politik diperkuat melalui pendanaan public (*public funding*) dan kontrol publik terhadap keuangan partai melalui aturan hukum. Asumsinya, semakin tinggi pengaturan terhadap partai, maka semakin rendah otonomi partai tersebut, sehingga partai tersebut semakin publik. Salah satu tantangan yang perlu diperhatikan dalam proses transformasi tersebut adalah mendorong pemerintah mengembangkan regulasi tentang kepartaian yang lebih banyak memuat unsur *promotion* dan *protection* karena dengan demikian partai politik didorong, difasilitasi, dan dijamin eksistensinya untuk mengembangkan kemampuannya guna mengoptimalkan fungsi dan perannya ditengah masyarakat.

Topik terakhir yang tidak kalah penting adalah tentang partisipasi masyarakat. Topik ini dibedah menjadi dua tulisan. Pertama, dikerjakan oleh Hendrikus Paulus Kaunang. Ia mengkaji lebih jauh mengenai esensi partisipasi politik masyarakat berlandaskan semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar yang menjadi dasar pijak proses perpolitikan di Indonesia. Berdasarkan telaah yang dilakukannya, demokratisasi masih berlangsung pada aspek prosedural tanpa menyentuh hal-hal yang substantif. Partisipasi politik rakyat masih hanya sebatas jargon yang sering digunakan oleh partai politik untuk mendulang suara pada saat pemilu. Rakyat cuma menjadi objek dan bukan subjek politik. Sumbangan penting dari tulisan ini adalah tawaran untuk membalikkan keadaan -bagaimana partisipasi rakyat tumbuh secara bottom up bukan hasil rekayasa top-down dari elit politik termasuk partai.

Kedua, Fatih Gama Abisono secara spesifik menulis tentang partisipasi rakyat dalam pengawasan pemilu yang terus menurun pada pemilu paska Orde Baru. Padahal, di sisi lain, pengawasan partisipatif merupakan salah satu indikator pemilu demokratis. Faktor kuat yang diduga menjadi penyebab melemahnya pengawasan partisipatif ini adalah penguatan kedudukan dan kewenangan BAWASLU. Tulisan Abisono akan mengulas upaya-upaya yang dapat ditempuh untuk menjembatani dua kebutuhan sekaligus, yaitu memperkuat pengawasan partisipatif sekaligus memperkuat posisi BAWASLU.

Dengan demikian keduanya sinergis dan tidak saling melemahkan. Benang merah yang dapat ditarik dari kesepuluh tulisan di atas adalah adanya spirit transformasi yang hendak diusung walaupun menggunakan tema atau konsep yang berbeda-beda, yaitu: dari model perwakilan wali ke mandat; dari formalisme ke substansialisme; dari proseduralisme ke esensialisme; dari liberasi ke emansipasi; dari privat ke publik; dari top-down ke bottom-up; atau, dari elitisme ke komunitarianisme. Intinya bukan pada penolakan hal-hal yang teknikal namun kesadaran bahwa itu saja tidak cukup dan sebaiknya tidak lagi menjadi prioritas. Orientasinya ke depan harus pada nilai dan outcome demokrasi yaitu perwakilan substantif, keamanan, kesejahteraan, dan keadilan [Shapiro & Cordon (Eds.), 1999]. Dengan begitu dapat terwujud sistem perwakilan berintegritas yang mendorong demokrasi yang lebih bermakna [Saward (Ed.) , 2000; Rehfeld, 2005; Letiza, 2017; UN, 2018].].

Bagian akhir tulisan singkat ini akan didedikasikan untuk menyampaikan apresiasi secara khusus kepada para penulis yang telah menyampaikan ide dan gagasan brilian untuk mewujudkan sistem perwakilan berintegritas serta IPD yang bekerjasama dengan Badan Pengkajian MPR-RI. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat. Mohon maaf atas segala kekurangan. Apologia pro libro suo [:]

Daftar Referensi

- Albala, Adrian (Ed.), 2018. *Civil Society and Political Representation in Latin America (2010-2015): Towards a Divorce Between Social Movements and Political Parties?* Springer.
- Aspinall, Edward and Sukmajati, Mada (Eds), 2016. *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*. Singapore: NUS Press.
- Barber, Benjamin R., 2003. *Strong Democracy: Participation Politics for a New Age*. University of California Press.
- Jesse S, 2006. *Anarchism and the Crisis of Representation: Hermeneutics, Aesthetics, Politics*. Susquehanna Univeristy Press.
- Ezrow, Lawrence, 2010. *Linking Citizens and Parties: How Electoral Systems Matter for Political Representation*. Oxford University Press.
- Gaffar, Afan, 1999. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gidding, Philip, 2005. *The Future of Parliament: Issues for a New Century*. Palgrave Macmillan.
- Grill, Christopher J., 2007. *The Public Side Representation: A Study of Citizens' Views about Representatives and the Representative Process*. State University of New York Press.
- Grofman, Bernard and Lijphart, Arend (Eds.), 2003. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- Halligan, John, Miller, Robin, and Power, John, 2007. *Parliament in the Twenty-first Century*. Melbourne University Press.
- Katadata, 2018. *Berapa Anggota DPR dan DPRD yang tertangkap Korupsi (2007-Mei 2018)*.

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/09/05/berapa-anggota-dpr-dan-dprd-yang-tertangkap-korupsi>

Lauermann, Robin M., 2014. *Constituent Perceptions of Political Representation: How Citizens Evaluate Their Representatives*. Palgrave Macmillan.

Letiza, A. J., 2017. *Meaningful Democracy*. In: *Democracy and Social Justice Education in the Information Age*. Palgrave Macmillan.

Marshall, Edmund, 1982. *Parliament and The Public*. The Macmillan Press.

Mietzner, Marcus 2013. *Money, Power and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia*. Singapore: NUS Press.

Pitkin, Hanna Fenichel, 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Pollard, A. F., 1926. *The Evolution of Parliament: Revised Edition*. Kessinger Publishing.

Rai, Shirin M. and Johnson, Rachel E. (Eds.), 2014. *Democracy in Practice: Ceremony and Ritual in Parliament*. Palgrave Macmillan.

Rehfeld, Andrew, 2005. *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*. Cambridge University Press.

Rogers, Robert and Walters, Rhodri, 2006. *How Parliament Works: Sixth Edition*. Pearson Longman.

Rose, Jonathan, 2014. *The Public Understanding of Political Integrity: The Case for Probity Perceptions*. *Political Corruption and Governance*. Palgrave Macmillan.

Rosema, Martin, Denters, Bas, and Aarts, Kees (Eds.), 2011. *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies*. Pallas Publications - Amsterdam University Press.

Saward, Michael (Ed.), 2000. *Democratic Innovation: Deliberation, Representation, and Association*. London and New York: Routledge.

- Shadlen, Kenneth C., 2004. *Democratization Without Representation*. The Pennsylvania State University Press.
- Ian, Shapiro, 2003. *The State of Democratic Theory*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), 2018. *Laporan Survei Pemetaan Kondisi Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan dan Keamanan menjelang Pemilu Serentak 2019*. LIPI.
- United Nations (UN), 2018. *Democracy*.
<http://www.un.org/en/sections/issues-depth/democracy/>
- Shapiro, Ian and Cordon, Casiano Hacker (Eds.), 1999. *Democracy's Value*. Cambridge University Press.
- Shapiro, Ian and Cordon, Casiano Hacker (Eds.), 2001. *Democracy's Edges*. Cambridge University Press.
- Shapiro, Ian and Macedo (Eds.), 2000. *Designing Democratic Institutions*. New York and London: New York Universities Press.
- Shapiro, Ian, Swenson, Peter A., and Donno, Daniela (Eds.), 2008. *Divide and Deal: The Politics of Distribution in Democracies*. New York and London: New York University Press.
- Thompson, Faith, 1953. *A Short History of Parliament: 1295-1642*. University of Minnesota Press.
- Transparency International Indonesia (TII), 2017. *Global Corruption Barometer (GCB) 2017*. TII.
- Traversy, M. A. Griffith (Ed.), 2002. *Democracy, Parliament, and Electoral Systems*. London: Pluto Press.

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	xxii
Sambutan Sekretaris Jenderal MPR RI	v
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI	vii
Pengantar Editor	xii
I. MODEL-MODEL PEWAKILAN POLITIK: TEORI DAN PRAKTEKNYA DI INDONESIA	1
1. Pendahuluan	2
2. Konsep Perwakilan Politik	2
3. Model Perwakilan Politik	6
4. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi	11
5. Perwakilan Politik Di Indonesia	13
6. Ringkasan	17
Daftar Referensi	18
II. PERWAKILAN POLITIK BERINTEGRITAS DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA	20
1. Pendahuluan	21
2. Konsep Perwakilan Politik Yang Berintegritas	23
3. Korupsi Dan Korupsi Politik	28
4. Empat Usulan Solusi	31
Daftar Referensi	32
III. INTEGRITAS WAKIL RAKYAT: SUATU REFLEKSI ...	33
1. Wakil Rakyat	37
2. Integritas	47
3. Kandidasi	50
4. Tracking Diri	52
5. Peran Legislasi Dan Petugas Partai	53
6. Kesimpulan	56
Daftar Referensi	57

IV. TATA KELOLA PEMILU UNTUK DEMOKRASI: ANTARA LIBERASI DAN EMANSIPASI	58
1. Pendahuluan:	
Melacak Urgensi Tata Kelola Pemilu	59
2. Potret Terkini Tata Kelola Pemilu	61
3. Pemangku Pemilu	61
4. Proses Pemilu	62
5. Masalah Dan Tantangan Tata Kelola: Dari Liberasi Menuju Emansipasi Politik.....	66
6. Tata Kelola Pemilu Dan Dislokasi Politik	67
7. Keluar Dari Kemelut Liberasi	69
8. Penutup	70
Daftar Referensi	71
 V. PEMILU BERKUALITAS DAN PERWAKILAN POLITIK BERINTEGRITAS	 73
1. Pendahuluan	74
2. Masalah Pemilu dan Transformasi Pemilu	75
3. Penutup	75
Daftar Referensi	84
 VI. MEMBANGUN PEMERINTAHAN BERINTEGRITAS DENGAN PENGUATAN UNDANG-UNDANG PEMILU NO. 07 TAHUN 2017 MELALUI REFORMASI ELEKTORAL	 87
1. Pendahuluan	89
2. Fenomena Korupsi Politik dalam Proses Politik- Elektoral	90
3. Membangun Pemerintahan Yang Berintegritas Melalui Reformasi Elektoral	93
4. Kesimpulan	97
Daftar Referensi	98
 VII. DAMPAK PERUBAHAN METODE KONVERSI SUARA TERHADAP PEROLEHAN KURSI, PROPORSIONALITAS, DAN SISTEM KEPARTAIAN	 100
1. Pendahuluan	101
2. Konsepsi Representasi Politik dan Sistem Pemilu: Memaknai Representasi Politik	103
3. Sistem Pemilu dan Varian-variannya	106
4. Penutup	122

Daftar Referensi	123
VIII. TRANSFORMASI PARTAI DALAM POLITIK INDONESIA: DARI <i>PRIVATE PARTY</i> KE <i>PUBLIC PARTY</i>	125
1. Pendahuluan	126
2. Partai Politik Sebagai Institusi Publik: Tinjauan Teoritik	128
3. Ambiguitas Partai Politik Di Indonesia: Partai Sebagai Asosiasi Privat atau Public Utilies?	133
4. Penutup	137
Daftar Referensi	138
IX. ESENSI PARTISIPASI POLITIK MASYA- RAKAT DALAM PEMILU DAN IMPLIKASI TERHADAP PERWAKILAN POLITIK DI PARLEMEN	140
1. Pendahuluan	141
2. Debat Akademik Terkait Wacana Partisipasi dan Representasi	144
3. Partisipasi & Representasi Politik Warga Negara: Problem Dan Tantangan	146
4. Rekomendasi Penguatan Partisipasi dan Representasi Rakyat Melalui Perwakilan Politik	148
5. Penutup	150
Daftar Referensi	152
X. PELEMBAGAAN PENGAWASAN PEMILU PARTISIPATIF: KETERBATASAN, TANTANGAN DAN PROSPEK PENGEMBANGANNYA	155
1. Prawacana	156
2. Kajian Pustaka	158
3. Diskusi Dan Pembahasan	161
4. Simpulan Dan Catatan Penutup	161
Daftar Referensi	171

I.

MODEL-MODEL PEWAKILAN POLITIK: TEORI DAN PRAKTEKNYA DI INDONESIA

Mada Sukmajati.

Abstrak

Kajian tentang perwakilan politik sejauh ini masih didominasi oleh perspektif hukum tata negara. Padahal, topik ini telah menjadi salah satu tema menarik yang telah banyak didiskusikan dan diperdebatkan sejak lama di dalam literatur ilmu politik. Untuk mengisi kelangkaan yang ada, tulisan ini menjelaskan konsep dan model perwakilan politik, termasuk faktor-faktor yang mempengaruhinya dengan menggunakan perspektif ilmu politik. Selain itu, tulisan ini berusaha untuk menjadi pemicu dalam mendiskusikan topik perwakilan politik di Indonesia yang semakin mengarah ke model perwakilan politik tertentu, yaitu model wali dan politiko.

Kata kunci: model perwakilan, model mandat, model wali, konstitusi, partai politik, sistem pemilu

Abstract

The study of political representation has so far been dominated by the perspective of constitutional law. Consequently, existing studies lack the political dimensions in discussing the topic. In order to fill the gap, this paper aims to discuss the theoretical framework based on the political perspective in understanding the concept of political representation. This paper discusses the theoretical debate on the concept, models of political representation and various factors affecting the models. This paper also seeks to discuss the models of representation in contemporary Indonesia. Driven by the constitutional design, party organizations and electoral system, this paper argues that there is a transformation in the model of political representation from the mandate model into the trustee and politico models. In this sense, the political linkage between the political parties and the political representatives is weaker and the representatives have independence and political autonomy in the public policy processes.

• Mada Sukmajati adalah staf pengajar di Departemen Politik dan Pemerintahan, FISIPOL, Universitas Gadjah Mada.

Key words: model of representation, mandate, trustee, constitution, political parties, electoral systems.

1. Pendahuluan

Berbagai kajian menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga legislatif semakin menurun. Hal ini merupakan fenomena global. Salah satu penyebabnya adalah menurunnya kinerja lembaga legislatif sebagai lembaga yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan serta elektif. Indikator kuat dari melemahnya kinerja dari lembaga legislatif adalah semakin lebarnya jarak antara tuntutan dan kepentingan rakyat dengan kebijakan publik yang dihasilkan oleh lembaga legislatif. Selain itu, juga adanya berbagai skandal yang terkait dengan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk berbagai kasus korupsi politik. Tulisan ini akan fokus pada konsep dan model perwakilan politik yang sebenarnya menjadi poin utama dalam menjelaskan berbagai fenomena tersebut.

Di Indonesia, kajian kontemporer tentang perwakilan politik masih sangat didominasi oleh perspektif hukum tata negara. Sebagai contoh adalah kajian dari Asshiddiqie (2007). Ketika menjelaskan dasar hukum tata negara di Indonesia, beliau menjelaskan tiga sistem perwakilan, yaitu perwakilan politik, perwakilan teritorial, dan perwakilan fungsional. Problem mendasar dari kajian seperti ini adalah cara membedakan model perwakilan politik dengan hanya fokus pada definisi. Contoh lain adalah studinya Isra (2010), dimana dia berargumen bahwa model sistem parlementer dalam proses pembuatan kebijakan publik sedang menguat di Indonesia saat ini. Padahal, Indonesia adalah negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Untuk mengisi kesenjangan pengetahuan yang ada, tulisan ini fokus pada topik perwakilan politik dengan menggunakan perspektif ilmu politik.

2. Konsep Perwakilan Politik

Dalam literatur ilmu politik, topik tentang perwakilan politik menjadi salah satu topik utama karena topik ini secara eksplisit menjelaskan bagaimana konsep besar atas demokrasi perwakilan kemudian dipraktekkan di semua negara. Kajian dalam topik ini sampai

saat ini telah berkembang sangat pesat dengan menggunakan berbagai pendekatan. Karena pendekatan yang digunakan berbeda-beda, maka definisi atas konsep perwakilan politik juga sangat beragam.

Secara umum, ada empat sudut pandang dalam memahami konsep perwakilan atau representasi politik (Urbinati dan Warren, 2008). Pertama, perwakilan politik dipahami sebagai relasi prinsipal dan agen, dimana prinsipal (dalam hal ini adalah konstituen yang berbasis teritorial) memilih para agen untuk mewakili (to stand for) dan bertindak (to act) sesuai dengan kepentingan dan opini dari para konstituen. Dengan demikian, jika mengikuti logika dari perspektif ini, maka ada pihak yang memberikan sumber untuk legitimasi kekuasaan dan ada pihak yang menjalankan kekuasaan. Kedua, perwakilan dipahami sebagai perwakilan elektoral yang menggambarkan sebuah ruang melalui mana kedaulatan rakyat dikenali oleh kekuasaan negara. Ketiga, perwakilan dipahami sebagai mekanisme elektoral yang memastikan beberapa ukuran responsivitas kepada rakyat oleh para wakil dan partai politik yang berbicara and bertindak atas nama rakyat. Keempat, perwakilan dipahami sebagai hal-hal yang terkait dengan hak pilih yang membentuk perwakilan politik dengan sebuah elemen penting, yaitu kesamaan politik (political equity).

Dalam karya klasiknya yang berjudul *The Concept of Representation*, Pitkin (1967) menjelaskan empat dimensi penting dari perwakilan elektoral, yaitu wakil, yang diwakili, substansi perwakilan, dan konteks. Wakil merujuk pada mereka yang dipilih oleh rakyat dalam sebuah pemilu. Sedangkan pihak yang diwakili adalah merujuk pada pemilih yang memiliki hak pilih sebagai simbol dari rakyat secara keseluruhan. Substansi perwakilan adalah materi yang menjadi landasan dari wakil dan yang diwakili yang terkait dengan kepentingan dan tuntutan dari pihak yang diwakili untuk kemudian diteruskan menjadi kebijakan publik oleh pihak yang mewakili. Proses perwakilan ditentukan oleh konteks yang ada, misalnya sistem politik, sistem pemilu, sistem kepartaian dan budaya politik yang ada di sebuah negara. Lebih lanjut, Pitkin juga menjelaskan adanya dimensi legitimasi dan akuntabilitas dalam perwakilan politik. Pihak yang diwakili memberikan legitimasi kekuasaan kepada sang wakil melalui pemilu untuk membuat sebuah tindakan politik. Pada sisi yang lain,

sang wakil wajib memberikan akuntabilitas terkait kinerja mereka dalam proses pembuatan kebijakan publik kepada rakyat dalam rangka memastikan bahwa wakil selalu mempromosikan kepentingan dari yang diwakili.

Dengan demikian, seperti diargumentasikan oleh Urbinati dan Warren (2008), representasi politik dapat dimaknai sebagai sebuah proses yang melibatkan wakil yang telah mendapat legitimasi dari yang diwakili sehingga wakil bertindak atas nama yang diwakili dan wakil memiliki kewajiban akuntabel kepada yang diwakili untuk menuju sebuah kebaikan. Sementara itu, dengan mengutip pendapat dari beberapa ilmuwan, Rao (1998: 20) mendefinisikan perwakilan politik sebagai “sebuah relasi diantara dua pihak, yaitu wakil dan pihak yang diwakili (konstituen), dimana pihak wakil memiliki otoritas untuk melakukan sebuah tindakan politik yang terhubung dengan persetujuan dari pihak yang diwakili.”

Cara pandang dalam menjelaskan konsep perwakilan politik kemudian berkembang secara lebih luas. Menyesuaikan dengan perkembangan kontemporer, sampai sejauh ini ada banyak cara pandang lain dalam topik perwakilan politik dengan implikasi pada redefinisi konsep perwakilan politik. Contohnya adalah cara pandang yang ditawarkan oleh Saward (2010) yang menggunakan pendekatan konstruktivisme. Saward menawarkan penjelasan baru dalam mendefinisikan konsep perwakilan politik. Tidak lagi menggunakan pendekatan prinsipal-agen, dia kemudian menawarkan pendekatan baru, yaitu dengan melihat sejauhmana si wakil menciptakan dan membingkai identitas dan klaim terkait dengan pihak yang diwakilinya. Dalam tulisannya yang lain, Saward (2006, 302) menjelaskan konsep perwakilan politik sebagai proses dimana “seorang pembuat perwakilan (M) meletakkan sebuah subyek (S) yang membela seorang obyek (O) dan yang terkait dengan rujukan (R) dan ditawarkan kepada audien (A).”

Contoh pendekatan yang lain dalam memahami konsep perwakilan ditawarkan oleh Williams (1998). Menurutnya, konsep perwakilan politik tidak sekedar melibatkan relasi antara pihak wakil dan pihak yang diwakili. Lebih dari itu, konsep perwakilan politik

melibatkan tiga dimensi, yaitu dinamika proses pembuatan kebijakan publik, watak dari relasi antara wakil dan yang diwakili, dan dasar dalam menggabungkan warga negara ke dalam konstitusi yang dapat mampu terwakili. Konsep perwakilan politik, dengan demikian, sangat terkait dengan upaya mediasi dari seorang wakil dalam menjembatani ketiga dimensi ini. Sedangkan Urbinati (2002) menawarkan cara pandang yang lain, yaitu perwakilan sebagai advokasi. Dalam pandangannya, fokus kajian dari konsep perwakilan politik sebenarnya bukan tentang agregasi kepentingan, tapi tentang bagaimana mempertahankan perdebatan yang diperlukan untuk menjamin kebebasan dalam demokrasi. Penjelasan Urbinati menawarkan cara pandang baru dalam memahami konsep perwakilan politik dengan melibatkan para aktor non-negara sebagai pihak wakil dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Wakil adalah hanya satu pihak. Pihak lain yang sama pentingnya dalam konsep perwakilan politik adalah mereka yang diwakili. Membicarakan konsep perwakilan politik dengan demikian tidak bisa dilepaskan dari pihak pihak yang diwakili atau konstituen. Dalam konteks ini, konsep perwakilan politik sangat terkait dengan konsep konstituensi dan konstituen. Rehfeld (2005, 36) mendefinisikan konstituensi sebagai “sebuah hal dimana negara mendefinisikan kelompok-kelompok warga negara untuk tujuan memilih wakil-wakil politik.” Sedangkan konstituen mengarah pada mereka yang memberikan suara dalam pemilu, kelas tertentu, agama atau suku tertentu, kelompok dengan ciri-ciri deskriptif tertentu, misalnya kelompok profesi, dan kelompok-kelompok relawan, misalnya kelompok yang berorientasi pada ras, gender dan orientasi seksual tertentu.

Lebih lanjut, Rehfeld menjelaskan bahwa terdapat tiga dimensi penting dalam konsep konstituensi. Ketiganya akan sangat menentukan model-model perwakilan politik. Ketiganya juga saling memiliki keterkaitan. Pertama adalah homogenitas, yaitu cara mendefinisikan konstituen dengan melihat derajat kesamaan karakteristik dari sebuah kelompok. Dari sisi wakil, seorang wakil yang mendefinisikan konstituennya adalah homogen tentu saja akan sangat

berbeda dengan seorang wakil yang mendefinisikan konstituennya adalah heterogen. Kedua adalah stabilitas, yaitu frekuensi yang dengan mana kita akan dapat melihat kontinuitas dan diskontinuitas dari para pemilih dari satu pemilu ke pemilu yang lain. Wakil akan sangat mempertimbangkan konstituen mana yang loyal pada wakil tersebut dan konstituen mana yang tidak loyal. Ketiga adalah kesukarelaan, yaitu merujuk pada derajat melalui mana setiap individu konstituen memiliki ruang untuk pilihan pribadi. Wakil akan memiliki sikap dan perilaku yang berbeda dalam merespon konstituen yang ruang pilihan pribadinya sempit dengan konstituen yang memiliki ruang pilihan pribadi lebih longgar.

3. Model Perwakilan Politik

Dalam membicarakan perwakilan politik, topik tentang model-model perwakilan politik menjadi sangat penting untuk didiskusikan secara spesifik. Model, atau dalam istilahnya Whake et.al (1962) adalah gaya (style), merujuk pada pengertian atas kriteria-kriteria spesifik dalam melakukan justifikasi yang dibuat oleh seorang wakil dalam membuat keputusan ketika dia terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik. Model perwakilan politik juga menjelaskan sejauhmana proses artikulasi, agregasi, dan advokasi dari tuntutan serta kepentingan publik menjadi kebijakan publik melalui pihak wakil sebagai pembuat kebijakan.

Menurut Rehfeld (2009), setidaknya ada tiga alasan yang menjelaskan relevansi untuk mendiskusikan model perwakilan politik. Pertama adalah untuk memperjelas sumber yang digunakan oleh para wakil dalam membuat keputusan atas sebuah situasi dalam proses pembuatan kebijakan publik. Apakah seorang wakil bisa otonom dan mandiri dalam menentukan sebuah sikap ketika terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik (self-reliant)? Atau dia harus bergantung kepada sikap dan perilaku mereka yang diwakilinya (dependent)? Kedua adalah untuk menentukan pencapaian tujuan dari sebuah kebijakan publik. Apakah sebuah kebijakan publik akan diarahkan kepada semua orang dengan resiko bahwa tuntutan dan kepentingan pihak yang diwakili oleh sang wakil justru tidak akan terakomodir

sepenuhnya (Republican aims)? Atau, apakah sebuah kebijakan publik harus secara sangat spesifik diarahkan oleh sang wakil kepada pemenuhan atas tuntutan dan kepentingan dari yang diwakilinya semata sehingga beresiko untuk mengorbankan kepentingan dan tuntutan dari orang lain (Pluralist aims)? Ketiga adalah responsivitas diri dari seorang wakil kepada sanksi. Dalam artian, apakah seorang wakil akan sangat responsif (induced) atau tidak responsif (Gyroscopic) pada prospek untuk terpilih kembali dalam pemilu berikutnya atau sanksi politik dalam bentuk yang lain ketika mereka bersikap dalam proses pembuatan kebijakan publik?

Kajian Pitkin (1967) yang menjadi dasar dalam studi-studi berikutnya menjelaskan empat pandangan dalam memahami konsep perwakilan politik. Yang pertama adalah perwakilan formalistik, yaitu pengaturan institusional yang memelopori dan menginisiasi perwakilan. Representasi formalistik memiliki dua dimensi utama, yaitu otorisasi dan akuntabilitas. Istilah pertama merujuk pada cara yang melalui mana si pihak wakil mendapatkan jabatannya. Sedangkan istilah kedua merujuk pada kemampuan dari si pihak yang diwakili untuk memberikan hukuman kepada si pihak wakil ketika si pihak wakil gagal dalam bertindak sesuai dengan tuntutan dan kepentingan si pihak yang diwakili. Dengan demikian, perwakilan formalistik sangat terkait dengan topik bagaimana si pihak wakil mendapat legitimasi untuk menjadi wakil dan bagaimana si pihak yang diwakili memastikan bahwa tuntutan dan kepentingannya akan ditindaklanjuti oleh si pihak wakil.

Yang kedua adalah perwakilan simbolik, yaitu cara dimana si pihak wakil membela (stand for) tuntutan dan kepentingan dari si pihak yang diwakili. Dengan menggunakan perspektif ini, dalam melihat perwakilan politik, kita akan fokus pada sejauhmana si wakil memperjuangkan tuntutan dan kepentingan pihak yang diwakili. Selain itu, kita juga akan fokus pada bagaimana wakil dalam memperjuangkan aspirasi dari pihak yang diwakili. Semakin seorang wakil memperjuangkan tuntutan dan kepentingan dari pihak yang diwakili di dalam proses pembuatan kebijakan publik, maka si wakil tersebut semakin memiliki model perwakilan simbolik. Sebaliknya,

sepenuhnya (Republican aims)? Atau, apakah sebuah kebijakan publik harus secara sangat spesifik diarahkan oleh sang wakil kepada pemenuhan atas tuntutan dan kepentingan dari yang diwakilinya semata sehingga beresiko untuk mengorbankan kepentingan dan tuntutan dari orang lain (Pluralist aims)? Ketiga adalah responsivitas diri dari seorang wakil kepada sanksi. Dalam artian, apakah seorang wakil akan sangat responsif (induced) atau tidak responsif (Gyroscopic) pada prospek untuk terpilih kembali dalam pemilu berikutnya atau sanksi politik dalam bentuk yang lain ketika mereka bersikap dalam proses pembuatan kebijakan publik?

Kajian Pitkin (1967) yang menjadi dasar dalam studi-studi berikutnya menjelaskan empat pandangan dalam memahami konsep perwakilan politik. Yang pertama adalah perwakilan formalistik, yaitu pengaturan institusional yang memelopori dan menginisiasi perwakilan. Representasi formalistik memiliki dua dimensi utama, yaitu otorisasi dan akuntabilitas. Istilah pertama merujuk pada cara yang melalui mana si pihak wakil mendapatkan jabatannya. Sedangkan istilah kedua merujuk pada kemampuan dari si pihak yang diwakili untuk memberikan hukuman kepada si pihak wakil ketika si pihak wakil gagal dalam bertindak sesuai dengan tuntutan dan kepentingan si pihak yang diwakili. Dengan demikian, perwakilan formalistik sangat terkait dengan topik bagaimana si pihak wakil mendapat legitimasi untuk menjadi wakil dan bagaimana si pihak yang diwakili memastikan bahwa tuntutan dan kepentingannya akan ditindaklanjuti oleh si pihak wakil.

Yang kedua adalah perwakilan simbolik, yaitu cara dimana si pihak wakil membela (stand for) tuntutan dan kepentingan dari si pihak yang diwakili. Dengan menggunakan perspektif ini, dalam melihat perwakilan politik, kita akan fokus pada sejauhmana si wakil memperjuangkan tuntutan dan kepentingan pihak yang diwakili. Selain itu, kita juga akan fokus pada bagaimana wakil dalam memperjuangkan aspirasi dari pihak yang diwakili. Semakin seorang wakil memperjuangkan tuntutan dan kepentingan dari pihak yang diwakili di dalam proses pembuatan kebijakan publik, maka si wakil tersebut semakin memiliki model perwakilan simbolik. Sebaliknya,

semakin seorang wakil tidak memperjuangkan aspirasi dari pihak yang diwakili, maka si wakil tersebut semakin tidak dapat dikatakan sedang mengadopsi model perwakilan simbolik ketika sang wakil menjadi salah satu aktor pembuat kebijakan publik.

Yang ketiga adalah perwakilan deskriptif yang merujuk pada sejauhmana si wakil menyamai pihak yang diwakilinya (act for). Dengan perspektif ini, kita akan melihat apakah si wakil menyamai pihak yang diwakilinya? Sejauhmana si wakil memiliki kepentingan yang sama dengan pihak yang diwakilinya? Atau sejauhmana si wakil memiliki kesamaan pengalaman dengan pihak yang diwakilinya? Semakin si wakil menyamai dan memiliki kepentingan serta pengalaman yang sama dengan yang diwakilinya ketika sang wakil terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik, maka si wakil sebenarnya sedang mengadopsi model perwakilan deskriptif. Begitu juga sebaliknya. Semakin si wakil tidak sama dan memiliki kepentingan serta pengalaman yang berbeda dengan pihak yang diwakilinya, maka si wakil tidak dapat dikategorikan memiliki model perwakilan deskriptif dalam konteks pembuatan kebijakan publik.

Keempat adalah perwakilan substantif yang merujuk pada aktivitas dari pihak sang wakil, yaitu sejauhmana tindakan-tindakan yang diambil oleh sang wakil dalam rangka mengatasnamakan mereka yang diwakili (act for). Hal ini juga merujuk pada tindakan-tindakan dari sang wakil dalam rangka untuk memperjuangkan kepentingan pihak yang diwakili. Dalam konteks ini, perspektif ini melihat sejauhmana sang wakil menjadi agen dan menjadi pengganti dari mereka yang diwakilinya. Semakin tindakan-tindakan sang wakil sama mengatasnamakan dan sesuai dengan tuntutan dan kepentingan dari pihak yang diwakili, maka sang wakil tersebut sebenarnya sedang menjadi agen dan pengganti dari mereka yang diwakili di dalam proses perumusan kebijakan publik. Dan sebaliknya.

Melanjutkan apa yang sudah digagas oleh Pitkin, Heywood (2013; 197-202) kemudian menjelaskan empat model perwakilan politik. Pertama adalah model wali (trustee), yaitu wakil yang bertindak atas nama pihak lain dan mengandalkan pada pengetahuan pribadi karena memiliki tingkat pendidikan yang tinggi serta pengalaman yang

banyak. Kedua adalah model delegasi (delegate), yaitu wakil yang memposisikan diri sebagai saluran untuk menyampaikan pendapat orang lain dan sangat minim atau bahkan tidak memiliki kapasitas untuk mengandalkan pada kemampuan diri sendiri. Ketiga adalah model mandat (mandate), dimana seorang wakil benar-benar menjadi agen partai politik dalam menterjemahkan ideologi dan platform partai politik ke dalam kebijakan publik. Keempat adalah model kemiripan (resemblance), yaitu seorang wakil yang dipilih karena dia menyerupai grup yang dia klaim sedang dia wakili.

Secara lebih spesifik lagi, Rehfeld (2011) dengan sangat intensif kemudian berusaha mengerucutkan model perwakilan politik ke dalam dua model, yaitu model wali (trustee) dan mandat (mandate). Karakter model wali adalah jika seorang wakil lebih mengandalkan pada justifikasinya sendiri ketika dia terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik, untuk mempromosikan kebaikan bersama, dan dia tidak begitu peduli dengan soal sanksi politik yang diberikan kepada yang diwaliki atas kinerjanya selama menjadi seorang wakil. Atau, dalam bahasana Rao (1998), model wali merujuk pada seorang wakil yang merupakan agen yang bebas dan mengikuti pertimbangannya sendiri dalam menentukan apa yang baik, adil, dan lain sebagainya, dimana pertimbangan ini dibuat dengan dasar analisa dia atas fakta yang ada. Sedangkan karakter model mandat adalah jika seorang wakil lebih mengandalkan pada tuntutan dan kepentingan pihak yang diwalikinya ketika dia terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik, untuk mempromosikan kebaikan dari pihak yang diwakilinya, dan dia sangat mempertimbangkan agar dapat dipilih kembali dalam pemilu berikutnya dan tidak mendapat sanksi politik dalam bentuk yang lain dari pihak yang diwakilinya.

Dengan mengacu pada proses pembuatan kebijakan publik di arena politik lokal di Inggris, Rao (1998) kemudian menambahkan satu model perwakilan politik lagi di luar model wali dan mandat, yaitu model politiko (politico). Model ini merujuk pada karakter seorang wakil yang memiliki elemen model wali dan model mandat dalam berbagai cara. Atau dengan kata lain, model politiko adalah model yang mengkombinasikan model wali dan model mandat sesuai dengan konteks yang ada ketika seorang wakil sedang terlinat dalam proses

pembuatan sebuah kebijakan publik. Dengan demikian, bisa jadi dalam satu waktu seorang wakil akan cenderung ke arah model wali dan pada waktu yang lain seorang wakil akan lebih dekat ke model mandat. Dengan model politiko, seorang wakil akan lebih sensitif untuk mempertimbangkan berbagai alternatif kebijakan dan lebih fleksibel dalam mengadopsi model mana yang lebih pas untuk sebuah kebijakan publik tertentu.

Dengan demikian, perkembangan perdebatan teoritik tentang perwakilan politik telah menghasilkan berbagai definisi atas konsep tersebut. Perbedaan cara pandang juga telah menghasilkan rumusan model-model perwakilan yang beragam. Namun demikian, dari uraian di atas, setidaknya kita dapat mengidentifikasi tiga model perwakilan politik, yaitu model wali, mandat dan politiko.

4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi

Ada banyak faktor yang mempengaruhi kondisi perwakilan politik di sebuah negara. Urbinati dan Warren (2008) menjelaskan berbagai faktor tersebut, diantaranya adalah desain konstitusi (undang-undang dasar serta regulasi turunannya), desain sistem pemilu, dan desain partai politik. Penjelasan yang ada tentu saja dalam tataran teoritis dengan melihat pola kecenderungan dan juga bersifat generalisasi serta simplifikasi. Dalam bagian ini, kita akan membahas ketiga faktor ini satu per satu.

Pengaturan mendasar tentang perwakilan politik di sebuah negara biasanya telah dijelaskan secara garis besar di dalam konstitusi. Di sebuah negara yang demokratis, undang-undang dasar mengatur bagaimana kedaulatan rakyat kemudian diterjemahkan lebih lanjut ke dalam praktek demokrasi perwakilan. Secara umum, undang-undang dasar di sebuah negara mengatur otoritas dari lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Undang-undang dasar juga mengatur relasi antara ketiganya, baik dalam konteks pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. Konstitusi juga kemudian mengatur bagaimana rekrutmen politik untuk pengisian jabatan di masing-masing lembaga negara tersebut, baik melalui mekanisme pemilihan langsung, maupun mekanisme penunjukan politik. Melalui mekanisme pemilihan apapun,

semua pejabat publik di lembaga-lembaga negara harus bertindak bersikap, berperilaku, dan bertindak sesuai dengan apa yang menjadi kehendak publik. Dengan demikian, jabatan-jabatan publik di lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif sebenarnya merupakan perwakilan politik.

Perwakilan politik juga sangat dipengaruhi oleh sistem pemilu. Setiap sistem pemilu memiliki karakter tertentu. Konsekuensinya, setiap sistem pemilu juga berimplikasi terhadap model perwakilan politik tertentu. Secara umum, sistem pemilu distrik biasanya cenderung melahirkan model perwakilan wali (trustee). Seperti diargumentasikan oleh Urbinati dan Warren (2008), pertama, sistem distrik lebih berorientasi pada konsep perwakilan teritori ketimbang konsep konstituensi. Kedua, sistem pemilu ini juga cenderung lebih mengeksklusi kepentingan dan identitas dari para konstituen. Lebih lanjut, sistem ini juga cenderung menghasilkan lembaga legislatif yang lebih deliberatif sehingga proses pembuatan kebijakan berjalan lebih dinamis. Keempat, karakter sistem distrik juga lebih mendorong akuntabilitas dari si wakil kepada si yang terwakili.

Sedangkan sistem pemilu proporsionalitas cenderung melahirkan model perwakilan mandat (mandate). Sistem ini juga lebih berorientasi pada konsep perwakilan teritori ketimbang konsep konstituensi. Lebih lanjut, sistem proporsionalitas juga cenderung lebih menginklusi kepentingan dan identitas dari para konstituen. Dengan kata lain, sistem pemilu ini cenderung membuat konstituen menjadi lebih heterogen. Kemudian, sistem ini cenderung tidak menghasilkan lembaga legislatif yang deliberatif sehingga proses pembuatan kebijakan publik dapat berjalan lebih lebih efisien dan efektif. Keempat, karakter sistem proporsionalitas cenderung kurang mendorong akuntabilitas dari si wakil kepada pihak yang diwakili.

Perwakilan politik juga sangat ditentukan oleh model partai politik. Krouwel (2004) membagi model partai politik menjadi lima model, yaitu model partai politik berbasis elit, partai politik berbasis massa, partai politik berbasis elektoralis (catch-all parties), partai politik berbasis kartel, dan partai politik berbasis perusahaan dagang. Masing-masing model partai politik cenderung menghasilkan model

perwakilan yang berbeda-beda. Dengan mengadopsi pada model yang telah dirumuskan oleh Katz dan Mair (1995), Sukmajati (2011) kemudian merumuskan secara lebih tegas relasi antara model partai politik dan model perwakilan politik. Model partai berbasis elit cenderung menghasilkan model perwakilan wali. Sedangkan model partai berbasis massa cenderung menghasilkan model perwakilan mandat. Model partai eletoralis menghasilkan model perwakilan pengusaha (entrepreneurs). Untuk model partai kartel cenderung menghasilkan model perwakilan agen negara dan untuk model partai berbasis perusahaan dagang cenderung menghasilkan model perwakilan politik ala pengusaha (businessman).

5. Perwakilan Politik di Indonesia

Di Indonesia, lembaga legislatif di tingkat nasional merujuk pada DPR, DPD dan MPR. Desain kelembagaan ketiganya diatur di dalam UUD 1945 dan UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juncto UU No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hampir sama dengan DPR, kewenangan DPD adalah legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPR diisi oleh wakil rakyat yang berasal dari partai politik. Sedangkan DPD diisi oleh wakil rakyat yang berbasis teritorial, yaitu provinsi. Untuk lembaga MPR, UUD 1945 mengatur kewenangan lembaga ini yang terkait dengan mengubah dan menetapkan undang-undang dasar serta melantik dan memberhentikan presiden dan wakil sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Keanggotaan MPR berasal dari DPD dan DPRD.

Selain UU No. 17 Tahun 2014 juncto UU No. 2 Tahun 2018, model perwakilan politik untuk lembaga DPR juga sangat terkait dengan setidaknya undang-undang tentang partai politik dan tentang pemilu, tata tertib internal DPR, dan anggaran dasar (AD) dan anggaran rumah tangga (ART) partai politik. Semua AD/ART partai politik di Indonesia secara tegas mengatur bahwa fraksi atau anggota

partai politik yang menjadi anggota DPR adalah instrumen partai politik di parlemen untuk mewujudkan ideologi dan platform partai politik ke dalam kebijakan publik. Beberapa partai politik menggunakan istilah yang berbeda-beda, namun sebenarnya merujuk pada makna yang sama. Misalnya, misalnya Partai Golkar menggunakan istilah “kepanjangan tangan”, Partai Persatuan Pembangunan menggunakan istilah “alat perjuangan”, dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan menggunakan istilah “petugas partai”. Dengan demikian, desain kelembagaan terkait di negara kita sebenarnya lebih mengadopsi ke arah model mandat.

Namun demikian, dalam prakteknya, tidak semua anggota DPR mengadopsi model mandat. Beberapa ilustrasi menunjukkan adanya perbedaan pendapat dan sikap antara fraksi (sebagai pengelompokan berbasis partai politik) dan individu anggota DPR yang berasal dari partai politik tersebut. Beberapa ilustrasi yang lain juga menunjukkan bahwa individu anggota DPR juga kadang memiliki persamaan dan perbedaan pendapat dan sikap dengan fraksinya. Dengan demikian, meskipun secara kelembagaan kita mengadopsi model perwakilan mandat, dalam prakteknya terdapat juga para anggota DPR yang mengadopsi model wali dan politiko.

Mengapa model perwakilan politik yang diadopsi oleh anggota DPR kita berbeda-beda? Setidaknya, hal ini disebabkan oleh tiga faktor utama yang saling terkait satu sama lain. Yang pertama adalah model pengorganisasian partai politik. Secara umum terlihat bahwa terdapat relasi antara model pengorganisasian partai politik di Indonesia dengan model perwakilan politik yang dihasilkannya. Partai-partai politik yang memiliki kepemimpinan yang sangat kuat serta didukung oleh organisasi partai politik yang rapi secara administrasi birokrasi cenderung menghasilkan model perwakilan mandat. Sebaliknya, partai-partai politik yang memiliki kelemahan dalam kepemimpinan dan ditambah dengan model pengorganisasian yang tidak rapi secara administratif akan cenderung menghasilkan model wali.

Faktor yang kedua adalah sistem pemilu. Sejak Pileg 2009, sistem pemilu di Indonesia adalah sistem perwakilan berimbang dengan daftar terbuka atau yang populer dikenal dengan sistem suara

terbanyak. Sistem ini kemudian melahirkan semacam persepsi yang kuat di kalangan sebagian anggota DPR bahwa dia dipilih langsung oleh rakyat. Bukan oleh partai politik. Dengan demikian, mereka merasa lebih perlu untuk berorientasi kepada rakyat dan tidak lagi menjadikan partai politik sebagai satu-satunya sumber referensi. Hal ini ditambah dengan isu pembiayaan kampanye, dimana pola pembiayaan kampanye yang saat ini berpusat pada caleg (*candidate-centered campaign*). Sedangkan kontribusi dari partai politik sangat minim.

Faktor yang ketiga adalah disiplin partai politik dari individu anggota DPR. Faktor ini juga sangat ditentukan oleh kedua faktor sebelumnya. Caleg yang memiliki disiplin partai politik cenderung mengadopsi model perwakilan mandat. Sebaliknya, caleg yang tidak memiliki disiplin partai politik cenderung akan menghasilkan model wali atau politiko. Faktor disiplin partai politik ini juga sangat terkait dengan kualitas sumberdaya anggota DPR. Ada indikasi, meskipun masih perlu dibuktikan dengan riset yang lebih memadai, bahwa anggota DPR yang memiliki tingkat kompetensi yang rendah cenderung mengadopsi model mandat. Sedangkan anggota DPR yang memiliki tingkat kompetensi tinggi cenderung mengarah ke model politiko atau wali.

Jika kita akan mendorong model perwakilan mandat dalam konteks DPR, maka ada beberapa hal yang perlu dilakukan. Pertama dan yang utama adalah dengan mendorong demokrasi di internal partai politik. Ada beberapa dimensi dalam topik demokrasi di internal partai politik. Salah satunya adalah dimensi pencalonan yang selama ini masih bersifat belum partisipatif dan belum transparan serta oligarkhis dan transaksional. Untuk mendorong perwakilan politik model mandat, maka proses pencalonan di internal partai politik perlu lebih menjamin prinsip partisipasi dan transparansi sehingga meminimalisir proses yang oligarkhis dan yang transaksional. Kedua adalah partai politik perlu lebih mendorong disiplin partai politik untuk memastikan agar para wakil benar-benar menjadi jembatan untuk menterjemahkan ideologi dan platform partai politik ke dalam program-program yang konkret dalam proses pembuatan kebijakan publik. Ketiga adalah

perlunya dukungan dan berbagai bentuk fasilitasi dari partai politik kepada para wakilnya, misalnya melalui berbagai bentuk forum pelatihan dan penguatan dukungan bagi para wakil melalui fraksi, misalnya dukungan para peneliti dan dukungan data atau informasi yang berguna dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Untuk DPD, desain kelembagaan DPD adalah sebagai lembaga perwakilan berbasis teritorial. Lebih spesifik lagi, dengan mengacu pada UUD 1945 dan UU No. 17 Tahun 2014 juncto UU No. 2 Tahun 2018, regulasi yang ada memberi penekanan pada model perwakilan mandat. Regulasi mengatur bahwa bahwa anggota DPD adalah wakil daerah (provinsi) dalam proses pembuatan undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah dan pemerintahan daerah. Sistem pemilu DPD juga menggunakan sistem distrik. Dengan demikian, pengaturan terkait dengan legitimasi dan akuntabilitas dari anggota DPD sudah jelas, yaitu rakyat di daerah memilih empat anggota DPD dan mereka wajib memberikan akuntabilitas kepada rakyat di daerahnya masing-masing. Namun demikian, dalam prakteknya, kita melihat tidak sedikit anggota DPD yang kemudian justru mengadopsi model wali atau bahkan model politiko sehingga tautan politik antara anggota DPD dan rakyat di provinsinya menjadi lemah.

Jika kita akan mendorong model perwakilan mandat dalam konteks DPD, maka juga ada beberapa hal yang perlu dilakukan. Salah satunya adalah penguatan desain kelembagaan yang menjamin relasi yang berkesinambungan antara para anggota DPD dan konstituen. Hal ini bisa dilakukan, misalnya, dengan penguatan rumah aspirasi bagi anggota DPD (Salang et.al, 2007). Selain itu, yang perlu dilakukan adalah sinergi antar anggota DPD di sebuah provinsi. Selama ini, yang terjadi adalah bahwa keempat anggota DPD di sebuah provinsi berjalan sendiri-sendiri dalam melakukan proses perwakilan politik teritorial. Idealnya, keempat anggota harus berbagi peran dalam rangka melakukan artikulasi dan agregasi atas aspirasi dan tuntutan para pemilih di setiap provinsi. Namun demikian, hal tersebut perlu didahului dengan proses penggodokan aspirasi dan tuntutan dari para pemilih di setiap provinsi sehingga agenda yang terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah untuk setiap provinsi dapat lebih dipertajam. Dengan melakukan berbagai upaya seperti ini, kita

berharap sikap dan perilaku para anggota DPD dalam proses pembuatan kebijakan publik yang terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah benar-benar akan sejalan dengan apa yang menjadi tuntutan dan aspirasi masyarakat di daerah.

Bagaimana model perwakilan untuk anggota MPR? Anggota MPR adalah anggota DPR dan DPD. Seperti telah diuraikan di atas, model perwakilan politik anggota DPR idealnya adalah model mandat. Demikian pula dengan model perwakilan dari para anggota DPD. Jadi, model perwakilan politik anggota MPR seyogyanya mengacu pada model mandat. Apalagi jika kita mengingat kewenangan terkait dengan undang-undang dasar dan melantik serta memberhentikan presiden dan wakil presiden. Dengan demikian, sangat tidak tepat jika model perwakilan politik di MPR mengadopsi model wali atau politiko.

6. Ringkasan

Dari uraian di atas, kita dapat melihat bahwa model perwakilan politik sangat dipengaruhi oleh relasi antara rakyat, partai politik, pemilu, dan lembaga legislatif. Setidaknya ada tiga model perwakilan politik, yaitu model mandat, wali, dan politiko. Desain kelembagaan di Indonesia sebenarnya mengarahkan model perwakilan politik di DPR dan DPD ke model mandat. Namun demikian, dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti model pengorganisasian partai politik dan sistem pemilu, tidak sedikit anggota DPR dan DPD yang kemudian mengadopsi model wali dan politiko. Hal ini tentu saja sangat mempengaruhi dinamika dalam proses pembuatan kebijakan publik di kedua lembaga tersebut.

Terlepas dari apapun pilihan model perwakilan politik yang dipilih, setiap anggota DPR dan DPD kita seyogyanya benar-benar mau dan mampu untuk menjadi wakil rakyat. Mereka harus menjembatani antara tuntutan dan kepentingan publik dengan kebijakan publik. Model perwakilan yang baik akan menghasilkan kesesuaian antara keinginan publik dan kebijakan negara sehingga kebijakan publik sebenarnya merupakan apa yang menjadi tuntutan dan kepentingan rakyat. Hal ini tentu saja akan meningkatkan tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga legislatif. Jika bukan demikian yang terjadi,

maka itu menunjukkan ada yang salah dengan model perwakilan politik kita saat ini. Inilah yang menjelaskan mengapa tingkat kepercayaan publik kepada lembaga legislatif di negeri semakin turun dari waktu ke waktu. Dengan demikian, untuk mendorong kinerja dari sekaligus untuk meningkatkan tingkat kepercayaan publik kepada lembaga-lembaga perwakilan di Indonesia, kita perlu mendorong model perwakilan politik yang selama ini masih bersifat sangat formalistik ke model perwakilan politik yang lebih bersifat substansial.

Daftar Referensi

- Asshiddiqie, Jimly, 2007. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi. Jakarta: BIP Kelompok Gramedia.
- Heywood, Andrew, 2013. Politics. New York: Palgrave Macmillan.
- Isra, Saldi, 2010. Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya
- Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- J. C. Whalke, H. Eulau, W. Buchanan and L. C. Ferguson. 1962. The Legislative System. New York: Wiley.
- Katz, Richard S. and Peter Mair, 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party," Party Politics, Vol. 1, No. 1, hal. 5-28.
- Krouwel, Andrew, 2006. "Party Models, dalam Richard S. Katz dan William Crotty (Eds.). Handbook of Party Politics. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publication, hal. 249-269.
- Pitkin, Hanna Fenichel, 1967. The Concept of Representation. Berkeley: University of California.
- Rao, Nirmala. 1998. "Representation in Local Politics: a Reconsideration and some New Evidence," Political Studies, Vol. XLVI, hal. 19-35.
- Rehfeld, Andrew, 2005. The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy and Institutional Design, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rehfeld, Andrew, 2009. "Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy," The American Political Science Review, Vol. 103, No. 2, hal. 214-230.

- Rehfeld, Andrew. 2011. "The Concepts of Representation," *The American Political Science Review*, Vol. 105, No. 3, hal. 631-641.
- Salang, Sebastian, Yurist Oloan, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Konsorsium Pengembangan Rumah Aspirasi, dan Tim Konsorsium Pengembangan Rumah Aspirasi DPD, 2007. *Panduan pengelolaan rumah aspirasi DPD-RI*. Jakarta: Konsorsium Pengembangan Rumah Aspirasi DPD (Formappi-PSPK).
- Saward, Michael, 2006. "The representative claim," *Contemporary Political Theory*, Vol. 5 No. 3, hal. 297-318.
- Saward, Michael, 2010. *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Sukmajati, Mada, 2011. "How Islamic Parties Organize At The Local Level In Post-Suharto Indonesia: An Empirical Study of Six Major Islamic Parties In The Tasikmalaya District, West Java Province," disertasi di Universitas Heidelberg Jerman
- http://archiv.ub.uniheidelberg.de/volltextserver/12425/1/Dissertation_Mada_Sukmajati.pdf
- Urbinati, Nadia dan Mark E. Warren, 2008. "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory," *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, hal. 387-412.
- Williams, Melissa, 1998. *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton, NJ: Princeton University.

II. PERWAKILAN POLITIK BERINTEGRITAS DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

W. RiawanTjandra”

Abstrak

Peranan perwakilan politik yang sangat penting pascaamadenen UUD Negara RI 1945 mengharuskan adanya penguatan sistem integritas yang berjalan seiring dan sejalan dengan penguatan fungsi parlemen dalam menjalankan fungsi representasi politik. Kegagalan mengintegrasikan sistem integritas nasional dalam kelembagaan parlemen akan menjadi faktor yang sangat berpengaruh bagi kian memburuknya kinerja dan citra parlemen. Penguatan fungsi-fungsi penganggaran, legislasi dan pengawasan dalam sistem perwakilan politik DPR/D sangat menentukan bagi perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik secara menyeluruh. Absennya integritas dalam perwakilan politik akan menjadikan fungsi perwakilan politik hanya menjadi bagian dari kemunduran sistem negara demokrasi sebagai akibat disfungsi etika dan moralitas para aktor politik yang berpengaruh terhadap disfungsi perwakilan politik yang memiliki cacat moralitas.

Kata Kunci: perwakilan politik, integritas, demokrasi

Abstract

The essential role of political representation after the ammendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia requires strengthening of the integrity system which goes hand in hand with strengthening of the parliamentary functions in carrying out the functions of political representation. Failure to integrate the national integrity system in parliamentary institutions could become an influential factor towards worsening performance and image of the parliament. Strengthening the functions of budgeting, legislation and supervision in the DPR/D political representation system is crucial for the overall realization of good governance. The absence of integrity in political representation will cause the function of political representation to become part of the devline in the democratic state system as a result of the dysfunction in ethics and morality of the

political actors which lead to dysfunction of morally disabled political representatives.

Keywords: political representation, integrity, democracy

1. Pendahuluan

Kehadiran sistem perwakilan politik merupakan sebuah *conditio sine qua non* dalam sistem negara hukum demokratis. Hal itu disebabkan diperlukannya adanya mekanisme representasi bagi rakyat yang harus menjadi sumber kekuasaan, pelaksana kekuasaan dan tujuan dari penyelenggaraan kekuasaan dalam negara demokrasi. Beragamnya cara pandang rakyat mengenai pengelolaan urusan-urusan *res publicum* menghendaki perlunya kehadiran sistem perwakilan politik yang sungguh-sungguh mampu menjembatani pluralitas kepentingan dan beragamnya cara pandang rakyat (infrastruktur politik) terhadap penyelenggara kekuasaan negara (suprastruktur politik).

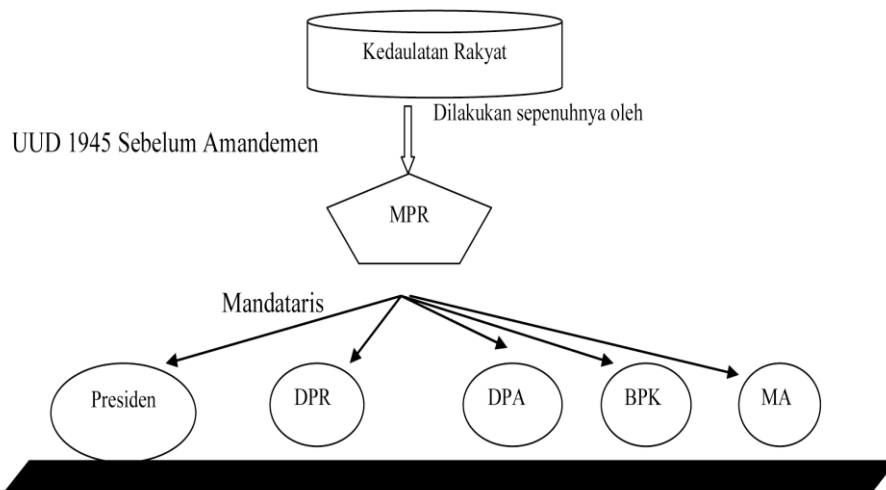
Sehubungan dengan urgensi kehadiran sistem perwakilan politik dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, mengharuskan perwakilan politik tersebut sungguh mampu menjalankan amanah rakyat dalam pelaksanaan fungsinya. Hal itu mengharuskan perwakilan politik tersebut mampu mewujudkan integritas dalam melaksanakan fungsinya. Terutama, agar fungsi-fungsi utama yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat tersebut dalam bentuk fungsi penganggaran, legislasi maupun pengawasan tidak menyimpang akibat adanya praktik-praktik penyalahgunaan wewenang atau maladministrasi.

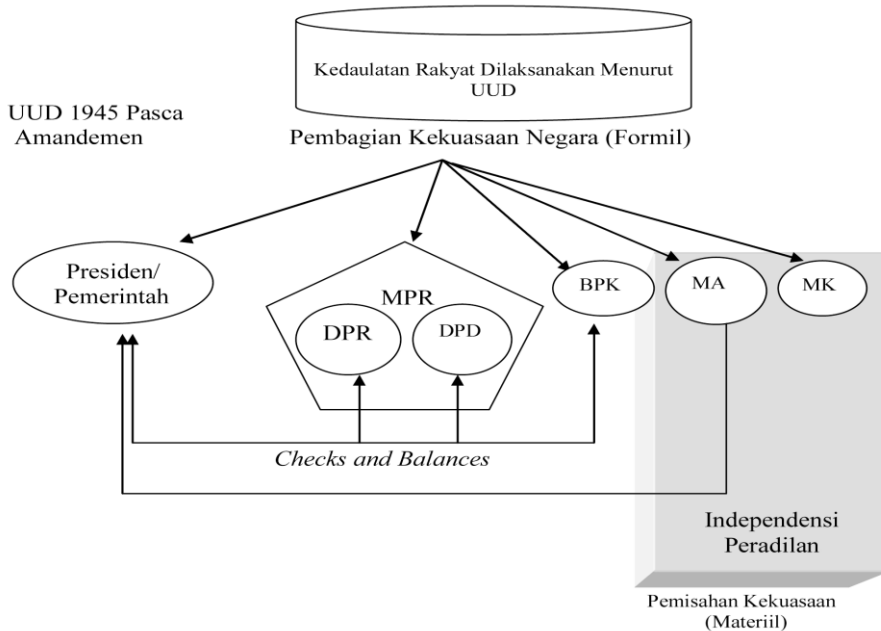
Transformasi paradigma konstitusional dari negara yang sempat dikenal sebagai negara "otoriter-birokratik" menjadi negara konstitusional demokrasi telah membawa perubahan signifikan terhadap sistem ketatanegaraan di negeri ini. Pada masa sebelum amandemen UUD 1945 sebagai buah reformasi 1998, sistem kekuasaan dan perwakilan di negeri ini berpuncak pada MPR yang dinisbahkan menjadi *the center of power* di negeri ini. Namun, ternyata tak lebih dari

• Penulis adalah Pengajar Hukum Kenegaraan dan Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara pada Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Tim Pakar Pimpinan DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta.

"stempel kekuasaan" yang menjadi sumber legitimasi rezim orde baru untuk berkuasa selama 32 tahun. Pasca amandemen UUD Negara RI 1945 sistem perwakilan politik dikembalikan di ranah kekuasaan MPR yang sejatinya telah berubah menjadi sebuah institusi joint session bagi DPR yang menjalankan fungsi political representation dan DPD yang menjalankan fungsi local representation yang juga sering disebut menjadi sistem soft bicameralism. Dalam sistem ketatanegaraan pasca amandemen UUD Negara RI 1945 dilakukan penguatan kedudukan dan kewenangan sistem representasi politik sambil di sisi lain dilakukan purifikasi sistem presidensial. Dalam sistem ketatanegaraan tersebut, integritas merupakan faktor kunci dalam menjalankan trifungsi lembaga parlemen, yaitu fungsi budgeting, fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Hal itu disebabkan, DPR memegang kekuasaan yang dominan dalam menjalankan fungsi representasi politik, jika dibandingkan dengan kewenangan DPD. Bergesernya kekuasaan politik pada DPR terjadi karena hasil amandemen UUD Negara RI 1945 mengakumulasikan kewenangan legislasi, penganggaran dan pengawasan di tangan DPR. Pola yang tak sebangun diberikan kepada DPD yang pada intinya hanya memiliki kewenangan subordinat di bawah kewenangan DPR.

Gambar.1.
Perbandingan Struktur Ketatanegaraan
Sebelum dan Pasca Amandemen UUD Negara





2. Konsep Perwakilan Politik yang Berintegritas

Istilah parliament mempunyai pengertian yang hampir sama dengan istilah assembly. Dengan asal kata parler, yang berarti bicara, parlemen dianggap sebagai tempat bicara atau merundingkan masalah-masalah kenegaraan. (Budiardjo, 2008: 315). Representasi politik yang dicerminkan dari kelembagaan parlemen, seharusnya merupakan saluran utama bagi rakyat untuk dapat menyalurkan aspirasinya dalam urusan-urusan publik yang menyangkut dirinya. Maka, pemilihan umum dinisbahkan untuk membuat atau memperbarui kontrak politik rakyat dengan para wakilnya yang akan ditugaskan merepresentasi rakyat dan menghadirkan pengawasan rakyat, penganggaran rakyat dan legislasi rakyat dalam kelembagaan parlemen.

Anggota parlemen di dunia umumnya, terutama untuk majelis rendah di negara dengan sistem bikameral, termasuk di Indonesia pascaamandamen UUD Negara RI 1945, menduduki jabatannya melalui proses pemilihan umum. Sementara untuk pengisian kursi majelis tinggi, ada beberapa cara yang digunakan, antara lain (1) pemilihan langsung oleh rakyat; (2) penunjukan oleh pemerintah, yang

kadang-kadang berlaku seumur hidup; (3) pemilihan tidak langsung oleh pemerintah daerah atau tingkat lokal; dan (4) pewarisan.

Berkaitan dengan relasi fungsional-ketatanegaraan antara anggota parlemen sebagai wakil dan pemilihnya sebagai pihak yang diwakili, Ranney berpendapat bahwa terdapat terdapat 2 (dua) perspektif berbeda, yaitu teori kebebasan dan teori mandat (Ranney, 1993: 260-262). Pertama, teori kebebasan. Teori ini menurut Ranney melihat bahwa wakil dipilih karena diasumsikan ia adalah orang yang memiliki kemampuan untuk mengenali dan merumuskan kepentingan pihak yang diwakili. Implikasinya, wakil mendapatkan kepercayaan untuk melakukan tindakan yang menurutnya terbaik tanpa keharusan untuk mengonsultasikan semua hal kepada pihak yang diwakili. Wakil boleh bersikap dan bertindak tanpa terikat secara ketat kepada pihak yang diwakilinya, karena pihak yang diwakili sudah memberikan kepercayaan kepadanya sebagai wakil. Kedua, teori mandat yang menempatkan bahwa kekuasaan wakil ada karena diberikannya mandat dari pihak yang diwakili. Oleh karena itu, tindakan yang dilakukannya di dalam parlemen harus sesuai dengan keinginan dari pihak yang diwakili. Dalam hal ini, wakil harus selalu berkonsultasi dengan konstituen.

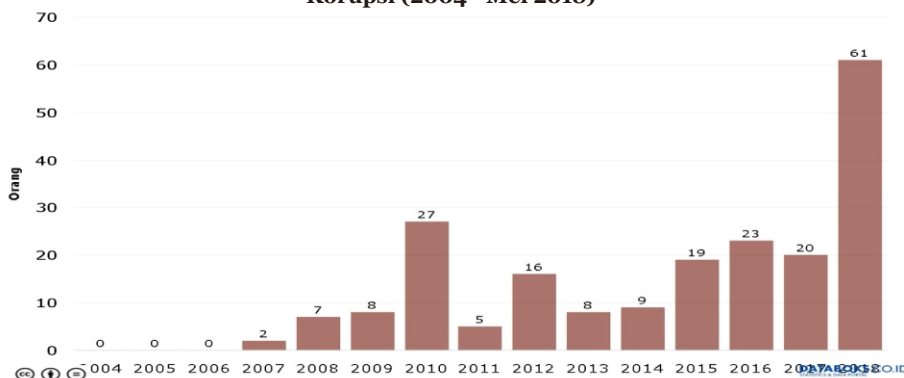
Tugas dari wakil rakyat dalam kelembagaan parlemen adalah untuk mewakili rakyat melalui fungsinya dalam proses legislasi, penganggaran maupun pengawasan. Namun, alih-alih melaksanakan mandat rakyat, perwakilan politik yang dilaksanakan justru memperlihatkan kebebasan penuh para wakil tersebut dalam melaksanakan fungsinya dalam sistem perwakilan politik. Akibatnya, rakyat justru seperti terputus relasi politiknya dengan sang wakil yang dengan leluasa memainkan otoritasnya sebagai wakil dalam perwakilan politik. Kegagalan dalam pelaksanaan fungsi representasi politik disebabkan belum terinternalisasikannya integritas dalam pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut. Integritas dapat diartikan sebagai konsistensi dan keteguhan yang tak tergoyahkan dalam menjunjung tinggi nilai-nilai luhur dan keyakinan. Definisi lain dari integritas adalah suatu konsep yang menunjuk konsistensi antara tindakan dengan nilai dan prinsip. Dalam etika, integritas diartikan sebagai kejujuran dan kebenaran dari tindakan seseorang. Lawan dari integritas adalah hipocrisy (hipokrit atau munafik). Seorang dikatakan “mempunyai integritas” apabila tindakannya sesuai dengan nilai, keyakinan, dan prinsip yang dipegangnya . Mudahnya, ciri seorang yang berintegritas

ditandai oleh satunya kata dan perbuatan bukan seorang yang kata-katanya tidak dapat dipegang. Seorang yang mempunyai integritas bukan tipe manusia dengan banyak wajah dan penampilan yang disesuaikan dengan motif dan kepentingan pribadinya. Integritas menjadi karakter kunci bagi seorang pemimpin. Seorang pemimpin yang mempunyai integritas akan mendapatkan kepercayaan (trust) dari pegawainya. Pimpinan yang berintegritas dipercayai karena apa yang menjadi ucapannya juga menjadi tindakannya.

Kompas tanggal 2-11-2018 dalam artikel berjudul “Sapuan Mulia di Kanvas Kekuasaan” pada halaman 3 menuliskan bahwa “terpisahnya moral dan politik kini kerap menjadi pemandangan yang muncul dalam realitas kekuasaan. Padahal sejarah republik ini menunjukkan sosok-sosok yang memberi warna mulia pada kanvas kekuasaan. Mereka adalah sosok yang telah selesai dengan dirinya.” Sejarah mulia peran tokoh-tokoh politik bangsa di masa-masa menjelang dan awal kemerdekaan sesungguhnya layak untuk dijadikan rujukan bagi perilaku politik yang berintegritas dan berakhlak mulia.

Akhir-akhir ini, kasus-kasus korupsi politik yang banyak terjadi nyaris selalu melibatkan anggota DPR/D. Tabel di bawah ini kiranya bisa memberikan gambaran mengenai jumlah anggota DPR dan DPRD yang tertangkap dalam kasus-kasus korupsi yang menunjukkan masih rendahnya integritas sistem perwakilan politik di kelembagaan parlemen di negeri ini, baik di pusat maupun daerahi (Katadata, 2018).

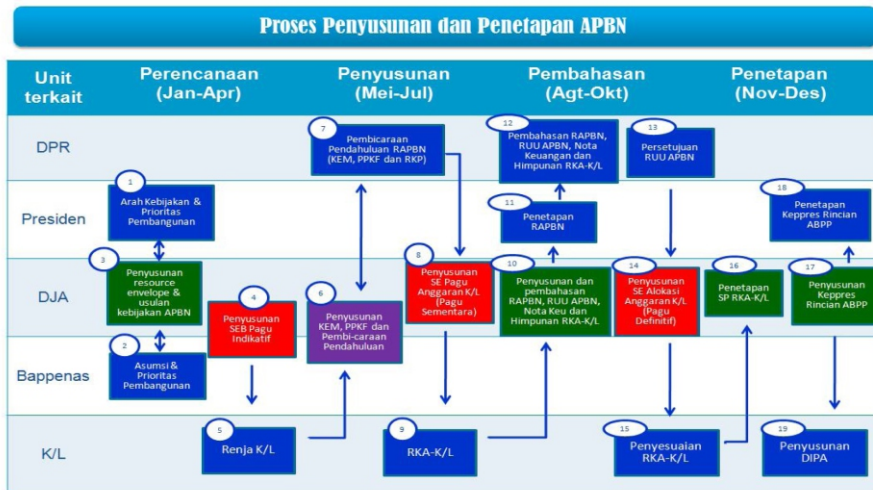
Diagram.1.
Jumlah Anggota DPR dan DPRD yang Tertangkap
Korupsi (2004 - Mei 2018)



Data di atas memperlihatkan bahwa sejak tahun 2004, anggota DPR dan DPRD yang terlibat kasus korupsi telah mencapai 205 orang atau 24% dari total 856 orang. Rendahnya sistem integritas yang tak berjalan seiring dengan penguatan fungsi dan kedudukan konstitusional DPR/D pasca amandemen UUD Negara RI 1945. Kondisi ini sungguh memprihatinkan karena rendahnya integritas moral individual, fungsional dan institusional dari para aktor politik dalam tubuh parlemen telah menjadi variabel yang bisa mengunci efektivitas fungsi perwakilan politik dari lembaga DPR, tempat APBN disahkan dan locus penyusunan produk legislasi serta pengawasan politik terhadap pelaksanaan undang-undang dilaksanakan. Arena yang paling rentan terhadap terjadinya perilaku politik koruptif adalah terutama di ranah penganggaran dan pengawasan, meskipun juga tidak menutup kemungkinan di ranah fungsi legislasi juga rentan terhadap perilaku politik tak berintegritas.

Sehubungan dengan pelaksanaan fungsi legislasi, Formappi pernah menyatakan bahwa DPR juga masih gagal dalam memenuhi target kinerja. Hingga akhir masa sidang DPR tahun 2017 saja, badan legislatif hanya mampu mengesahkan 6 (enam) rancangan undang-undang prioritas. Padahal, pada tahun 2017 tersebut sesungguhnya terdapat 52 (lima puluh dua) rancangan undang-undang yang masuk dalam program legislasi nasional prioritas. Selain enam UU tersebut, memang juga ada 11 (sebelas) UU yang telah disahkan DPR pada tahun itu, namun kesebelas UU itu masuk dalam kategori kumulatif terbuka, seperti konvensi internasional, UU APBN, dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu). Kinerja DPR di sektor legislasi diperkirakan juga dinilai tak akan meningkat drastis pada tahun 2018. Apalagi, tahun 2018 dan 2019 merupakan tahun politik yang diwarnai Pilkada serentak, pemilu legislatif, dan pemilihan presiden (BBC. 2018).

Gambar.2.
Siklus Penyusunan APBN



Dalam siklus penganggaran seperti terlihat pada gambar di atas, interaksi politik ketatanegaraan antara DPR dan Eksekutif menempatkan kedudukan dominan eksekutif pada alur administratif penyusunan RAPBN yang melibatkan Kementerian Keuangan selaku Chief Financial Officer dan Kementerian Sektoran selaku Chief Operational Officer. Namun, di ranah proses politik di DPR, peranan DPR sangat menentukan terhadap keberhasilan pihak eksekutif dalam memuluskan usulan RAPBN yang disusunnya. Korupsi dalam pembahasan RAPBN terjadi karena tertutupnya proses pembahasan anggaran oleh Badan Anggaran. Kewenangan yang besar dalam penyusunan anggaran sebagai implikasi kewenangan absolut DPR untuk menyetujui atau menolak usulan anggaran merupakan celah bagi terjadinya perilaku koruptif dalam penyusunan APBN. Hal itu juga diperparah oleh peran Badan Kehormatan dan fraksi di DPR yang tidak berfungsi dengan optimal. Tidak adanya pemisah antara fungsi perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan di DPR menjadi titik rawan terjadinya perilaku koruptif. Bahkan, dalam beberapa kasus seperti kasus korupsi KTP elektronik, demikian pula kasus-kasus korupsi yang melibatkan M Nazaruddin, Zulkarnaen Djabar, Wa Ode Nurhayati, dan Angelina Sondakh yang notabene merupakan anggota Banggar DPR, terjadi karena para anggota DPR itu mempunyai peluang besar menentukan sendiri siapa yang menerima proyek pemerintah dan siapa yang menjadi kontraktornya.

3. Korupsi dan Korupsi Politik

Seorang pemikir Jack Bologne (1993) mengatakan, akar penyebab korupsi ada empat: Greed, Opportunity, Need, Exposes. Keempat hal itu disebut oleh Bologne sebagai GONE theory, yang diambil dari huruf depan dari setiap frase tadi. Greed atau keserakahan, berkaitan dengan adanya perilaku serakah yang secara potensial ada di dalam diri setiap orang; Opportunity atau kesempatan, berkaitan dengan keadaan organisasi atau instansi atau masyarakat yang sedemikian rupa sehingga terbuka kesempatan bagi seseorang untuk melakukan kecurangan terhadapnya. Needs atau kebutuhan, berkaitan dengan faktor-faktor yang dibutuhkan oleh individu-individu untuk menunjang hidupnya yang menurutnya wajar; dan Exposure atau pengungkapan, berkaitan dengan tindakan atau konsekuensi yang akan dihadapi oleh pelaku kecurangan apabila pelaku ditemukan melakukan kecurangan. Empat akar masalah di atas merupakan halangan besar pemberantasan korupsi. Namun, dari keempat akar persoalan korupsi tadi, pusat dari segala perilaku koruptif adalah sikap rakus dan serakah. Sistem yang bobrok maupun kebutuhan yang mendesak tak serta-merta mendorong orang korupsi. Hukuman yang rendah bagi pelaku korupsi juga kiranya belum tentu membuat orang lain terinspirasi untuk ikut-ikutan melakukan korupsi.

Robert Klitgaard (2014) berpendapat bahwa monopoli kekuatan oleh pimpinan (monopoly of power) ditambah dengan tingginya kekuasaan yang dimiliki seseorang (discretion of official) tanpa adanya pengawasan yang memadai dari aparat pengawas (minus accountability), maka akan terjadi korupsi. Perubahan pola pemerintahan yang tersentralisasi menjadi terdesentralisasi dengan adanya otonomi daerah telah menggeser praktik korupsi yang dahulu hanya didominasi oleh pemerintah pusat kini menjadi marak terjadi di daerah. Hal ini selaras dengan teori Klitgaard bahwa korupsi mengikuti kekuasaan (Ibid.). Korupsi adalah kejahatan kalkulasi atau perhitungan (crime of calculation) bukan hanya sekedar keinginan (passion). Seseorang akan melakukan korupsi jika hasil yang didapat dari korupsi tinggi dan lebih besar dari hukuman yang didapat serta kemungkinan tertangkapnya yang kecil. Manakala korupsi dilakukan oleh para aktor politik secara berjangkauan dalam sistem kebijakan dan kekuasaan politik, maka hal itu disebut sebagai korupsi politik.

Gambar.3.

$C = M + D - A$	<i>C = Korupsi</i>
	<i>M = Monopoly of Power</i>
	<i>D = Discretion of official</i>
	<i>A = Accountability</i>

Sumber: Klitgaard, R., 2014

Pemikiran dari Bologne dan Klitgaard tersebut kiranya bisa menjelaskan akar individu terjadinya perilaku koruptif dari para elite politik. Peluang terjadinya korupsi menjadi lebih besar manakala sistem politik maupun kebijakan memberikan peluang yang lebih besar bagi diwujudkannya perilaku koruptif tersebut. Maka, upaya untuk mencegah terjadinya perilaku koruptif di lingkungan parlemen adalah dengan memperbaiki sistem pengambilan kebijakan politik di tubuh DPR/D sambil memperbaiki moralitas individu aktor-aktor politik yang menjadi pelaku dalam pengambilan berbagai keputusan politik di lingkungan parlemen.

Dicanangkannya sistem integritas nasional seharusnya mampu menjadi faktor pendorong untuk mencegah terjadinya berbagai praktik korupsi di ranah kekuasaan para penyelenggara negara, termasuk di lingkungan DPR/D. Sistem Integritas Nasional adalah sebuah sistem yang di dalamnya terdiri atas pilar-pilar para penyelenggaranya sistem pemerintahan/ keorganisasian, yang dalam pelaksanaannya menjunjung tinggi integritas demi tegaknya kewibawaan institusi tersebut. Dari berbagai variasi di seluruh dunia, pilar-pilar integritas, yang paling umum dari suatu masyarakat, meliputi: Pemerintah, DPR, Pengadilan, Pegawai Negeri, Lembaga-lembaga Pengawas (seperti Ombudsman, Komite Akuntan Publik, BPK, BPKP, KPPU, KPK, Polisi, dan lainnya), masyarakat sipil, sektor swasta, media massa dan badan-badan internasional (TI, 2014).

Sehubungan dengan integritas, terdapat beberapa definisi tentang integritas (Rahadian dalam Winarno, 2014), yaitu: 1) Integritas menurut Harcourt adalah mutu, sifat, atau keadaan yang menunjukkan kesatuan yang utuh sehingga memiliki potensi dan kemampuan yang memancarkan kewibawaan; kejujuran; (kamus besar bahasa indonesia); 2) Seseorang berpegang pada apa yang menurut orang tersebut atau dianggap etis; 3) Henry Cloud ketika berbicara tentang

integritas berpendapat bahwa integritas berbicara tentang menjadi orang yang utuh, yang terpadu, dan seluruh bagian dari diri seseorang yang berlainan bekerja dengan baik dan berfungsi sesuai rancangan; 4) Fredrick Galtung menggunakan rumus: $I = C_1 + A + E - C_2$; I: Integrity, C1: Competency, A: Acountability, E: Ethics, C2: Corruption; 5) Integritas menurut Puka adalah integrasi dari sifat-sifat dan kemampuan yang dikagumi kedalam sebuah sistem kebijakan yang berfungsi; dan 6) Brown et al mendefinisikan integritas dalam perspektif baru bahwa seseorang/institusi dikatakan berintegritas, jika seseorang/institusi tersebut ketika melakukan tindakan konsisten sesuai dengan nilai, tujuan dan tugas yang diemban oleh seseorang/institusi tersebut.

KPK dalam Road Map Pemberantasan Korupsi di Indonesia tahun 2011-2023 merumuskan Sistem Integritas Internasional, adalah sistem yang berlaku secara nasional dalam rangka pemberantasan korupsi secara terintegrasi yang melibatkan semua pilar penting bangsa. Korupsi dapat berkurang karena setiap pilar memiliki akuntabilitas horisontal, yang mendistribusikan kekuasaan sehingga tidak ada monopoli dan kebijakan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan (KPK,RI, 2011). Berkaca pada pengertian integritas dan sekaligus dikaitkan dengan Road Map Pemberantasan Korupsi di Indonesia yang disusun oleh KPK tersebut kiranya untuk memperbaiki sistem kebijakan di DPR/D perlu dibangun model akuntabilitas horizontal yang mampu mencegah konsentrasi kekuasaan politik pada alat kelengkapan DPR/D tertentu. Di tubuh DPR/D perlu dibangun sistem checks and balances internal agar sungguh mampu mewujudkan sistem akuntabilitas horizontal dan menginternalisasikan integritas bagi setiap aktor di lingkungan DPR/D yang dimulai sejak dari pengkaderan di tubuh Partai Politik, proses rekrutmen politik yang berintegritas dan membangun kultur dan struktur politik di tubuh DPR/D yang sungguh-sungguh mampu mewujudkan integritas secara sistemik, mengoptimalkan fungsi Badan Kehormatan dan fraksi.

Sebenarnya, pernah terdapat beberapa wacana dalam penangan para koruptor seperti terlihat pada tabel di bawah dan beberapa di antaranya sudah diimplementasikan. Namun, jumlah perilaku koruptif dalam melaksanakan sistem perwakilan politik tak kunjung menurun. Maka, diperlukan strategi komprehensif dalam upaya memberantas perilaku koruptif dalam sistem perwakilan politik. Hal itu dilakukan melalui perbaikan sistem pemilu, membangun akuntabilitas horizontal dalam sistem kelembagaan parlemen,

perbaikan sistem pengkaderan partai politik dan rekrutmen politik merupakan bagian dari upaya untuk memperbaiki sistem integritas dalam perwakilan politik.

Tabel.1.
Beberapa Wacana Penanganan Terhadap Koruptor

Waktu	Usul Penanganan	Keterangan
Juli 2002	Pelaku korupsi tidak disholatkan sampai uang hasil jarahan dikembalikan	Diusulkan oleh Masyarakat Alim Ulama dan Konferensi Nahdlatul Ulama
Februari 2008	Koruptor diberikan kerja sosial sebagai hukuman tambahan	Dalam KUHP terbuka peluang kerja sosial
Juli 2008	KTP Pelaku diberi tanda khusus	Diusulkan Ketua KNPI Hasanudin Yusuf
Agustus 2008	Tersangka korupsi diborgol dan diberi baju khusus saat menjalani proses hukum	Berdasarkan survey KPK
Agustus 2009	Tidak memberikan remisi dan pengurangan masa tahanan	Muncul ICW dikarenakan korupsi sebagai kejahatan luar biasa
April 2010	Memiskinkan koruptor dengan menyita harta kekayaan pelaku korupsi	Diusulkan oleh Arifin Muchtar Direktur Pusat Kajian Anti Korupsi
April 2011	Hukum mati	Usulan Ketua Umum PP Muhammadiyah Din Syamsudin
April 2011	Pencabutan hak politik sebagai penyelenggara negara semur hidup	Rekomendasi Muktamar PPP
Sumber: Kompas, 16 Juni 2011		

4. Empat Usulan Solusi

Beberapa tawaran solusi perlu diajukan dalam tulisan ini untuk mengembalikan marwah sistem perwakilan politik parlemen. Pertama, penguatan sistem integritas dimulai dari sistem rekrutmen dan kaderisasi di lingkungan partai politik. Nilai-nilai integritas perlu ditanamkan sejak pembinaan kader di lingkungan partai politik yang nantinya akan duduk di kursi parlemen. Kedua, perbaikan total terhadap sistem pemilu, baik di ranah regulasi, sistem penyelenggaraan, suprastruktur penyelenggara maupun infrastruktur pendukung. Money politic sebagai akar perilaku koruptif terjadi sejak proses pemilu yang diselenggarakan di lingkungan sosial yang permisif terhadap praktik-praktik money politic. Hal itu juga menjadi jerat bagi para kontestan pemilu yang setelah duduk di kursi parlemen akan terdorong untuk berpikir mengenai pengembalian "modal pemilu" maupun mencari "sumber modal baru" untuk mempersiapkan kontestasi pemilu berikutnya. Ketiga, diperlukan penerapan penuh sistem integritas nasional di lingkungan DPR/D. Hal itu dapat

dilakukan antara lain dengan: penguatan sistem integritas melalui regulasi, penataan sistem melalui peraturan tata tertib yang mencegah terjadinya praktik-praktik korupsi politik di lingkungan parlemen. Keempat, perlunya perbaikan tata kelola dalam interaksi politik antara DPR/D dengan Pemerintah/Pemda dalam berbagai proses pembahasan anggaran, legislasi maupun pengawasan yang dapat mengeliminasi praktik-praktik "politik dagang sapi" yang memberikan ruang subur bagi terjadinya interaksi politik koruptif dalam kolaborasi politik antara parlemen dan eksekutif.

Daftar Referensi

AH. Rahadian, 2014. Prosiding Seminar STIAMI, Volume I, No. 02, Oktober 2014.

BBC, 2018. Potret Kinerja DPR 2017.

<https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-42442235>

Bologna, Jack G. dan Robert J. Linqvist, 1987. *Fraud Auditing and Forensic Accounting New Tools and Techniques*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Bologne, J, 1993. *Handbook on corporate fraud: Prevention, detection, and investigation*: Butterworth-Heinemann.

Katadata, 2018. Data Korupsi.

[//https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/09/05/berapa-anggota-dpr-dan-dprd-yang-tertangkap-korupsi](https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/09/05/berapa-anggota-dpr-dan-dprd-yang-tertangkap-korupsi)

Klitgaard, Robert, 2014. *Controlling Corruption*. Published May 13th 2014 by University of California Press ebook.

KPK RI, 2011. *Road Map dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia tahun 2011-2023*.

Budiarjo, Miriam, 2008. *Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Ranney, Austin, 1993. *Governing: An Introduction to Political Science*. New Jersey: Prentice-Hall.

III. INTEGRITAS WAKIL RAKYAT: SUATU REFLEKSI

Suryo Adi Pramono”

Abstrak

Tulisan dengan perspektif sosiologis ini berfokus pada konsep integritas yang dipandang dari beberapa aspek: (1) ontologis (apa makna tentang integritas dan wakil rakyat), (2) kronologis (kandidasi wakil rakyat sebelum menjadi anggota lembaga perwakilan), (3) kualifikasi (melalui bahasan tentang tracking diri) dan (4) fungsional-struktural (peran sebagai legislator dan petugas partai). Wakil rakyat memiliki integritas bila ia mampu menyatukan pada dirinya sekaligus beberapa kepentingan ini: (1) kepentingan diri; (2) kedewanan; (3) basis massa; (4) parpol/"ideologi"; dan (5) pemerintahan/kenegaraan (ketika terpilih dan bekerjasama dengan lembaga supratraktur politik yang lain). Untuk itu perlu dibangun sistem integritas wakil rakyat yang berlapis, berjenjang dan multi-domain. Ini merupakan hal penting oleh karena integritas adalah komposit dari nilai, pengetahuan, empiri/pengalaman, penempaan diri dan proses refleksi internal, yang lalu dikristalisasikan, dan kemudian kristal itu menjadi pijakan proses eksternalisasi oleh diri wakil rakyat itu, begitu seterusnya, yang bergerak siklis-longitudinal bergerak ke depan. Tulisan subyektif-reflektif ini mengambil tulisan Bung Hatta (Demokrasi Kita) sebagai inspirasi yang didialogkan dengan informasi media dan pengetahuan pribadi penulis. Dengan demikian, tulisan ini lebih bersifat opini daripada hasil riset, sehingga tidak dimaksudkan sebagai penilaian utuh atas seluruh populasi wakil rakyat.

Kata kunci: wakil rakyat, integritas, kandidasi, refleksi, peran legislasi

• Kepala Pusat Studi HAM dan Demokrasi Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Abstract

*This article will focus on the concept of integrity through a sociological perspective using the following aspects: (1) ontological (the meaning of integrity an "people's representatives"); (2) chronological (process of candidacy); (3) qualification (self-tracking); and (4) functional-structural (legislative roles and "party's cadre"). The integrity of "people's representatives" requires the ability of harmoniously integrating these different interests: (1) self-interests; (2) legislative roles; (3) mass base; (4) political party and its ideology; and (5) government/state. For this purpose, it is necessary to build a system of integrity with multi-layers, multi-steps, and multi-domains. Integrity is a composite of values, knowledge, empirical involvement, on going self-formation and reflexive processes of the individual which needs to be internalised deep within themselves. The result of which would be the foundation of the externalisation process by the representatives within the cyclical-longitudinal movement of socio-political practices. This subjective-reflective article will borrow notions from Bung Hatta's book *Our Democracy* as inspirations which will be dialogued with information from mass media and personal knowledge. Through this, the article is meant to be a personal-reflective opinion, not as a research result and cannot be used as a complete evaluation of all the people's representatives.*

Key words: people's representatives, integrity, candidacy, reflection, legislative roles

Demokrasi bisa tertindas sementara karena kesalahannya sendiri, tetapi setelah ia mengalami cobaan yang pahit, ia akan muncul kembali dengan penuh keinsafan.. (Hatta, 1960)

Demikianlah renungan dan keyakinan Bung Hatta ketika merenungkan proses Demokrasi Terpimpin. Apakah hal itu relevan bagi kita di abad 21 yang akan menyongsong pemilu 2019? Inilah yang akan coba saya renungkan. Dan memang demokrasi bukan perkara mudah yang hendak dipraktikkan di Indonesia yang diwarnai oleh beragam rezim, dari progresif-kebangsaan, liberal, terpimpin, otoritarian-birokratis, dan liberal-poliarkhis. Oleh karena itu Bung Hatta pun sadar akan tantangan ini ketika merefleksikan perwujudan demokrasi yang kita

pinjam dari warisan Barat ini untuk negara tercinta. Bung Hatta menulis (Hatta, 1960: 15):

Kalau di negara-negara yang sudah lama menjalankan demokrasi saja masih terdapat perbuatan menyalahgunakan kekuasaan, apalagi di negara yang masih muda seperti Indonesia. Bagi beberapa golongan, menjadi partai pemerintah berarti juga "membagi rezeki". Golongan sendiri diutamakan, masyarakat dilupakan.

Potret itu bukan hanya berlaku untuk mereka yang bergabung ke pemerintahan, dengan koalisi partai politik, tetapi juga semua partai yang memiliki wakil di DPR/D, bahkan partai itu sendiri yang dengan caranya meraih "rezeki" dari kalangan-kalangan tertentu yang bisa diakses. Mereka lakukan itu semua untuk kepentingan sendiri, bukan untuk masyarakat, atau bagi yang baik hati, mereka akan mengkombinasikannya. Pelaku itu adalah para individu, kelompok atau golongan yang memiliki kepentingannya sendiri. Sebab itu (Hatta, 1960: 15):

Partai yang pada hakikatnya alat untuk menyusun pendapat umum secara teratur, agar rakyat belajar bertanggung jawab sebagai pemangku negara dan anggota masyarakat. Tetapi pada kenyataannya, partai dijadikan tujuan dan negara sebagai alatnya.

Idealisme politik ketika para Ibu dan Bapak Bangsa membangun negeri ini kini berubah menjadi pragmatisme politik yang bertumpu untuk kepentingan diri dan kemudian negara diperalat untuk itu. Mereka tak ubahnya sebagai petualang politik dan ekonomi yang hanya berorientasi pada profit making dan rent seeking. Apakah semua pelaku ini seperti itu potretnya? Tentu tidak semua. Selalu ada perkecualian. Mereka inilah yang lalu menjadi perlu dikasihani ketika dharma-bhakti mereka tertutup oleh "dharma-mukti" para petualang tersebut. Oleh karena itu tepatlah refleksi Bung Hatta ini (Hatta, 1960: 16):

Akhirnya, orang masuk partai bukan karena keyakinan, tetapi untuk memperoleh jaminan. Suasana politik semacam itu memberi kesempatan kepada berbagai jenis petualang politik dan ekonomi, memberi ruang manusia pencari keuntungan maju ke muka. Segala pergerakan dan semboyan nasional diperalat mereka, partai-partai politik ditungganginya, untuk

meraih kepentingan pribadi. Maka timbulah anarki dalam politik dan ekonomi. Selanjutnya, korupsi dan demoralisasi merajalela.

Tindak koruptif dan demoralisasi ini telah terjadi dan masih berlangsung hingga kini. Semakin lama jumlah wakil rakyat anggota DPR dan DPRD yang melakukan korupsi ini secara fluktuatif cenderung meningkat, yaitu 61 orang pada tahun 2018, dibandingkan 20 orang pada tahun 2017, 23 orang pada tahun 2016, 19 orang pada tahun 2015, dan di bawah 10 orang pada tahun 2013-2014. Pada tahun 2010 dan 2012 para wakil rakyat pelaku tindak pidana korupsi berjumlah 27 dan 16 orang. Angka koruptor terendah di antara mereka adalah 5 orang pada tahun 2011 (Kompas, 2018). Apa yang Bung Hatta tulis pada tahun 1960 seperti perkataan kenabian yang realitanya persis kita temukan pada tahun 2018 ini. Terlebih lagi, dua terma di dalamnya, "korupsi" dan "moral" tercermin pada harian yang saya kutip dan terbit hari ini (Kompas, 2018). Oleh sebab itu, kita perlu merefleksikan terus apa yang terjadi dalam "demokrasi kita", seperti judul buku Bung Hatta itu. Demokrasi kita diisi oleh banyak orang yang tidak memiliki integritas diri sebagai wakil rakyat, menurut harian itu, di mana sekurang-kurangnya ada 196 koruptor yang berasal dari lembaga perwakilan (DPR/D). Jumlah itu adalah yang terbesar bila kita bandingkan dengan kalangan swasta (181 orang), eselon I/II/III (133 orang), lainnya (75 orang), walikota/bupati dan wakil (72 orang), kepala lembaga/kementerian (22 orang), hakim (18 orang), gubernur (14 orang), pengacara (7 orang), jaksa (6 orang) korporasi (4 orang), polisi (2 orang) dan duta besar (1 orang). Bila Bung Hatta masih sugeng (hidup) maka beliau pasti merana melihatnya, karena keinsafan itu tak kunjung tiba di kalangan politisi.

Meneruskan proses reflektif ini, saya akan melakukan hal sama secara subyektif, sehingga tentu saja apa yang saya sampaikan tidak bisa dikatakan sebagai sebuah penilaian obyektif. Tulisan ini hanya merupakan buah permenungan temporer yang tentu masih harus diasah dengan diskusi panjang dan mendalam serta diadu dengan data yang bisa dipertanggungjawabkan. Oleh sebab itu, diskursus atas buah gagasan ini akan sangat diperlukan untuk mengkristalkannya menjadi sebuah keyakinan politik atas tilikan masa kini.

1. Wakil Rakyat

Saya mengawalinya dengan mendalami apa itu "wakil rakyat". Saya akan melakukannya dengan sekurang-kurangnya membahasnya berdasarkan dua perspektif: (1) linguistik, dan (2) ideologis (dasar negara: Pancasila).

Pertama, secara linguistik, kata "wakil" bermakna: "wakil/wa·kil/ n 1 orang yang dikuasakan menggantikan orang lain; 2 orang yang dipilih sebagai utusan...". Ada empat makna wakil dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), namun kedua makna itulah yang dalam hemat saya sangat relevan (kbbi.web, 2018). Bila dikaitkan dengan konsep "wakil rakyat" maka ia berarti menjadi (1) "orang yang dikuasakan menggantikan rakyat"; dan (2) "orang yang dipilih sebagai utusan rakyat". Oleh karena kita memilih sistem republik dan demokrasi, di mana seluruh orientasi proses sistem politik outputnya ditujukan "kembali kepada rakyat" (re-publik) dan yang berdaulat di dalamnya adalah rakyat (demos-kratos), maka konsep "wakil rakyat" berarti semua orang yang menerima kuasa untuk menggantikan rakyat dan dipilih sebagai utusan rakyat harus menghayati bahwa mereka bukanlah "tuan", melainkan "hamba" yang "dipilih dan diutus" serta "diberi kuasa" oleh rakyat. Seluruh hasil kerjanya harus dikembalikan kepada rakyat. Untuk itu semua, para wakil itu digaji dan menerima seluruh privilese sebagaimana aturan-perundangan mengatur.

Bila "wakil rakyat" itu dimasukkan ke dalam skema sistem politik, sebagaimana pernah digagas secara klasik oleh David Easton", maka mereka ini bersama dengan eksekutif berfungsi sebagai "prosesor" input yang mereka terima dan kumpulkan dari rakyat untuk diwujudkan menjadi output yang dikembalikan lagi kepada rakyat. Mereka akan menerima umpan-balik (feed-back) dari rakyat untuk mengetahui apakah output itu sesuai dengan aspirasi (tuntutan dan dukungan) rakyat atau tidak, serta dengan penilaian itu mereka akan mengetahui apakah kinerjanya bagus dan sesuai dengan kehendak pemegang kedaulatan atau tidak. Akseptabilitas dan elektabilitas mereka ditentukan oleh kinerjanya dan bagaimana mereka menjalin relasi aspirasional dengan rakyat. Oleh karena itu, kerja aspirasional menjadi sangat mutlak bagi para "wakil rakyat" karena aspirasi inilah yang menjadi apa yang dikuasakan dan apa yang menjadi kehendak "tuannya". Untuk itu maka wakil rakyat perlu menghayati makna "kerakyatan", sebagaimana Sila Keempat Pancasila mengamanatkannya.

Pada Sila Keempat ini kita dapat menemukan beberapa kata kunci: kerakyatan, hikmah, kebijaksanaan, permusyawaratan, perwakilan. Apakah makna dari kelima kata kunci ini? Apakah makna kerakyatan? Dengan mengacu pada makna wakil di atas maka makna kerakyatan bagi saya adalah orientasi, cara kerja, penghayatan dan cara hidup para wakil rakyat supaya ia menyatu dan dapat menyelami apa yang dikehendaki oleh rakyat yang memberinya kuasa, mandat dan memilihnya. Karena ia adalah representasi sosial rakyat maka ia seharusnya menunjukkan sosok seperti subyek yang diwakilinya, seperti suatu sampel mewakili populasinya (dalam logika metode survei).

Di mana posisi rakyat ini ditemukan? Dalam proses pemilu dan demokrasi kepartaian kita, karena mereka berasal dari Daerah Pemilihan (Dapil) tertentu, maka mereka harus menyelami dan menyatu dengan rakyat di dapil tersebut, dengan tanpa melupakan rakyat secara umum dalam tugas-tugas kedewanan ketika mereka terpilih sesuai dengan tugas komisi yang diembannya. Maka rakyat itu dapat ditemukan di dapil dan tugas kedewanan mereka. Mereka perlu mengharmonisasikan, menyelaraskan diri, menyatu dan menghayati sosok rakyatnya.

Saya menjadi teringat suatu cerita ketika DN Aidit berjumpa dengan Ketua Mao di Peking. Konon, entah benar entah tidak, Ketua Mao menanyakan siapakah yang diperjuangkan oleh Aidit? Aidit lalu menjawab bahwa ia memperjuangkan kaum buruh dan tani. Kita tahu bahwa SOBSI dan BTI menjadi organisasi cukup progresif dalam memperjuangkan para anggotanya pada waktu itu dengan aneka aksi sepihak, protes, penanaman lahan gersang, dan lain-lain. Apakah kata Ketua Mao kepada Kawan Aidit? Bagaimana kamu bisa memperjuangkan buruh dan tani bila penampilanmu saja jauh berbeda dari mereka? Konon katanya, waktu itu Aidit memakai setelan jas putih-putih, serasi dengan celana panjangnya. Mendengar itu, Aidit malu. Setelah pulang, ia menggerakkan para kader partai untuk melakukan sensus pertanian se-Jawa untuk mempelajari fenomena petani dan buruh tani. Ia menggerakkan kedua organ di atas untuk sungguh-sungguh membela kaum buruh dan tani. Ia lebih sering terlihat hanya mengenakan baju putih lengan pendek daripada jas necis seperti kaum terpelajar pada umumnya. Asosiasi diri terhadap rakyat menjadi faktor penting dalam menghayati apa yang diperjuangkan. Ini bukan hal yang jauh dari realita. Seorang kawan anggota DPR RI pun mau mengganti

mobil mewahnya dengan "hanya" berkendara toyota kijang ketika menjumpai konstituen di dapilnya di Jawa Tengah setelah menerima saran salah seorang staf lapangannya. Meskipun dalam kesederhanaan seorang anggota DPR RI tetap saja berbeda tampilan dan gaya hidupnya dari para pemilihnya, namun dengan mengganti kendaraan itu menunjukkan upaya apresiatif bagaimana ia mau "memperkecil" jarak dengan rakyatnya. Tentu akan lebih bermakna dan esensial bila hidup kesehariannya pun sebersahaja rakyat yang diperjuangkannya.

Kesederhanaan adalah kemewahan. Hal ini akan lebih mudah dilakukan oleh para wakil rakyat tingkat kota atau kabupaten yang memberi kemungkinan lebih banyak berinteraksi dengan konstituennya, dan godaan hedonistik tidak sekuat di ibukota negara atau ibukota propinsi. Banyak para wakil rakyat yang mau melakukan hal ini, dalam hemat saya, namun juga tidak sedikit yang tetap mau "mengambil jarak" dengan pemilihnya dan rakyat secara umum untuk menunjukkan gaya hidup elite atau tanpa sadar bahwa ia pun telah menjadi elite sehingga lupa dengan gaya hidupnya yang kian berjarak dengan rakyatnya. Mereka membuat "pembeda" (differences) untuk menunjukkan posisi kelasnya, sebagaimana Foucault pernah menganalisisnya untuk fenomena sosial di Paris. Gaya hidup adalah symbolic power untuk menunjukkan kelas ekonomi, kultural dan politiknya sebagai elite. Tidak sedikit di antara mereka yang melakukan korupsi dengan aneka motif, yang dalam catatan sementara sebuah harian nasional berjumlah 196 orang (dari 2009-2018) (Kompas, 2018).

Kata Abraham Samad, sumber korupsi adalah gaya hidup, kalau orang mau hidup sederhana maka ia akan terhindar dari korupsi. Dan akar inilah yang belum tertangani, yang kata Arya Hadi Darmawan (Dekan FEMA IPB), ketika menjadi Pembicara Kunci pada Konferensi Ikatan Sosiologi Indonesia di Universitas Sam Ratulangi, Manado beberapa tahun lalu, gaya hidup hedonistik itu berakar pada ideologi neo-liberalisme yang bersarang pada anak bangsa kita. Ada kalanya mereka mengkritik Barat tetapi ironisnya mereka menikmati gaya hidupnya. Inilah yang oleh Herbert Marcuse disebut dengan desublimasi-represif: direpresi, tetapi tidak sadar, dan malah menikmatinya. Mereka dibelit oleh hal-hal artifisial daripada substansial.

Gaya hidup hanyalah titik kaji. Di balik itu pasti ada kesadaran

diri yang menggerakkan, atau identifikasi diri sesuai dengan kelas ekonomi dan status sosialnya yang baru. Maka kita tidak heran ketika melihat wakil rakyat yang semula biasa saja dan akrab dengan rakyat, namun ketika menjabat, dan ini berarti mengalami mobilitas vertikal, ia lalu berbeda cara berinteraksinya dengan para pendukungnya. Jarak sosial muncul ketika posisi politik baru diembannya. Fungsi dan peran dalam posisi itu menyibukkannya dalam tugas kedewanan sehingga dunianya menjadi "dunia kantor", bukan dunia "kerakyatan", "dunia jalanan", yang selalu hadir dan merasakan "denyut-nadi aspirasi" rakyatnya. Kawan lain yang melakukan "dunia kantor" ini kini kembali menjadi "bukan siapa-siapa" lagi setelah ia melupakan rakyatnya selama menjadi anggota dewan, dan bahkan menduduki jabatan Ketua DPRD. Ia menerima hukuman ketika pada pemilu legislatif berikutnya tak lagi dipilih oleh basis massa di dapilnya.

Pada titik ini kita belajar bahwa "kerakyatan" adalah cara hidup. Di manapun kita ditempatkan di dalam piramida sosial, karena keberhasilan karir politik kita, bila kita melupakan "rakyat" maka habis sudah karir kita. Tidak harus menolak menjadi orang kaya untuk tetap menjalin relasi intensif dengan rakyatnya. Kalau toh mereka masih bisa mengakali rakyat yang memang kini bergeser sehingga ada banyak yang mau menerima politik uang sehingga wakil rakyat ini masih duduk sebagai wakil rakyat di lembaga kedewanan, kita pun tahu bahwa mereka bukanlah wakil rakyat yang sesungguhnya, karena mereka menginstrumentasikan rakyat, dan mereka menipu diri mereka sendiri, mereka kehilangan jati diri yang utuh alias mengalami split personality. Mereka bukanlah orang yang "dipilih", "diutus", tetapi memaksakan diri untuk dipilih dan diutus dengan politik uang. Bila kita, bukan mereka, yang melakukan hal itu, maka kita juga tengah menghancurkan kedaulatan rakyat, karena rakyat didorong untuk memiliki "kesadaran palsu" (false consciousness) sehingga mau menerima politik uang, atau rakyat kecewa lalu melakukan politik uang, sehingga kesadaran diri sebagai pemegang kadaulatan menjadi hilang. Interaksi antara rakyat dan wakilnya menjadi interaksi transaksional dan rakyat ditegakan untuk menjual dirinya. Pada titik ini, demokrasi di ambang kematian esensialnya, meskipun secara legal formal dan prosedural masih kita temukan keberadannya. Apa yang dikhawatirkan Bung Hatta di atas kini dilakoni oleh para penerusnya. Ini hal yang sangat ironis di era reformasi. Apanya yang direformasi bila data menunjukkan realita sebaliknya?

Oleh karena itu, kerakyatan berarti: (1) cara hidup sederhana yang tidak berjarak dengan rakyat; (2) mengetahui, menghayati dan

memperjuangkan rakyat; (3) menerima diri sebagai wakil rakyat karena melalui proses pemilihan memang "dipilih" dan "diutus" oleh rakyat, bukan karena politik uang; (4) seluruh orientasi perjuangan dan kinerja perwakilan untuk rakyat; (5) berperan untuk melestarikan kedaulatan pada rakyat, bukan melemahkan kesadaran rakyat akan hal itu dengan aneka cara; (6) memperkuat kerja kepartaian dengan mengelola basis dukungan massa di dapilnya sehingga rakyat terlayani dan partai dijembatani, dan (7) modus kesadaran-reflektif (termasuk kritik-otokritik) untuk selalu melakukan penjernihan motivasi altruistik untuk memperjuangkan hak-hak dan kepentingan rakyat.

Terma kedua dalam Sila Keempat Pancasila adalah "hikmah". Apakah maknanya? Menurut KBBI, hikmah (/hik-mah/ n) adalah "1 kebijaksanaan (dari Allah): kita memohon -- dari Allah Swt.; 2 sakti; kesaktian: -- kata-kata; 3 arti atau makna yang dalam; manfaat: wejangan yang penuh - (kbbi.web, 2018). Dari ketiga makna itu, saya pikir makna pertama dan ketiga yang relevan. Ini berarti para wakil rakyat harus membangun relasi vertikal (dengan Tuhan) dan horisontal (dengan rakyat) sehingga menemukan makna terdalam dari realita atau pengalaman atau kasus atau masalah atau aspirasi yang dijumpainya dan itu semua pasti akan memberi manfaat bagi dirinya dan rakyat yang diperjuangkannya. Itu akan mungkin terjadi bila mereka memiliki kebiasaan reflektif, berdialog di dalam diri secara vertikal dan horisontal. Setiap realita empiris selalu dicari makna terdalamnya sehingga menjadi subjective meanings (Weber) dan inilah yang akan menjadi motives (Parsons) dalam tindakan. Hikmah akan memberi nilai dan arti terdalam mengenai kepentingan apa yang harus diperjuangkan, atas dasar apa, untuk siapa dan secara etis-moral seperti apa, juga secara konstitusional sesuai dengan UUD 1945 atau tidak, serta aturan perundangan di bawahnya, serta secara ideologis, sesuai tidak hal itu dengan Pancasila sebagai ideologi dan pandangan hidup (way of life). Bila hikmah itu diperoleh melalui proses refleksi, lalu ia menjadi motif yang menggerakkan (energi), maka tindakannya, secara Weberian, akan mengombinasikan sekaligus antara tindakan rasional-bertujuan (zweckrationalitat) yang mendasarkan diri pada efektivitas sarana dalam mencapai tujuan dan tindakan rasional berdasarkan nilai (wertrationalitat) karena ketika ia bertindak ia sedang menerapkan nilai-nilai yang diyakininya untuk kebaikan kehidupan bersama (bonum commune). Jalan politik adalah "jalan ibadah", ia adalah *contemptatio in actio* (komtemplasi-aktif), *tapa ngrame*, *urip sak jeroning pati lan mati sak jeroning urip*. Para politisi

awal kemerdekaan, tentu tidak semua, telah sampai pada derajat kesadaran dan praksis ini.

Namun untuk dapat melakukan refleksi, para wakil rakyat perlu "saat teduh", ruang waktu untuk perenungan, di hadapan rutinitas kesibukan kerja kedewanan, kepartaian, politik dan urusan domestik diri berserta keluarganya. Apakah ini mungkin dilakukan di hadapan banalitas hidup keseharian yang penuh dengan hiruk-pikuk selama ini? Pengalaman saya bergaul "on-off" dengan kawan wakil rakyat, saya melihat bahwa itu mungkin dilakukan. Pertama, dalam diskusi atau pembicaraan dari hati ke hati, yang tentu saja melibatkan pikiran sebagai daya dukung, ia masih bisa melakukannya. Namun, hal ini membutuhkan suasana tertentu. Bagaimanakah suasana ini ditemukan dan diciptakan, saya kira ini agenda yang harus dirancang dan disadari terus-menerus. Kedua, setelah wakil rakyat menghadapi peristiwa besar, baik politik maupun personal, yang mengagetkannya. Momen ini akan membawanya menilai ulang apa yang dialami dan lakukan selama ini. Pada titik inilah refleksi dilakukan dan hikmah ditemukan. Rasio, mengikuti Immanuel Kant, diposisikan sebagai "pure reason" yang mengkritisi rasio pada diri sendiri. Pada titik inilah wakil rakyat diharapkan bisa "mengambil jarak" dengan aneka kepentingan, dan mengembalikan motivasi awal pada apa yang menjadi tugas pokoknya secara etis, moral, filosofis dan kelembagaan dalam kaitannya dengan rakyat.

Pada titik ini, agama, spiritualitas, keyakinan kebutuhan menemukan urgansinya. Namun ini semua bukan soal ketaatan semata, yang lalu dikalkulasi dengan hukuman dan ganjaran, neraka dan surga semata, tetapi lebih daripada itu, hal ini adalah soal olah rasa, olah batin, soal penghayatan batin terdalam. Politisi seyogyanya memandang agama bukan seperti pemusik memandang dirigen sebuah orkestra yang agung yang harus ditaati aba-abanya semata, tetapi lebih dari itu, ia sebaiknya juga memerankan diri ibarat pemain musik jazz, yang secara personal, tanpa dirigen, menemukan rasa bermusik dan memainkannya sehingga bisa berperan harmonis dalam peran hidup politiknya. Mereka bisa menghayati, menemukan keindahan, mencapai ekstase peran-fungsionalnya sebagai ciptaan yang bertugas hamemayu hayuning bawana dalam tugas perutusannya; dan itu semua secara altruistik dimaksudkan untuk mencintai sesama, ciptaan, sebagai wujud cintanya kepada Sang Pencipta, sebagaimana Jalalludin Rummi dan Rabi'ah Al Adawiyah mencontohkannya. Pada titik ini, refleksi adalah mereguk dan menghasilkan energi positif untuk kerja

"perwakilan" yang dilakoninya. Agama secara hakiki sebenarnya memberikan ruang dan arahan reflektif akan hal ini. Kata Bung Hatta, inilah fondasi moral dari Sila Pertama Pancasila: Aspek Ketuhanan. Dalam kaitan ini, secara tekstual, Bung Hatta menulis: "Jika diperhatikan benar-benar, Pancasila itu terdiri atas dua fondasi. Pertama, fondasi moral, yaitu Ketuhanan yang Maha Esa. Kedua, fondasi politik, yaitu perikemanusiaan, persatuan Indonesia, demokrasi, dan keadilan sosial." (Hatta, 1960: 30)

Kedua fondasi inilah yang perlu menjadi pijakan reflektif bagi para wakil rakyat. Apakah hal ini mungkin dilakukan? Kata Jack Ma, tak ada yang tak mungkin. Tak ada yang kebetulan. Tinggal kita, bagaimanakah meraihnya dengan berfokus dan bersungguh-sungguh. Bila wakil rakyat bekerja untuk kesejahteraan masyarakat dengan tulus maka diri mereka pun akan memperoleh kesejahteraan. Kerelaan dalam berkarya untuk orang lain, bukan untuk diri sendiri; altruisme. Itulah sebabnya, maka refleksi akan membuahkan hikmah akan makna kehidupan yang lebih dalam, termasuk dalam dunia politik perwakilan. Fondasi moral dan politik menjadi dua sisi dari satu mata uang yang sama yang perlu diinternalisasi oleh para wakil rakyat.

Bila hikmah selalu dipetik dalam setiap peristiwa kehidupan, maka ia akan menemukan kebijaksanaan. Inilah mengapa para pendiri negeri mengaitkan kata "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan", baru kemudian kesemuanya itu dimasukkan ke dalam domain "dalam permusyawaratan/perwakilan". Dengan dipimpin oleh hikmah dan kebijaksanaan inilah maka musyawarah untuk mencari gagasan terbaik secara bersama-sama dengan berdiskusi mendalam, substantif dan memandang kepentingan bangsa dan negara jauh ke depan kiranya dapat dilakukan. Dalam musyawarah inilah para wakil rakyat yang memiliki hikmah dan kebijaksanaan hendak menemukan gagasan bersama bagi kebaikan bangsa dan negara; bukan memenangkan ide dan kepentingan sendiri. Mereka sadar bahwa mereka membawa aspirasi rakyat yang memberikan mandat atau kuasa atau yang mengutusinya sehingga masing-masing wakil rakyat membawa aspirasi basis massa politiknya, sehingga dengan memusyawarahkannya maka mereka dapat menata "puzzle" aspirasi dari berbagai basis massa politik untuk menemukan aspirasi secara utuh. Musyawarah dicapai dengan menemukan rumusan gagasan yang memiliki akar aspirasi dari pemilih yang mereka wakili di dapilnya. Pada titik ini, voting lalu menjadi tidak relevan lagi. Oleh karena itu

mufakat dicapai dengan segala kebijaksanaan yang mereka miliki dan dengan proses ini mereka pun menuai hikmah apa bagi diri mereka dan rakyatnya. Maka ketika mereka melakukan musyawarah untuk mencapai mufakat, mereka sebenarnya juga melakukan laku pikir dan batin: hikmah apa lagi yang akan diperoleh. Mereka juga melakukan "social practices" akan apa yang menjadi pedoman dalam diri (structure) yang berpusat pada nilai hikmah dan kebijaksanaan. Pada titik ini mereka menjadi agency, dengan aneka kemampuan reflektif dan stock of knowledge yang dimiliki, dalam melakukan sumbangan politik kerakyatan melalui proses musyawarah-mufakat.

Mereka yang mencari hikmahlah yang akan kian bijak, sebagaimana proses di atas. Kita memerlukan wakil rakyat yang memiliki banyak hikmah dalam kehidupan politiknya sehingga di dalam hiruk-pikuk aneka kepentingan dan tekanan politik, serta ambisi karir, atau obsesi ideologis itu mereka masih bisa menemukan kebijaksanaan hidup. Apakah makna kebijaksanaan? Menurut KBBI, arti bijaksana dan kebijaksanaan adalah sebagai berikut (kbbi.web, 2018):

bijaksana/bi·jak·sa·na/ a 1 selalu menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya); arif; tajam pikiran; 2 pandai dan hati-hati (cermat, teliti, dan sebagainya) apabila menghadapi kesulitan dan sebagainya: dengan -- ia menjawab pertanyaan yang bersifat menjerat;

kebijaksanaan/ke·bi·jak·sa·na·an/ n 1 kepandaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya): berkat - beliau, terlepaslah kita dari bahaya besar; 2 kecakapan bertindak apabila menghadapi kesulitan dan sebagainya: perkara ini terserah kepada - orang tua si anak

Pada definisi itu, kita membayangkan bahwa orang yang bijaksana adalah orang yang lihai mendayagunakan olah pikirnya, bukan hanya secara text-book (pengetahuan), melainkan, dan lebih-lebih, dalam aneka realita [pengalaman: kesulitan, bahaya, pemecahan masalah, menjawab pertanyaan menjerat dan rumit (tricky); pengetahuan; dan kehati-hatian atau kecermatan/ketelitian], penghayatan afektif-kognitif (arif), serta pada kapasitas diri: penajaman kemampuan berpikir. Hikmah akan membawa wakil rakyat kian matang dalam oleh pikir (pandai, tajam pikiran, cermat, banyak akal untuk penyelesaian

masalah) dan kearifan (timbang-rasa dalam mengontrol ketajaman pikir, sehingga bisa bener lan pener).

Orientasi sosok matang seperti inilah yang dalam hemat saya dikehendaki oleh Prof. Djojodiguno ketika mengajar Ilmu Kewiryaan di FISIPOL UGM. Tujuan mata-kuliah ini adalah membentuk para mahasiswa menjadi "satria-pinandhita". Kata beliau, menurut penuturan seorang kawan, makna "satria" adalah orang yang membela, berkorban dan memperjuangkan bangsa dan negara (labuh-labet mring bangsa lan negara), sedangkan makna "pinandhita" adalah bertindak dalam keutamaan hidup (laku utama). Inilah yang kiranya dapat dipadankan dengan konsep philosopher-king dalam tradisi pemikiran Yunani klasik. Basis kekesatriaan adalah fondasi kedua Pancasila, sedangkan pijakan kepandhitaan adalah fondasi pertama Pancasila, sebagaimana Bung Hatta tulis di atas. Inilah orientasi diri sosok wakil rakyat yang diidealkan.

Praksis kerakyatan para wakil rakyat harus dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan yang diraihnya dalam proses reflektif ini. Bila ini terjadi maka konsep deepening democracy bisa diwujudkan, bukan hanya procedural democracy. Apa yang ini terjadi cenderung berupa praksis instrumentalisasi rakyat oleh para elite, baik lokal maupun nasional, atau tokoh lain yang hendak menjadi elite dan mereka yang tengah duduk pada struktur kepartaian atau posisi sosial atau okupasi tertentu yang kemudian terjun ke dunia politik. Melihat politik berbiaya tinggi seperti dewasa ini maka hanya merekalah yang memiliki modal finansial, atau memperoleh dukungan modal finansial dari sponsor tertentu, yang bisa bertarung dalam proses kandidasi sebagai wakil rakyat dalam pemilu. Dalam kajian saya sebelumnya, untuk pemilu 2014, seorang calon petahana DPR RI, dengan sangat hemat ia membutuhkan 1,6 milyar rupiah untuk meraih 120.000 suara. Namun karena pertimbangan lain, ia terlibat dalam aneka festival dan aksi politik populis, maka ia menghabiskan sekitar 3 milyar rupiah. Angka ini hanya dimiliki oleh mereka yang ber-uang (the have), sehingga sistem pemilu kita diskriminatif bagi mereka yang tak bermodal besar. Bagi caleg baru, yang belum dikenal, biaya itu bisa jadi lebih besar lagi. Tentu untuk pemilu kandidasi DPRD Propinsi dan Kota/Kabupaten nilai pengeluaran bisa lebih kecil. Sementara untuk caleg DPD RI bisa saja lebih besar. Oleh sebab itu, prosedur seperti ini membuat proses deepening democracy susah diwujudkan. Korupsi yang marak di kalangan anggota DPR/D di muka menunjukkan pula bahwa proses demokrasi yang mahal ini tidak serta-merta bisa menghasilkan wakil rakyat yang berintegritas. Itulah sebabnya, hikmah kebijaksanaan

perlu memimpin proses kerakyatan dalam pemilu dan politik.

Dimensi lain dari demokrasi pada Sila Keempat adalah permusyawaratan. Bung Hatta menjelaskan bahwa musyawarah adalah proses orisinal dalam demokrasi kita di desa-desa. Musyawarah menuju mufakat adalah esensi demokrasi asli Indonesia yang ada di desa-desa. Bung Hatta menulis sebagai berikut (Hatta, 1960: 24 & 27):

Jika ditilik benar-benar, ada tiga sumber yang menghidupkan cita-cita demokrasi sosial di dalam kalbu pemimpin-pemimpin Indonesia waktu itu. Pertama, paham sosialis barat, yang menarik perhatian mereka karena dasar-dasar perikemanusiaan yang dibelanya dan menjadi tujuannya. Kedua, ajaran Islam, yang menuntut kebenaran dan keadilan Ilahi dalam masyarakat serta persaudaraan antara manusia sebagai mahluk Tuhan, sesuai dengan sifat Allah yang Pengasih dan Penyayang. Ketiga, pengetahuan bahwa masyarakat Indonesia berdasarkan kolektivisme. Paduan semuanya itu hanya memperkuat keyakinan, bahwa bangunan demokrasi yang akan menjadi dasar pemerintah Indonesia di kemudian hari haruslah suatu perkembangan dari demokrasi Indonesia asli, yang berlaku di desa-desa Indonesia.

Kelima anasir demokrasi asli itu: rapat, mufakat, gotong-royong, hak mengadakan protes bersama, dan hak menyingkir dari daerah kekuasaan raja, dipuja dalam lingkungan pergerakan nasional sebagai pokok yang kuat bagi demokrasi sosial, yang akan dijadikan dasar pemerintahan Indonesia Merdeka di masa datang.

Apa yang dimusyawarahkan hingga tercapai mufakat adalah aspirasi kerakyatan yang telah diproses di dalam hikmah-kebijaksanaan para wakil rakyat itu. Pada konteks ini, ujaran kebencian (hate speech), hoax, pendapat asal kritik, gagasan tanpa data, dan seterusnya, lantas tidak masuk di dalam kategori proses musyawarah-mufakat ini.

Proses itupun dilakukan dengan cara perwakilan. Dalam hal ini, maka kualitas wakil rakyat adalah mereka yang sudah terbiasa hidup dengan penuh hikmah-kebijaksanaan dan cakap di dalam bermusyawarah; bukan asal menang sendiri melalui voting, bahkan diwarnai oleh walk-out. Membandingkan para wakil rakyat kita sekarang dengan mereka di awal kemerdekaan sampai demokrasi liberal, saya mendapat kesan ada penurunan kualitas. Meskipun kita

tahu, politisi "jaman old" inipun tak lepas dari kritik Bung Hatta dalam buku *Demokrasi Kita*.

Demikianlah, maka sosok wakil rakyat yang saya pahami memang masih jauh dari harapan bila kita mengacu pada konsep ideal. Tetapi sudahlah, toh pemimpin atau pemuka rakyat juga menunjukkan kualitas rakyat yang diwakilinya? Maka ini lalu menjadi keprihatinan dan tugas kita bersama. Perubahan mulai dari diri sendiri. Ini adalah "via dolorosa" bagi dunia perpolitikan kita, terutama ketika berharap akan banyaknya wakil rakyat kita yang berintegritas.

2. Integritas

Apakah makna integritas? Makna yang paling sering saya dengar tentang integritas adalah "satunya kata dan perbuatan". Inilah yang seringkali dilakukan oleh media massa dan media sosial dengan melacak perkataan para wakil rakyat di masa lalu -dalam posisi, kepentingan dan konteks tertentu-yang kemudian disandingkan dengan apa yang dilakukannya kemudian, serta apa yang dikatakannya pada konteks yang berbeda. Perkataan "gantung saya di Monas bila saya korupsi", "saya akan berjalan kaki dari Jakarta ke Yogyakarta", "katakan tidak pada korupsi", adalah beberapa kata yang mewarnai perpolitikan para wakil rakyat yang kemudian terbukti bahwa kata yang diucapkan tidak sama dengan perbuatannya. Ada banyak hal serupa yang kalau kita telusur akan menemukannya.

Makna integritas kedua bagi saya adalah kebersatuan artikulasi kepentingan oleh wakil rakyat dan rakyat yang mewakilkan atau diwakilinya, atau memilihnya. DPR/D memberikan instrumen untuk hal ini, misalnya dengan memberi masa reses (beserta pendanaannya), fasilitas untuk membangun rumah aspirasi, dan konsultasi publik dalam pembahasan Reperda atau RUU. Hemat saya, hal ini sudah banyak dilakukan oleh para wakil rakyat. Anggota DPD pun melakukannya. Pertemuan-pertemuan informal para wakil rakyat ketika masa reses pun dimanfaatkan para konstituen untuk mengundangnya, atau atas kemauan para wakil rakyat sendiri. Kelompok kecil orang pun bisa melakukannya bila memiliki akses ke wakil rakyatnya. Saya kira hal ini telah berlangsung baik. Tentu saja ada pula wakil rakyat, terutama DPR RI, DPD RI dan DPRD Propinsi, yang menghindar untuk menemui konsituennya karena pertimbangan ekonomi. Memang telah menjadi pengetahuan umum bahwa rakyat pun memiliki banyak kepentingan dan kesusahan keluarga yang

kemudian dimintakan bantuan kepada para wakilnya. Bila hal ini dikalkulasi berjumlah cukup banyak dan merepotkan maka bisa jadi, dan bisa dimengerti, bahwa kemudian para wakil rakyat ini cenderung menghindar. Pada titik ini maka integrasi antara wakil dan yang diwakili menjadi tidak padu.

Namun demikian, tidak jarang yang menggunakan kekuasaan dan fungsi "perwakilan" untuk kepentingan para wakil rakyat sendiri. Mereka melakukan "politik atas nama rakyat" untuk melakukan praksis politiknya tanpa menjanging aspirasi konstituen sebelumnya. Sebagaimana kita tahu, secara teoritik, wakil rakyat berada di lembaga perwakilan rakyat (suprastruktur politik) melalui pemilu (setelah direkrut dan dicalonkan oleh partai politik/infrastruktur politik) untuk menjembatani antara rakyat, partai politik dan lembaga suprastruktur politik tempat aspirasi rakyat diperjuangkan dan diproses menjadi keputusan (decision making process). Maka integrasi berarti ketika wakil rakyat menjadi sosok mediatik antara ketiga ranah itu. Berkaitan dengan pemahaman ini, kita melihat bahwa ada variasi praksis politik wakil rakyat dalam menggunakan kekuasaan yang dimiliki dan fungsi perwakilan yang diembannya. Wakil rakyat yang berintegritas seharusnya mengintegrasikan fungsi kerakyatan dengan menjanging aspirasi dan melakukan komunikasi politik dengan rakyat pendukungnya, melakukan kerja mandatori yang ditugaskan oleh partai pengusungnya dan menjalankan fungsi perwakilan pada lingkup lembaga perwakilan (legislatif) sesuai dengan aspirasi dan mandat yang diterima dan tugas kedewanan yang dilakukan.

Oleh sebab itu, pada ranah lembaga perwakilan, makna integritas ketiga yaitu sumpah jabatan dan tugas kedewanan harus menyatu dengan kerja politik yang dilakukannya. Wakil rakyat yang terkena proses hukum karena tindak korupsi, melakukan tindakan indisipliner, dinyatakan bersalah oleh Mahkamah Kehormatan Dewan (DKP/D), serta melakukan tindakan lain yang melanggar aturan-perundangan dan etika publik maka sebenarnya mereka tidak lagi berintegritas. Ia harus taat pada sumpah jabatan dan tugas kedewanan yang diemban. Posisi mereka bukan sekadar pos politik untuk memperoleh "pundi-pundi ekonomi" bagi partai dan diri serta kelompoknya, melainkan fungsi perwakilan yang diatur oleh aturan-perundangan. Posisi mereka bukan pula sebagai infiltran politik-ideologis untuk secara perlahan dan bertahap menggantikan kesepakatan asasi negara bangsa kita (baca: "empat pilar") melainkan melakukan kerja fungsional di dalam kerangka "empat pilar" itu.

Integritas inilah yang juga diperlukan komitmennya oleh para wakil rakyat. Dengan demikian, kita mengarahkan pembangunan kita, yang untuk sebagian melalui kerja para wakil rakyat itu, untuk mengejar ketertinggalan kita dari negara-negara lain. Wakil rakyat perlu mengarahkan diri para "mimpi besar" ke depan dengan bersinergi dengan eksekutif dan yudikatif, dan menjalin kerjasama dengan media massa, parpol pengusung dan konstituen pendukung, serta organisasi masyarakat sipil. Warisan besar itulah (legacy) yang dinanti oleh rakyat dari para wakilnya, misalnya menghasilkan UU yang visioner dan berumur panjang untuk menata arah kemajuan bangsa-negara. Pembahasan RUU bukanlah praktik politiking untuk kepentingan diri sendiri dan golongannya, dengan transaksi pasal-pasal tertentu, atau mendominasi posisi kedewanan atas rival koalisi politiknya.

Integritas berikutnya, keempat, berkaitan dengan etika dan moral. Secara sosiologis, interaksi sosial akan membentuk sistem nilai yang disepakati bersama (shared values). Nilai adalah hal-hal yang dinilai baik dan karenanya hendak diwujudkan di dalam masyarakat untuk kepentingan bersama, dan kemudian dijaga kelestariannya. Oleh karena masyarakat hendak menjaga keberadaannya, maka sistem nilai ini berubah menjadi sistem norma ketika sudah mengandung larangan dan ganjaran/penghargaan terhadap tindakan yang melanggar atau mematahinya. Nilai-nilai normatif yang menjadi pedoman untuk bertindak karena diyakini sebagai hal yang baik inilah yang saya maksudkan sebagai etika. Sebagaimana Max Weber menyebut Etika Protestan, maka etika dalam hal ini juga apa yang menjadi arah, patokan, pegangan hidup yang diyakini sebagai hal baik bagi para penganutnya. Hal-hal baik yang diyakini ini secara sosial merupakan konstruksi kolektif di dalam masyarakat. Ketika ia lalu menjadi patokan hal yang benar dan salah, baik dan buruk, maka ia menjadi pijakan moral. Nilai-nilai moral yang dihayati dan menjadi patokan bertindak, menghayati kehidupan, dan menilai capaian hidupnya inilah yang disebut dengan etika. Etika tentu saja berbeda dari etiket, yang bermakna sebagai sopan-santun dalam pergaulan. Oleh sebab itu, wakil rakyat yang berintegritas, dalam pandangan saya, bila ia menyatu dengan sistem nilai, norma, moral dan etika rakyatnya. Sebagai entitas representatif, wakil rakyat merupakan ekstrapolasi dari populasi rakyat yang diwakilinya. Bila perilaku etika dan moralnya berbeda dari rakyat yang diwakilinya maka ia tidak lagi wakil rakyat yang berintegritas. Ia berjarak, terlepas, tidak menyatu, dengan rakyatnya. Ia keluar dari

orbit nilai, norma, moral dan etika rakyatnya. Ia menjadi "meteor" lepas yang tanpa orbit. Ia tidak memiliki asal dan dasar pijakan.

Oleh sebab itu, bila demi harta dan gaya hidup kemudian para wakil rakyat melakukan tindakan koruptif, sebagaimana data di muka, maka ia telah melukai pijakan etika dan moral rakyatnya. Uang negara adalah uang rakyat sehingga kalau wakil rakyat mengkorupsi uang negara maka ia mengambil uang rakyat, ia mencuri uang tuan yang memilih dan diwakilinya. Tindakan ini bertentangan dengan etika dan moral. Oleh sebab itu, aturan perundangan, sebagai perwujudan dari sebagian sistem norma masyarakat yang disahkan oleh lembaga yang orotitatif, akan menyatakannya bersalah melalui proses peradilan. Dengan proses dan kondisi ini maka wakil rakyat ini tidak lagi memiliki integritas diri. Ia secara normatif telah "bercerai" dari nilai, norma, moral dan etika rakyat yang diwakilinya. Ia terpisah, tidak menyatu, tidak integratif dengan rakyat berikut nilai-nilai kebaikan yang diyakini dan dipraktekkan rakyatnya, dan semula dipraktekkannya sendiri sebelum tindakan koruptif dilakukan. Ia tidak integratif terhadap sistem nilai, rakyat dan dirinya sendiri.

3. Kandidasi

Mencermati paparan di muka maka proses kandidasi menjadi penting bagi rakyat untuk memilih calon wakilnya. Apa yang perlu dicek dari para calon wakil rakyat ini? Pada hemat saya, kita perlu cek apakah mereka memiliki (1) rekam jejak yang berkaitan dengan tugas representasi publik, (2) melakukan kampanye secara damai: menghindari hoax, ujaran kebencian, toleran terhadap kandidat lain, pilihan kata yang menyejukkan, tidak mengaduk-aduk emosi, tidak berbasis pada ikatan primordial, mengutamakan tawaran rasional, mau menyatakan maaf bila bersalah, dan sebagainya, yang tidak membuat konflik horisontal, (3) menyusun tema kampanye berbasis data pada dapilnya, lalu membuat program solutif bagi masalah pada dapilnya, dan (4) menawarkan diri melakukan kontrak politik atas apa yang disepakati bersama antara mereka yang mendukungnya dan apa yang akan dilakukannya bila terpilih.

Dalam kaitan ini maka kerja detil menjadi syarat seorang wakil rakyat. Ini harus dilakukan berbasis data, dan kemudian menjadikannya usulan program yang akan disampaikan kepada eksekutif dalam rapat dengar pendapat. Perlunya kerja detil ini menjadi perhatian Bung Hatta, sebagaimana kutipan di bawah ini (Hatta, 1960: 20):

Bahwa Soekarno seorang patriot yang cinta pada tanah airnya dan ingin melihat Indonesia yang adil dan makmur selekaslekasnya, itu tidak dapat disangkal. Dan itulah barangkali motif utama baginya untuk melakukan tindakan yang luar biasa itu, dengan tanggung jawab sepenuhnya pada dirinya sendiri. Tetapi, berhubung dengan tabiat dan pembawaannya, dalam segala ciptaannya dia hanya memandang garis besarnya. Hal-hal mengenai detail, yang mungkin menyangkut dan menentukan dalam pelaksanaan rencana, tidak dihiraukannya. Sebab itu dia sering mencapai yang sebaliknya dari yang ditujunya itu.

Mencermati hal demikian maka menjadi wakil rakyat adalah menjaga integritas diri bahwa apa yang disampaikan adalah untuk kepentingan publik yang diperjuangkannya. Itu dilakukan bukan semata-mata ambisi pribadi, melainkan meletakkan ambisi pribadi sebagai kepanjangan tangan perjuangan publik akan kepentingan dan penyelesaian masalah yang dihadapi. Dan itu tidak hanya sekadar niat baik, tetapi juga mempersiapkannya sampai hal-hal detil, sehingga seorang wakil rakyat perlu melakukan *capacity building* untuk menunjang tugas elektoral dan representasinya. Untuk wakil rakyat, hal detil ini dapat berawal dan berfokus pada data konstituen di dapilnya. Ketelitian akan membantunya ketika bekerjasama dengan eksekutif dalam tugas kedewanan sehingga kesan selama ini bahwa hanya eksekutiflah yang paham detil bisa diimbangi oleh kualitas wakil rakyat yang berpikir detil pula. Kemampuan mengumpulkan data, menganalisis dan menjadikannya program yang diperlukan rakyat akan menjadikannya sebagai wakil rakyat handal ketika bertemu dengan wakil eksekutif dalam tugas kedewanan. Kandidat perlu berpikir pada tingkat sejauh ini agar ia terdorong mempersiapkan diri lebih baik. Orientasi bukan hanya pada kemenangan kontestasi semata melainkan juga persiapan diri ketika nanti terpilih.

Untuk itu, kandidat bukan dipromosikan karena kedekatan dengan elite politik, pertemanan, kedekatan relasi keluarga, atau kongsi bisnis, misalnya, melainkan memang mendukung kandidat yang sudah jelas rekam jejak sepak terjang domain kepublikannya. Bukan karena ia adalah anak, suami, isteri, saudara, atau yang lain, yang bersifat *vested-interest* pribadi, melainkan bagian untuk perjuangan pemenuhan cita-cita pada Pembukaan UUD 1945 dan pasal-pasal di

dalam konstitusi itu. Menjadi wakil rakyat adalah tugas konstitusional maka pada kandidat perlu menjernihkan motivasinya untuk kepentingan pemenuhan tujuan dan cita-cita negara yang belum tercapai. Hal inilah yang kini belum tampak jelas menjadi motivasi kandidasi para wakil rakyat.

4. Tracking Diri

Untuk kepentingan membangun kepercayaan dengan mereka yang diwakili maka wakil rakyat perlu melakukan "tracking diri". Mereka harus dengan kesadaran diri melaporkan kekayaan dan asal perolehannya, mengumumkan secara lengkap rekam jejak kiprahnya sebelum masuk proses kandidasi, serta siap untuk melaporkan kinerjajanya ketika terpilih dan kemudian melakukan tugas kedewanan.

Oleh karena itu, mereka akan memaksa diri untuk melakukan tugas kedewanan dengan baik (legislasi, anggaran dan pengawasan) karena mereka akan dengan kesadaran diri akan melaporkan kinerjanya. Komunikasi kinerja adalah salah satu isi dari komunikasi politik yang dilakukan kepada basis pendukung di dapilnya. Untuk mengefektifkan, yang bersangkutan dapat melakukan pengelompokan basis pendukung dan mendorongnya untuk mengirimkan dua wakilnya, misalnya, sebagai bagian dari "dewan pemilih". Kepada merekalah ini wakil rakyat mempertanggung-jawabkan kinerjanya, yang kemudian akan disampaikan kepada seluruh basis pendukung pada teritori dan pilahan sosial masing-masing. Tentu saja pertemuan rutin secara terbuka kepada basis pendukung tetap bisa dilakukan secara sinergis. Aplikasi komputasi dan media sosial dapat dipakai untuk keperluan ini.

Mereka yang menjadi penghubung antara pendukung dengan wakil rakyat akan dapat dinilai kinerjanya untuk dipromosikan sebagai staf wakil rakyat ini. Kalau mereka ini dinilai memiliki keahlian tertentu yang dibutuhkan maka mereka bisa dipromosikan sebagai tenaga ahli untuk wakil rakyat. Dengan demikian, wakil rakyat juga bisa melakukan rekrutmen politik dari mereka yang terpilih di antara basis massa rakyat pendukung yang diwakilinya. Ia dipromosikan oleh partai, dan dia bisa membantu partai untuk merekrut mereka yang berbakat untuk terlibat pada kerja politik representasional ini.

Secara demikian, di dalam proses "tracking diri" itu wakil rakyat juga memberikan manfaat informasi politik kekininan kepada rakyat

yang diwakilinya, menyampaikan kinerjanya, melaporkan pertambahan kekayaan yang dimiliki, menyampaikan pengeluaran anggaran yang dilakukan, mengefektifkan "dewan pemilih" sebagai "jembatan" antara wakil rakyat dengan aneka pilahan basis pendukung dan merekrut mereka yang berbakat sebagai staf dan mempromosikannya sebagai tenaga ahli bila memang sudah pantas sebagai upaya regenerasi ke depan. Bila hal ini bisa diwujudkan maka kita akan bisa mematangkan kinerja demokrasi kita. Politik memang untuk kepentingan "polis", bukan hanya alat untuk kepentingan karir diri semata.

5. Peran Legislasi dan Petugas Partai

Kapasitas dan etos adalah dua hal penting bagi kerja politik wakil rakyat. Seorang sekjen partai bahkan pernah berbicara bahwa ia memerlukan buku saku mengenai A-Z politik. Ini berkaitan dengan kegalauannya bahwa tak semua wakil rakyat terpilih paham betul mengenai seluk-beluk kerja politik dan lebih spesifik kemudian tentang kerja kedewanan. Posisi wakil rakyat terpilih pada lembaga kedewanan (DPR/D, DPD) dan MPR memerlukan kecakapan akan peran sebagai wakil rakyat. Khusus untuk DPR/D dan DPD, kecakapan akan peran legislasi kiranya menjadi hal mutlak.

Untuk itu "sekolah kader" partai menjadi media penting untuk penyiapan calon wakil rakyat. Siapapun anggota partai wajib untuk masuk sekolah kader bila mereka berkehendak untuk dipromosikan ke jabatan eksekutif dan legislatif. Kita tahu salah satu partai dengan sadar bahkan telah membentuk dan mengharuskan calegnya menjadi peserta "sekolah legislatif". Ini adalah hal baik yang perlu diapresiasi. Namun pengalaman saya, ketika program semacam ini dilakukan, yaitu "sekolah kader", para kader partai mengikutinya tidak sepenuh hati dan serius. Banyak di antara mereka yang kesannya hanya ingin secara formal mengikuti, memperoleh sertifikat, memiliki dekat dengan para pengurus, memperoleh poin tertentu, dan diujung daripada itu semua adalah ambisi mereka untuk menjadi wakil rakyat tetapi tanpa kesungguhan dalam persiapan diri. Mereka ini bukanlah "kader" dalam arti sesungguhnya, yang memiliki militansi, mau bersusah-payah, bersikap altruistik dan berorientasi untuk kemajuan dan kebesaran partainya tanpa berharap imbal-balik bagi dirinya. Oleh karena itu, penjernihan motivasi dan rekam jejak kader dalam kerja kepartaian menjadi penting untuk dijadikan kriteria siapa yang bisa masuk sekolah kader partai dan yang tidak. Bung Hatta mengatakan (ahтта, 1960: 34-35):

Syarat utama untuk melaksanakan ini-yang juga berlaku bagi segala demokrasi- adalah adanya keinsafan tentang tanggung jawab dan toleransi dan kesediaan hati melaksanakan prinsip *the right man in the right place*-orang yang tepat pada tempat yang tepat.

Selain itu, praksis konkret pada setiap jenjang kerja politik perlu dilakukan supaya bisa menghasikan orang yang tepat di posisi yang tepat pula. Bila mereka aktif pada lingkup desa atau kelurahan maka mereka harus secara aktif memonitor, mengevaluasi, mengkritisi dan mengusulkan program perbaikan kepada eksekutif kelurahan/desa dengan mengorganisir kerja para kader partai pada teritori dan jenjang itu. Hal sama berlaku pada aras kecamatan, kabupaten/kota, propinsi dan nasional. Dengan demikian materi di dalam sekolah kader akan diperdalam dan dimatangkan dalam kerja-kerja politik kepertaian pada setiap jenjang dan teritori.

Pada titik ini, mereka belajar menjadi "petugas partai" yang baik dan kemudian bila mereka dipromosikan sebagai wakil rakyat maka mereka sudah tidak kaget lagi dalam menjalankan tugas mereka. Peran para wakil rakyat yang duduk pada kursi kedewanan dan majelis adalah memberikan pengetahuan, wawasan dan kecakapan bagaimana mereka selama ini bekerja sehingga para kader partai mengetahuinya.

Bila para kader partai itu nantinya akan menggantikannya maka regenerasi tidak akan terhambat atau melompat. Partai memiliki stok kader berlimpah karena kerja kepertaian berkaitan dengan apa yang terjadi pada kerja eksekutif dan legislatif. Ideologi, program partai, kaderisasi berjalan seiring dengan kerja politik seperti itu. Partai lalu menjadi lembaga yang terus menerus mempersiapkan kader terbaik melalui sekolah kader, aneka pelatihan, dan praksis politik konkret pada setiap jenjang dan teritori.

Para pejabat struktural partai dengan dukungan setiap departemennya akan menilai kader mana yang berbakat, berdedikasi, berpengalaman dan berkinerja baik untuk kemudian pantas dipromosikan. Mereka inilah yang akan mengemban peran sebagai wakil rakyat yang mampu memediasi antara infrastruktur suprastruktur politik, melakukan komunikasi politik, menjadi petugas partai yang handal, dan sekaligus menjadi wakil rakyat yang dapat dipercaya dan diandalkan oleh rakyat pemilihnya.

Oleh karena itu, wakil rakyat adalah pelaku peran sekaligus pada beberapa domain. Pertama, ia adalah petugas partai sesuai dengan segmentasi basis massa dan orientasi ideologis dan program kepartaian partai pengusungnya. Kedua, ia adalah wakil rakyat yang bekerja sebagai legislator pada komisi di mana ia ditugaskan. Ketiga, ia adalah agregator kepentingan basis pendukung dan rakyat di dapilnya, dan kemudian mengartikulasikan kepentingan mereka melalui peran kedewanan, dan perannya sebagai wakil rakyat di dapilnya yang dengan akses dan relasi yang dimiliki diharapkan bisa menjadi penyelesaian masalah rakyat di dapilnya. Keempat, ia adalah dirinya sendiri sebagai insan politik yang memiliki ambisi bagi dirinya, partainya, serta bangsa-negaranya. Bila hal-hal ini telah dipenuhi maka partai tidak perlu lagi possessif terhadap para petugas partai ini ketika mereka sudah menjadi wakil rakyat pada lembaga suprastruktur politik. Partai akan dapat mendharma-bhaktikan para kadernya untuk menjadi wakil rakyat sejati, ketika mereka duduk pada kursi lembaga perwakilan rakyat (DPR/D dan MPR).

Mirip dengan proses ini, anggota DPD pun dapat menghayatinya ketika berjuang sebagai wakil daerahnya, dan mempersiapkan diri dengan proses yang senada. Tentu tidak persis sama, oleh karena wakil rakyat di dalam lembaga DPD lebih memiliki kemandirian dan kebebasan. Mereka tidak memiliki sangkut-paut dengan partai pengusung, paling tidak secara formal (karena ada pula kader partai mengundurkan diri dari partainya tetapi kemudian memperjuangkan ideologi dan misi partainya melalui dirinya sebagai calon anggota DPD). Singkat kata, menjadi wakil rakyat tidak bisa secara tiba-tiba, tetapi ia harus mempersiapkan dirinya melalui aneka proses penempaan diri.

Proses itu perlu dilalui agar para wakil rakyat dapat bersinergi dengan pemerintah (eksekutif) dalam membawa negara-bangsa ke arah tujuan pembentukannya pada tahun 1945. Dalam kaitan ini Bung Hatta mengingatkan kita dengan tulisan berikut ini (Hatta, 1960: 31): Dengan dasar-dasar ini sebagai pimpinan dan pegangan, pemerintah negara pada hakikatnya tidak boleh menyimpang dari jalan yang lurus untuk mencapai kebahagiaan rakyat dan keselamatan masyarakat, perdamaian dunia, serta persaudaraan bangsa-bangsa. Dengan bimbingan dasar-dasar yang tinggi dan murni itu, akan dilaksanakan tugas yang tidak dapat dikatakan ringan! Manakala tersasar suatu saat dalam perjalanan, karena kealpaan atau digoda hawa nafsu, senantiasa ada desakan gaib yang membimbing kembali ke jalan yang benar.

Untuk itulah maka menjadi wakil rakyat bukanlah coba-coba dan ambisi pribadi semata, melainkan dengan pemahaman dan penghayatan akan adanya panggilan yang lebih besar bagi bangsa, negara dan kemanusiaan sehingga ia harus mempersiapkan diri dengan sebaik mungkin. Bila tidak demikian maka kita akan menemukan banyak "manusia kecil" yang hidup dalam "masa yang besar". Bung Hatta menulis (Hatta, 1960: 33):

Sejarah Indonesia...ini seolah-olah mencerminkan apa yang dilukiskan Schiller: Eine grosse Epoche hat das Jahrhundert geboren. Aber der grosse Moment findet ein kleines Geschlecht. Artinya: Suatu masa besar dilahirkan abad. Tetapi masa besar itu menemui manusia kecil. Tetapi sejarah memberi harapan juga kepada manusia. Suatu barang yang bernilai seperti demokrasi baru dihargai apabila hilang sementara waktu. Asal bangsa kita mau belajar dari kesalahannya dan berpegang kembali kepada ideologi negara dengan jiwa yang murni, insya Allah, demokrasi yang tertidur sementara akan bangun kembali.

Semoga harapan Bung Hatta terwujud. Demokrasi akan bangun kembali oleh hadirnya para wakil rakyat yang berintegritas dan berkualitas serta orang tepat pada posisi yang tepat.

6. Kesimpulan

Berdasarkan refleksi singkat di atas maka tibalah saya pada beberapa pokok simpul yang saya pikir penting untuk disampaikan. Dengan semua paparan di atas, para wakil rakyat yang berintegritas adalah bila ia mampu menyatukan pada dirinya sekaligus beberapa kepentingan ini: (1) kepentingan diri; (2) kedewanan; (3) basis massa; (4) parpol/"ideologi"; dan (5) pemerintahan/kenegaraan (ketika terpilih dan bekerjasama dengan lembaga supratruktur politik yang lain).

Untuk itu pada dirinya harus memiliki basis pada: (1) integritas diri; (2) kecakapan pada fungsi kebangsaan; dan (3) kepiawaian pada fungsi kenegaraan. Ia tidak saja mahir dalam membangun dan mendewasakan integritas diri, tetapi juga mengintegrasikan dirinya itu dengan peran kebangsaan yang diemban dan peran kenegaraan yang dilakukan ketika menjabat sebagai wakil rakyat pada lembaga negara tertentu.

Rekomendasi yang perlu disampaikan adalah perlunya dibangun sistem integritas wakil rakyat yang berlapis, berjenjang dan multi-domain. Ini bukanlah utopia bila wakil rakyat itu mampu memfokuskan perhatian dan energi untuk membangun kualitas diri. Ini merupakan hal penting oleh karena integritas adalah komposit dari nilai, pengetahuan, empiri/pengalaman, penempaan diri dan proses refleksi internal, yang lalu dikristalisasikan, dan kemudian kristal itu menjadi pijakan proses eksternalisasi oleh diri wakil rakyat itu, begitu seterusnya, yang bergerak siklis-longitudinal bergerak ke depan. Semoga demokrasi kita kian baik dengan munculnya wakil-wakil rakyat yang berkualitas. Dan bila hal ini tercapai maka Bung Hatta akan senang karena harapannya terwujud.

Daftar Referensi

Hatta, Mohammad, 1960. *Demokrasi Kita*. Jakarta: PT Pustaka Antara.

Kompas, 2018. Kesadaran Moral Dirusak. Sabtu, 27 Oktober 2018, halaman 1.

Kamus Besar Bahasa Indonesia Online: <https://kbbi.web.id/>, 27 Oktober 2018.

IV.

TATA KELOLA PEMILU UNTUK DEMOKRASI: ANTARA LIBERASI DAN EMANSIPASI

Frans Vicky Djalong”

Abstrak

Tata kelola penyelenggaraan Pemilu merupakan topik sentral bagi praktek demokrasi substansial. Tata kelola tersebut memastikan terselenggaranya sistem politik yang menjamin keberlanjutan formasi kepemimpinan dan penyelenggaraan pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Tulisan ini bertolak dari dua argumen. Pertama, tata kelola Pemilu sebagaimana tercermin dalam regulasi dan praktek elektoral pasca Reformasi menekankan aspek liberasi politik, yaitu penjaminan hak dan partisipasi politik. Kedua, kondisi dislokasi atau krisis demokrasi terkini menuntut transformasi dari aspek liberasi menuju aspek emansipasi, yaitu penekanan pada pedagogi dan praxis politik berbasis gerakan kolektif yang digarap oleh seluruh stakeholder Pemilu. Argumen ini dibangun dalam rangka mendorong prinsip dan praktek tata kelola Pemilu yang selaras dengan UUD 1945 dan Pancasila. Dalam demokrasi Pancasila, rakyat merupakan agregasi individu yang membentuk gerakan politik kolektif. Tanpa emansipasi, tata kelola Pemilu terjebak dalam dua kecenderungan umum, yaitu demokrasi liberal dan monopoli oligarki terhadap institusi dan sumber daya politik.

Kata Kunci: Tata Kelola, Pemilu, UUD 1945, Pancasila, UU Pemilu, Liberasi, Emansipasi

Abstract

Electoral governance is a central topic in the practice of substantive democracy. It ensures the implementation of a political system which guarantees the sustainability of leadership formation and the implementation of transparent and accountable governance. This paper begins with two arguments. First, electoral governance as reflected in post-Reformation electoral regulations and practices emphasizes the aspect of political liberation, namely guaranteeing rights and political participation. Second, the current democratic dislocation or crisis demands transformation from liberation towards emancipation, with emphasis on pedagogy and the praxis of politics based on the collective movement undertaken by all the stakeholders of the election. This argument was built in order to

• Dosen Fisipol UGM dan Peneliti PSKP UGM. Democracydevelopmentsecurity.org

reinforce the principles and practice of electoral governance in line with the 1945 Constitution and Pancasila. In Pancasila democracy, the people are an aggregation of individuals who form a collective political movement. Without emancipation, electoral governance is trapped in two general tendencies, which are liberal democracy and oligarchy monopoly toward political institutions and resources.

Keywords: electoral governance, UUD 1945, Pancasila, electoral law, liberation and emancipation

1. Pendahuluan: Melacak Urgensi Tata Kelola Pemilu

Pemilihan Umum adalah bagian integral dari demokrasi. Sistem politik tanpa pemilu sudah tentu tidak demokratis. Bisa dikatakan Pemilu menjadi fundamen praktis dan teknis dari keseluruhan operasi sistem politik demokrasi. Dalam studi politik dan demokrasi, pendapat ini berlaku mutlak. Mengingat hanya melalui pemilihan umum rakyat sebagai warga negara berinteraksi, bernegosiasi dan menentukan pemimpin pemerintahan nasional dan lokal, baik untuk formasi kepemimpinan birokrasi maupun parlemen (O'Donnell, 1997; Dye & Zeigler, 1997). Sekaligus praktek ini menjamin keberlanjutan pembangunan ekonomi dan konsolidasi demokrasi selama 5 tahun berikutnya.

Satu isu pokok dalam Pemilu adalah tata kelola dan penyelenggaraan. Hari ini isu ini semakin penting untuk kembali dibahas. Urgensi isu ini dalam negeri juga sebagian terbesar didorong oleh situasi politik global terkini. Kisruh pemilihan umum terjadi di berbagai negara, di kawasan Eropa, Asia dan Amerika Utara dan Amerika. Amerika Serikat, misalnya, dilanda krisis politik sampai sekarang yang berpangkal pada kisruh pilpres tahun 2016. Dipicu oleh berbagai isu terutama isu tidak netralnya pemerintah yang berkuasa, intervensi asing melalui peretasan sistem teknologi pemilu sampai ke percakapan publik dunia tentang hoax, fake news dan post-truth. Hal serupa juga terjadi di Venezuela, Inggris dan Perancis. Singkatnya, isu tata kelola saat ini adalah topik politik global terdepan, sebagai masalah dan tantangan bagi praktek demokrasi substansial.

Dalam negeri kita sendiri, diskusi publik tentang tata kelola penyelenggaraan pemilu dipicu penerapan UU No 7 2017 tentang Pemilu. Secara umum diskusi tersebut masih berkisar tentang terselenggaranya pemilu yang efisien dan efektif. Hal ini bisa dimaklumi mengingat para stakeholder pemilu menjalankan peran

politis dan peran kelembagaan berdasarkan rujukan dan dalam koridor regulasi tersebut. Di lain pihak, debat akademis mengajak publik untuk memeriksa kaitan antara tata kelola yang efektif dan terealisasinya substansi demokrasi (Tornquist & Stokke, 2009; Beetham, 2007); Lay, 2006). Khusus demokrasi Pancasila, yaitu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kendati masih terbatas kajian akademis, dirasa sangat mendesak untuk memastikan performa regulasi tata kelola memfasilitasi partisipasi aktif warga negara dan terbentuknya formasi kepemimpinan dan perwakilan politik yang representatif dan agregatif, selain integritas moral dan kecakapan teknis.

Bertolak dari pokok pikiran di atas, tulisan ini hendak menegaskan kembali kedaulatan rakyat yang dijamin UUD 1945. Bahwa tata kelola penyelenggaraan pemilu tidak hanya memastikan kebebasan politik warga negara tetapi terpenting lagi warga negara merealisasikan hak politiknya sebagai kekuatan politik kolektif untuk keadilan ekonomi dan kesetaraan politik selama dan sesudah pemilu. Argumen utamanya adalah bahwa tata kelola pemilu yang efektif akan berkontribusi bagi pendalaman demokrasi sepanjang berdaya transformasi kebebasan politik-liberasi menjadi pemberdayaan politik-emansipasi. Dalam diskusi tentang tata kelola, tarik menarik antara liberasi dan emansipasi perlu dipertegas, diperlihatkan dan dijadikan acuan untuk eksperimentasi demokrasi berkelanjutan (Mouffe, 2005; Tambaki, 2010; Stokke, 2013). Intisari tata kelola adalah memfasilitasi berlangsungnya kerja kelembagaan pemangku pemilu agar terjadi transformasi kebebasan individu warga negara menjadi gerakan politik kolektif berbasis kepentingan konkrit seperti kepentingan kelas pekerja, kelompok profesional, perkumpulan petani, nelayan, kalangan pendidik, kaum muda kreatif, kalangan pelajar dan mahasiswa pergerakan. Tata kelola tidak lagi minimalis atau sekedar instrumen-prosedur tapi arena transformasi, sebagai instrumentasi demokrasi substansial, menghubungkan struktur-atas formasi elit dan struktur-bawah gerakan rakyat/demos selama dan sesudah pemilihan umum.

Tulisan ini dibuka dengan penegasan konteks, urgensi dan argumen pokok. Pengantar ini penting untuk mendasari pembahasan selanjutnya Pada Sesi Potret Terkini Tata Kelola Pemilu diuraikan rezim tata kelola yang mencakup stakeholder dan proses. Uraian bersifat deskriptif sekaligus menghantar pada diskusi tarik menarik antara liberasi dan emansipasi pada bagian berikutnya. Sesi ketiga, Masalah dan Tantangan Tata Kelola Pemilu membahas tantangan dan

peluang bagi tata kelola untuk demokrasi substansial. Krisis demokrasi terkini perlu menjadi perhatian tata kelola pemilu. Perhatian ditujukan pada dua aspek fundamental demokrasi, yaitu pertama pendidikan politik menjamin liberasi dan kedua, kerja politik emansipasi menggarap demos-gerakan politik kolektif. Tulisan ini diakhiri dengan sejumlah catatan penting untuk praktek tata kelola pemilu berdimensi emansipatoris.

2. Potret Terkini Tata Kelola Pemilu

Tata kelola penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) memiliki pendasaran hukum dan politis melalui regulasi terkini. Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Pemilu, Pemilu adalah proses pemilihan anggota DPR RI, anggota DPD RI, pasangan presiden dan wakil presiden Republik Indonesia, dan anggota DPRD, yang diselenggarakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBER JURDIL). Sementara pengaturan penyelenggaraan pemilu dijalankan oleh dan melibatkan berbagai elemen negara serta melalui berbagai tahapan disebut sebagai tata kelola Pemilu. Tata kelola Pemilu di Indonesia berkaitan dengan dua dimensi utama, yakni Stakeholder Pemilu (electoral stakeholders) dan Proses Pemilu (electoral process). Stakeholder berkaitan dengan pihak-pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan pemilu, sementara Proses Pemilu berkaitan dengan tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu.

3. Pemangku Pemilu

Pemangku pemilu di Indonesia, sejauh yang disebutkan dalam UU Pemilu dan secara faktual terlibat dalam penyelenggaraan pemilu selama ini, setidaknya meliputi sejumlah pihak berikut:

1. Pemerintah, dalam hal ini pemerintah pusat yang bertugas menyusun regulasi kepiluan dan berkewajiban menyelenggarakan pemilu secara rutin.
2. Dewan Perwakilan Rakyat, yang bersama pemerintah menyusun regulasi kepiluan.
3. Penyelenggara pemilu, yang meliputi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan jajarannya di daerah, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan jajarannya di daerah, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).
4. Aparat penegakan hukum pemilu, yang bertugas mengamankan penyelenggaraan pemilu serta menyelesaikan sengketa kepiluan

tertentu, yang meliputi Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dan jajarannya, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung beserta jajarannya.

5. Peserta pemilu, yang merupakan kontestan dalam pemilu serta meliputi partai politik dan perseorangan.
6. Pemilih, yakni warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilik hak suara dalam penyelenggaraan pemilu.
7. Pihak lainnya, misalnya pengamat dan pemantau independen, media dan institusi-institusi khusus lainnya.

Lebih lanjut, stakeholder Pemilu dapat dikelompokkan menjadi tiga kluster utama, yakni (1) elemen negara, meliputi pemerintah, DPR, penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP), dan aparat penegakan hukum pemilu; (2) elemen partai politik dan perseorangan, sebagai kontestan atau peserta pemilu; dan (3) elemen pemilih, sebagai pemegang kedaulatan yang dikonversi menjadi suara dan kursi bagi kontestan melalui pemilu. Ketiga elemen utama stakeholder ini berperan sangat vital menentukan terciptanya pemilu yang efisien dan efektif dan demokratis berdasarkan asas LUBER JURDIL, memastikan berjalannya pemilu sebagai mekanisme demokrasi prosedural sekaligus substansial, menciptakan pemerintahan yang absah pasca pemilu serta memastikan adanya artikulasi dan agregasi kepentingan warga Negara dalam pemerintahan tersebut.

4. Proses Pemilu

Penyelenggaraan pemilu berdasarkan UU Pemilu meliputi 11 tahapan. Dimulai dengan tahapan penetapan program, anggaran dan penyusunan peraturan pelaksanaan pemilu hingga tahapan pelantikan dan pengambilan sumpah pemenang pemilu. Proses ini mencakup tiga tahapan utama yang menjadi dasar penting pelaksanaan pemilu demokratis. Disebutkan sebagai berikut.

4.1. Tahap Partisipasi

Diselenggarakan KPU dan jajarannya sebagai penyelenggara pemilu. Tahap ini berisikan rangkaian kegiatan penetapan calon pemilih dan pendaftaran pemilih. Tahap ini menarget warga Negara Indonesia yang telah memenuhi persyaratan untuk menggunakan hak pilih dalam pemilu. Disebut partisipasi atau liberasi karena tahapan ini

mensyaratkan keterlibatan warga negara dalam memberikan pilihan politik pada kandidat atau kontestan pemilu.

Tahap partisipasi, sebagai domain kerja penyelenggara pemilu, meliputi tahap pendataan kependudukan, pendataan penduduk potensial pemilih dalam pemilu, pemutakhiran data pemilih, penyusunan daftar pemilih sementara, penyusunan daftar pemilih tetap dan rekapitulasi daftar pemilih tetap. Tujuan utama liberasi politik melalui pemilu adalah menciptakan pemerintahan yang sah berbasis dukungan warga negara. Tingkat partisipasi pemilih merupakan salah satu indikator pemilu demokratis. Rangkaian aktivitas penyelenggara pemilu dalam memastikan partisipasi-liberasi politik warga negara melalui pemilu adalah upaya menciptakan pemilu demokratis yang kemudian berdampak pada pemerintahan pasca pemilu yang kuat secara hukum dan politis. Liberasi politik melalui pemilu di Indonesia menasar warga Negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu, seperti telah berusia 17 tahun, telah menikah atau pernah menikah, atau mempunyai hak politik berdasarkan peraturan perundang-undangan tertentu. Pada tahap ini, penyelenggara pemilu seperti KPU/KPUD dan Bawaslu berkoordinasi dengan pemerintah, melalui Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Daerah, dalam hal pendataan kependudukan dan data penduduk potensial pemilih.

4.2. Tahap Kandidasi

Meliputi proses seleksi calon kontestan pemilu. Tahap kandidasi ini menasar partai politik dan perseorangan, serta pasangan calon untuk pemilu presiden dan wakil presiden. Tahap kandidasi berdimensi administratif dan politis. Kandidasi administrasi adalah domain kerja penyelenggara pemilu yang berwenang menilai kelayakan dan menetapkan partai politik/perseorangan sebagai kontestan pemilu. Sementara itu, kandidasi politis dilakukan oleh partai politik dan atau gabungan partai politik dalam melakukan seleksi atas perseorangan atau pasangan calon presiden dan wakil presiden agar layak diusung sebagai kontestan pemilu.

Tahap kandidasi, sebagaimana telah kita bahas, menjadi domain kerja berbeda berdasarkan dimensi administratif dan politis. Tahap kandidasi mempunyai tata cara berbeda untuk pemilihan anggota DPR/DPD, pemilihan anggota DPD, dan pemilihan presiden

dan wakil presiden baik dalam dimensi administratif maupun dimensi politis. Dimensi administratif menjadi domain kerja penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU/KPUD dan Bawaslu.

Proses kandidasi administratif oleh penyelenggara pemilu meliputi penerimaan pencalonan kontestan pemilu (partai politik, pasangan calon presiden/wakil presiden, calon anggota DPR/DPRD, dan calon anggota DPD), verifikasi dokumen persyaratan pencalonan, penetapan partai politik peserta pemilu, penetapan daftar calon sementara untuk DPR/DPRD dan DPD, penetapan daftar calon tetap untuk DPR/DPRD dan DPD, dan penetapan pasangan calon untuk pemilihan presiden dan wakil presiden. KPU/KPUD bertugas menerima pendaftaran kontestan pemilu, melakukan verifikasi dokumen persyaratan serta melakukan penetapan kontestan. Sementara Bawaslu bertugas melakukan pengawasan terhadap proses verifikasi pencalonan kontestan oleh KPU/KPUD. Dalam beberapa bagian, penyelenggara pemilu berkoordinasi dengan Kepolisian Republik Indonesia dan pengadilan dalam proses kandidasi administratif (Pasal 254 dan Pasal 255 UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu).

Proses kandidasi politis pada pemilu merupakan domain kerja partai politik, gabungan partai politik dan perseorangan tergantung jenis pemilu yang diikuti. Dalam pemilihan presiden/wakil presiden, kandidasi politis dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang telah melewati ambang batas pengajuan calon presiden/wakil presiden, yakni mencapai perolehan kursi minimal 20% di DPR atau memperoleh 25% dari total suara sah nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya (Pasal 222). Pada pemilihan anggota DPR/DPRD, kandidasi politis dilakukan oleh partai politik peserta pemilu terhadap calon perseorangan yang melamar melalui partai politik (Pasal 241). Sementara itu, dalam pemilihan anggota DPD, kandidasi politis dilakukan oleh perseorangan dengan berbasis pada dukungan suara minimal untuk menjadi kontestan (Pasal 258 dan Pasl 260).

Kandidasi politis oleh partai politik atau gabungan partai politik adalah domain yang seringkali tidak bisa dimasuki penyelenggara pemilu karena adanya perbedaan mekanisme kandidasi pada masing-masing partai politik peserta pemilu dan juga sepenuhnya menjadi hak partai politik atau gabungan partai politik. Demikian juga dengan kandidasi perseorangan untuk anggota DPD. Meski dalam UU Pemilu

diatur tentang larangan partai politik atau gabungan partai politik menerima imbalan apapun dari pasangan calon presiden/wakil presiden dan calon anggota DPR/DPRD yang diusung, tidak ditemukan landasan hukum yang cukup kuat bagi penyelenggara untuk kemudian dapat membuktikan dan memberikan sanksi kepada para kontestan pemilu. Hal sama berlaku untuk kandidasi perseorangan untuk pemilihan anggota DPD. Tidak ada landasan hukum kuat bagi penyelenggara pemilu untuk menelusuri lebih lanjut kemudian membuktikan apakah proses penjangkaran dukungan minimal dilakukan melalui praktik-praktik tidak demokratis dan kemudian memberikan sanksi kepada calon kontestan. Verifikasi administratif oleh penyelenggara sejauh ini hanya mencakup tercapainya dukungan minimal pencalonan.

4.3. Tahapan Kontestasi

Tahap terakhir dari proses elektoral adalah tahap kontestasi, yang meliputi tahapan kampanye ketika para kontestan pemilu mulai melakukan pendekatan kepada pemilih, tahap pemungutan suara, tahap penghitungan dan rekapitulasi suara, penyelesaian sengketa hasil pemilu hingga penetapan pemenang pemilu. Dalam tahapan ini, penyelenggara pemilu kembali memainkan peran penting memastikan jalannya kontestasi hingga tahap akhir. Tahap kontestasi ini merupakan puncak dari penyelenggaraan pemilu dan mensyaratkan saling terhubungnya aktivitas ketiga elemen utama electoral stakeholders: negara (termasuk penyelenggara), kontestan pemilu (partai politik, pasangan calon dan perseorangan) dan pemilih (warga negara).

Peran elemen negara, termasuk penyelenggara pemilu, sangat krusial dalam memastikan berlangsungnya pemilu demokratis dengan dukungan kontestan pemilu dan pemilih. Kesuksesan penyelenggaraan pemilu yang demokratis sangat ditentukan oleh proses kontestasi ini. Melalui proses inilah indikator-indikator pemilu demokratis diukur: tingkat partisipasi pemilih, kampanye damai, pemungutan suara yang LUBER JURDIL, penyelenggaraan pemilu independen, penyelesaian sengketa hasil pemilu yang efektif dan adil, dan pembentukan pemerintahan yang sah secara hukum dan politis.

Uraian di atas merupakan gambaran praktik terkini tata kelola pemilu di Indonesia berdasarkan UU Pemilu terbaru yang akan diumumkan mulai tahun 2019. Beberapa poin penting pembahasan di

atas, antara lain (1) tata kelola pemilu sangat terkait dengan electoral stakeholders dan electoral process; (2) Stakeholder Pemilu dapat dikelompokkan ke dalam tiga elemen utama: negara (termasuk penyelenggara), kontestan pemilu dan pemilih; dan (3) Proses Pemilu dapat dibagi ke dalam tiga tahapan utama: tahap partisipasi-liberasi politik, tahap kandidasi administratif dan politis dan tahap kontestasi.

5. Masalah dan Tantangan Tata Kelola: Dari Liberasi menuju Emansipasi Politik

Potret tata kelola pemilu di atas patut dibenturkan dengan praktek politik elektoral terkini. Para penstudi politik dan demokrasi sepakat bahwa politik elektoral Indonesia ditandai sejumlah persoalan fundamental. Persoalan tersebut dapat diringkas ke dalam 4 masalah utama berikut: (i) menguatnya oligarki elit politik, (ii) depolitisasi warga negara (iii) meningkatnya wacana politik identitas, dan (4) absennya gerakan atau blok politik (Hadiz, 2016; Heffner, 2002; Robison, 2004; Klinken, 2007). Pertanyaan fundamentalnya adalah bagaimana menjadikan tata kelola pemilu sebagai instrumentasi administratif-politis untuk mendorong transformasi liberasi politik yang berbasis hak menuju emansipasi politik berbasis gerakan kelompok kepentingan konkrit di kalangan warga negara.

Tata kelola pemilu di Indonesia cenderung mengedepankan prinsip demokrasi prosedural dengan kuatnya upaya liberasi politik warga. Hal ini tentu penting sebagai infrastruktur demokrasi. Kendati demikian, tampak jelas proseduralisme tata kelola belum membahas substansi demokrasi, yaitu emansipasi politik warga negara sebagai subyek politik berupa kelompok kepentingan berdaya tawar kuat dalam interaksi politik dengan partai dan elit politik. Kentalnya aroma demokrasi prosedural melayani agenda liberasi tampak dari upaya terukur setiap stakeholder untuk menciptakan tahapan-tahapan pemilu yang legal secara hukum dan melibatkan mobilisasi partisipasi pemilih dengan tujuan utama membentuk formasi kepemimpinan dan penyelenggaraan pemerintahan.

Tata kelola pemilu dimaksud tidak mampu memastikan bahwa demokrasi substansial dan emansipasi politik tercapai. Demokrasi substansial dan emansipasi politik memuat gagasan bahwa gerakan politik warga negara beserta kepentingan-kepentingan sebagai pemilih terintegrasi ke dalam tata kelola pemilu. Di satu sisi, warga negara memperoleh hak politik dan dijamin realisasinya melalui tata kelola

pemilu yang efisien dan efektif saat ini, mengingat digalakkannya berbagai upaya penyelenggara pemilu untuk meningkatkan tingkat partisipasi secara fisik dan numerik. Namun di sisi lain, sebetulnya terjadi penurunan tingkat partisipasi pemilih dari pemilu ke pemilu. Fenomena ini mencerminkan tata kelola pemilu dianggap tidak akomodatif oleh pemilih dan cenderung menguntungkan oligarki politik tingkat nasional, provinsi dan kabupaten.

Selain itu, tata kelola pemilu di Indonesia belum mampu memastikan apakah pemerintahan yang terbentuk pasca pemilu (pemerintah, DPR/DPRD dan DPD) benar-benar mencerminkan berbagai kepentingan dan gerakan politik warga negara dan kemudian menjadi alat artikulasi dan agregasi kepentingan-kepentingan tersebut. Pemilu kemudian dipandang hanya bertujuan membentuk pemerintahan melalui proses pemilihan yang legal dan absah secara politis tetapi belum mampu membentuk dan menghadirkan formasi kepemimpinan dan penyelenggaraan pemerintahan yang mampu mengatasi persoalan krusial pembangunan seperti pengentasan kemiskinan, distribusi merata akses ke sumber daya publik dan tata kelola kebijakan yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat dari perencanaan sampai evaluasi program pembangunan.

Dirumuskan secara berbeda, fokus tata kelola pemilu yang bersifat teknis-administratif pada tiga tahap-partisipasi, kandidasi, kontestasi-memberi arena yang makin tak terkontrol bagi konsolidasi oligarki melalui monopoli terhadap kandidasi internal partai politik dan depolitisasi terhadap pemilih melalui pencitraan politik elit dan diseminasi wacana identitas, khususnya isu SARA dalam membentuk konstituensi politik. Dengan kata lain, tata kelola yang terlampau teknis paling diminati oportunist politik, memicu konsolidasi oligarki dan terabaikannya kerja politik agregasi kepentingan warga negara melalui ajang elektoral. Lalu pada gilirannya, pemilu dipandang sekedar momen berkala perjumpaan antara kawanan elit politik dan konstituen yang berserakan tanpa daya tawar memadai dalam penyelenggaraan pembangunan lima tahun pasca pemilu.

6. Tata Kelola Pemilu dan Dislokasi Politik

Tantangan terbesar tata kelola pemilu menuju emansipasi politik setidaknya dapat dilacak melalui dua kondisi terkini praktek politik elektoral, yaitu (1) absennya kerja agregasi-representasi oleh partai politik dan (2) absennya blok politik di kalangan warga negara.

Dua kondisi ini saling berpengaruh dan memberi tantangan tersendiri bagi tata kelola pemilu untuk demokrasi substansial.

Krisis kerja representasi oleh partai politik bukan isu baru dalam praktek politik Indonesia. Partai politik sejauh ini masih berlaku sebagai kendaraan politik elit atau petualang politik baru tanpa menggarap kerja politik agregasi kepentingan. Hal tersebut dalam prakteknya terdeteksi pada dua tahap dalam proses elektoral, yaitu tahap kandidasi dan kontestasi. Kandidasi, misalnya, tidak dirancang melalui kaderisasi dan pembekalan politik memadai dalam agenda kerja tahunan partai. Konsekuensi jelas bahwa partai politik melakukan kandidasi mendadak dengan mengutamakan figur-figur populer tanpa basis gerakan politik akar rumput.

Dampak lanjutan dari krisis kerja representasi terbaca dengan jelas pada tahap kontestasi. Terlepas dari regulasi yang bersifat teknis dan dikawal ketat, interaksi antara kandidat/partai dan pemilih berisikan mobilisasi dan konsolidasi konstituen politik berbasis komunal SARA dan diramaikan dengan kampanye program bombastis dan tak sinkron satu sama lain. Hal ini tidak saja disebabkan oleh tidak adanya ideologi politik partai politik yang jelas atau kerangka kebijakan makro, tetapi juga diperparah oleh rendahnya kapasitas dan kompetensi para kandidat sebagai bakal pejabat publik.

Dislokasi atau krisis representasi partai politik sejalan dengan absennya blok politik di kalangan warga negara pemilih. Blok politik merupakan istilah standar untuk menerangkan adanya kelompok kepentingan dalam mana warga negara/pemilih membentuk asosiasi-kelompok kepentingan sebagai prasyarat substansial dari praktek demokrasi modern. Adanya blok politik warga negara dapat berkembang menjadi aliansi politik antar blok kepentingan yang semakin menunjukkan kematangan sistem politik demokrasi. Sejak Reformasi baik blok maupun aliansi antar blok kepentingan belum menjadi fokus pendidikan politik baik oleh partai politik maupun oleh kalangan pegiat demokrasi. Blok politik berbasis kepentingan konkrit sejatinya adalah imperatif kerja partai politik. Akan tetapi, ketatnya kompetisi politik dan minimnya asosiasi kepentingan warga negara semakin mengabaikan pentingnya pendidikan dan konsolidasi politik berbasis gerakan.

7. Keluar dari Kemelut Liberasi

Dua kondisi dislokasi politik tersebut perlu dipandang sebagai tantangan dan peluang bagi peningkatan peran stakeholder pemilu, khususnya penyelenggara, kontestan dan pemilih. Bagi pihak kontestan menggarap konstituen politik berbasis gerakan atau blok kepentingan akan lebih memastikan pencapaian elektoral secara lebih terukur dan berkelanjutan pasca pemilu. Bersamaan dengan itu muncul dan terpelihara afiliasi ideologis pemilih dan apresiasi publik terhadap partai politik dan kandidat. Termasuk di dalamnya, terpelihara hubungan representasi selama lima tahun pasca pemilu. Selain memperkuat performa partai politik, berlangsungnya kerja agregasi tersebut memastikan partai politik dan politisi merawat tugas perwakilan politik secara berkelanjutan dalam arena pembuatan kebijakan pembangunan selama lima tahun.

Bagi penyelenggara pemilu-KPU, Bawaslu dan DKPP-kerja liberasi politik perlu dihubungkan dengan agenda emansipasi di atas. Hal ini perlu dipertegas karena, sebagaimana diargumenkan sebelumnya, liberasi politik tanpa emansipasi hanya menjadikan tata kelola pemilu sebagai pentas politik oligarki nasional dan lokal semata. Tantangan ini tentu berat sekaligus sebuah keniscayaan mengingat baik kontestan maupun warga negara-pemilih masih terkunci pada isu liberasi-hak dan partisipasi. Pendidikan dan advokasi politik bagi kontestan dan warga pemilih tidak harus selalu bersifat negatif dalam arti berupa larangan dan pembatasan. Sebaliknya juga memainkan peran positif dalam arti menawarkan atau mengusulkan model dan wacana elektoral yang kontekstual terkait pembangunan ekonomi, pelayanan publik dasar dan kohesi sosial. Hal ini tentu mensyaratkan penyelenggara pemilu dibekali wawasan dan kompetensi memadai, menggeser perannya dari sekedar teknisi-birokrat demokrasi menjadi pegiat demokrasi substansial.

Di tengah krisis representasi dan agregasi oleh kontestan, warga negara pemilih perlu mengambil langkah tersendiri atau inovasi politik pada tingkat akar rumput. Konstitusi dan regulasi pemilu sejatinya mendauletkan rakyat sebagai subyek politik. Tentu hal ini bukan hal yang mudah dilakukan mengingat warga negara terkotak-kotak dalam identitas dan kepentingan yang beragam. Inovasi politik membangun gerakan pemilih berbasis kelompok kepentingan merupakan pekerjaan rumah bagi pegiat demokrasi khususnya masyarakat sipil yang melakukan advokasi pembangunan sektoral dan lintas sektoral,

seperti NGO, lembaga pendidikan tinggi dan media massa. Tantangan terkini bagi para pegiat demokrasi di luar penyelenggara adalah konsolidasi gagasan dan koordinasi kerja advokasi di antara mereka pada tingkat rumput. Hal ini pun mensyaratkan tidak hanya kompetensi teknis tetapi kecakapan politik membangun kesadaran dan gerakan politik warga negara secara kolektif.

Dari penjelasan di atas, segera terbaca bahwa perhatian pada aspek emansipasi politik oleh para stakeholder pemilu dipastikan membawa empat konsekuensi fundamental pasca elektoral bagi demokrasi substansial. Pertama, hasil pemilu menjadi kredibel dalam arti ruang bagi sengketa pemilu semakin terbatas. Emansipasi politik menekankan visibilitas proses dan pertarungan kepentingan yang jelas dan terukur di dalam mana manuver atau oportuniste elit selama rangkaian tahapan pemilu mudah terdeteksi dan diatasi. Kedua, psikologi politik pasca pemilu bersifat mendukung formasi kepemimpinan baru dan penyelenggaraan pemerintahan selama lima tahun. Kalah-menang dalam ajang elektoral tidak berpengaruh pada transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah pasca pemilu. Demikian halnya kohesi sosial di kalangan pemilih atau kelompok kepentingan tidak mewarisi eskalasi politik selama pemilu. Ketiga, kredibilitas penyelenggara pemilu terjaga dengan baik sekaligus meningkatkan kepercayaan publik terhadap institusi demokrasi dan kepercayaan rakyat terhadap sistem politik demokrasi itu sendiri.

8. Penutup

Keseluruhan uraian dalam tulisan ini menegaskan pentingnya menghubungkan aspek liberasi dengan aspek emansipasi dalam tata kelola pemilu di Indonesia. Pemilihan umum mempertaruhkan kedaulatan rakyat sebagaimana dijamin UUD 1945 dan Pancasila. Argumen dalam tulisan ini tidak menolak pentingnya aspek liberasi yang selama ini menjadi fokus dari tata kelola pemilu. Sebaliknya, aspek liberasi yang tercermin dalam tiga tahap pemilu-partisipasi, kandidasi, dan kontestasi-harus ditransformasi dengan penekanan pada aspek emansipasi. Hal ini mengingatkan tata kelola pemilu berlangsung dalam kondisi dislokasi politik Indonesia, baik tingkat lokal maupun nasional. Transformasi menuju demokrasi substansial mensyaratkan diskusi politik yang berkelanjutan mengenai emansipasi politik. Indonesia menganut paham demokrasi Pancasila, mendaulatkan rakyat sebagai subyek politik-dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Rakyat dalam

arti suatu kolektivitas politik, tercermin dalam gerakan politik berbasis kelompok kepentingan atau blok politik. Hal ini dalam rangka mengatasi fenomena politik elektoral di mana rakyat sekedar obyek manipulasi elit politik dan sasaran propaganda media oligarki. Hanya dengan memperkuat emansipasi politik berbasis gerakan kolektif yang digarap oleh seluruh stakeholder pemilu, demokrasi Pancasila dapat mengelola ketegangan permanen antara kecenderungan demokrasi liberal yang merayakan kebebasan individu dan teknokrasi yang melanggengkan oligarki di Indonesia.

Daftar Referensi

- Beetham, David, 2007. *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press.
- Dahl, Robert (Ed.), 2003. *The Democracy Sourcebook*. Massachusetts: MIT.
- Dye, Thomas and Zeigler, Harmon. "The Irony of Democracy", in Etzioni-Halevy, Eva (Ed.). *Classes and Elites in Democracy and Democratization*. New York: Garland Publishing.
- Feith, Herbert, 2007. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Singapore: Equinox Publishing.
- Hadiz, V. R, 2016. *Islamic Populism in Indonesia and the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heffner, Robert, 2002. "Global Violence and Indonesia Muslim Politics". *American Anthropologist*, New Series, Vol.104, No.3 (Sep.), pp 754 - 765
- Hiariej, Eric and Stokke, Kristian (Ed.), 2017. *Politics of Citizenship in Indonesia*. Jakarta: Buku Obor.
- Laclau, Ernesto, 1996. *Emancipation(s)*. London: Verso.
- Lay, Cornelis, 2006. *Involusi Politik: Esei-Esei Transisi Indonesia*. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM.
- Mouffe, Chantal, 2005. *On the Political*. London: Routledge.
- O'Donnell, Guillermo. 'Delegative Democracy', in Etzioni-Halevy, Eva (Ed.). *Classes and Elites in Democracy and Democratization*. New York: Garland Publishing.
- Robison, R and V. R. Hadiz, 2004. *Reorganisation of Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge.

Stokke, Kristian and Tornquist, Olle, 2013. *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics*. New York: Palgrave Macmillan.

Tambakaki, Paulina, 2010. *Human Rights or Citizenship?*. New York: Birbeck Law Press.

Tornquist, Olle and Stokke, Kristian (Ed), 2009. *Rethinking Popular Representation*. New York: Palgrave MacMillan.

Van Klinken, Gerry, 2007. *Renegotiating Boundries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press.

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, dan DPD.

Undang-Undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang No 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik .

V.
PEMILU BERKUALITAS DAN
PERWAKILAN POLITIK BERINTEGRITAS

Gregorius Sahdan”

Abstrak

Tulisan ini ingin menyajikan tentang pemilu sebagai pintu masuk untuk menghasilkan perwakilan politik berintegritas di parlemen. Sejauh ini kita sudah menghasilkan tiga perodesasi pemilu yaitu pemilu Orde Lama, Pemilu Orde Baru dan Pemilu Pasca Orde Baru. Dari tiga perodesasi pemilu itu, kita belum menghasilkan pemilu yang berkualitas, sehingga perwakilan politik kita di parlemen belum sepenuhnya berintegritas. Untuk menghasilkan pemilu yang berkualitas, ada tiga elemen penting yang perlu diperhatikan antara lain adalah electoral law, electoral governance dan parliament by electoral.

Kata Kunci: Berkualitas, berintegritas, undang-undang pemilu, tata ekola pemilu, dan parlemen

-
- Penulis adalah Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta dan Direktur The Indonesian Power for Democracy (IPD)

Pemilu berkualitas dan berintegritas pada dasarnya telah terangkum dalam pengertian pemilu demokratis yang mensyaratkan minimal dua hal yakni bebas dan adil atau free and fair election. Electoral Integrity Group yang beranggotakan 15 pensiunan hakim agung dan mantan penyelenggara pemilu dari 13 negara, termasuk dari Indonesia mengajukan keadilan pemilu sebagai parameter pemilu demokratis. Keadilan pemilu, menurut Electoral Integrity Group, yang dideklarasikan dengan judul Towards an International Statement of Principles of Electoral Justice di Accra, Ghana, 15 September 2011 terdiri atas 10 prinsip. Rangkaian penyelenggaraan pemilu akan dapat dikategorikan berdasarkan keadilan jika : (1) integritasnya tinggi; (2) melibatkan banyak warga; (3) berdasarkan hukum yang berkepastian tinggi; (4) imparsiial dan adil; (5) profesional dan independen; (6) transparan; (7) tepat waktu sesuai dengan rencana; (8) tanpa kekerasan atau bebas dari ancaman dan kekerasan; (9) teratur; (10) peserta pemilu menerima wajar kalah atau menang, Arief Budiman, 2014.

Abstract

This paper seeks to present the elections as an entry point for generating political representation with integrity in parliament. So far we have produced three electoral periods, which are the Old Order, the elections of the New Order, and elections after the New Order. From the three periods of elections, we have not produced quality elections, therefore the political representation in parliament do not fully have integrity. In order to produce high quality elections, there are three important elements to grasp, electoral law, electoral governance, and parliament by electoral.

Keywords: quality, integrity, electoral law, electoral governance, and parliament

1. Pendahuluan

Sampai dengan saat ini, kita masih menghadapi tiga problem krusial terkait dengan pemilu berkualitas dan bagaimana pemilu menghasilkan perwakilan politik berintegritas. Tiga problem tersebut adalah problem electoral law, electoral governance dan parliament by electoral. Problem-problem ini sejatinya menjadi titik kunci untuk memperbaiki kualitas pemilu, sekaligus bagaimana pemilu melahirkan perwakilan politik berintegritas. Hampir semua undang-undang pemilu kita mengatur secara tegas tentang pemilu berintegritas. Undang-undang Pemilu No.7 Tahun 2017 pasal 2 mengatakan bahwa pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Tetapi mantra pemilu berintegritas tidaklah cukup hanya dengan memproduksi undang-undang pemilu, tanpa disertai dengan pengelolaan pemilu yang berkualitas dan bagaimana sebuah sistem pemilu berhasil melahirkan individu-individu yang berbakat dan berkualitas untuk menjadi wakil rakyat.

Secara umum, pemilu berintegritas sebagai pemilu yang berkualitas dirumuskan sebagai free and fair election yang bisa dilihat dari; (1) partisipasi politik yang bebas, kritis dan non diskriminatif yang ditentukan oleh adanya hak pilih universal bagi orang dewasa (universal adult suffrage), tanpa membedakan jenis kelamin, agama, suku, faham, keturunan, kekayaan dan sebagainya, kecuali yang dicabut hak pilihnya; (2) adanya kompetisi politik yang fair yang ditentukan oleh; jaminan kerahasiaan dalam proses pemilihan (secret

ballot), perhitungan suara yang dilakukan secara terbuka (open counting), tidak adanya kecurangan-kecurangan dalam proses pemilihan, baik di tingkat pendaftaran, kampanye, pencoblosan sampai pada perhitungan suara (absence of electoral fraud), tidak adanya kekerasan yang dilakukan aparat keamanan, partai politik maupun para pemilih (absence of violence) dan tidak adanya intimidasi dalam proses pemilihan atau pencoblosan (absence of intimidation); (3) adanya kebebasan, khususnya bagi partai politik untuk mengorganisasikan dan mengajukan kandidat, sehingga pemilih mempunyai banyak pilihan. Di sini, pemilu harus menjamin Partai Politik mencalonkan kandidatnya tanpa adanya intervensi pemerintah dan berlakunya prinsip non diskriminasi dalam pemilihan.

Secara esensial, kita memerlukan pemilu yang free and fair sebagai pintu masuk untuk melahirkan perwakilan politik berintegritas, menciptakan pemerintahan yang efektif dan menjamin fungsinya mekanisme check and balance dalam penyelenggaraan negara. Tetapi perlu diketahui bahwa menghadirkan pemilu yang free and fair bagi sebuah negara yang sedang mengembangkan sistem demokrasinya seperti Indonesia, bukanlah pekerjaan mudah. Saya sendiri mengatakan bahwa prinsip pemilu free and fair belum menjadi jaminan bagi lahirnya lembaga perwakilan berintegritas yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme dengan performa kinerja kelembagaan yang maksimal, karena pemilu kita masih berhadapan dengan tiga persoalan serius yang perlu dibenahi dengan sungguh-sungguh dan dilakukan secara bertahap untuk mencapai kondisi kematangan demokrasi.

2. Masalah Pemilu dan Transformasi Pemilu

Pemilu kita, menghadapi tiga masalah serius yaitu masalah electoral law, electoral governance dan parliament by electoral. Berikut ini merupakan uraian deskriptif dan analisis interpretatif terkait dengan tiga persoalan mendasar tersebut.

Pertama, problem electoral law. Sejak pemilu periode pertama tahun 1955, sampai dengan periode ketiga dalam pemilu 2014, kita belum berhasil melahirkan sebuah undang-undang pemilu yang mampu menjamin dan melahirkan perwakilan politik berintegritas. Undang-undang pemilu kita masih terus menghadapi persoalan akut terkait dengan; (1) Sistem Pemilu yang digunakan; (2) Ambang Batas Pemilu; (3) Ambang Batas Parlemen; (4) Besaran Daerah Pemilihan; (5) Struktur Surat Suara dan (6) Metode Perhitungan Kursi.

Terkait dengan sistem pemilu, kita sudah melakukan perubahan besar dalam mentransformasi sistem pemilu dari close list proportional representation system ke open list proportional representation system berdasarkan suara terbanyak untuk pemilihan DPR/DPRD yang digabungkan dengan sistem distrik berwakil banyak untuk pemilihan anggota DPD sejak pemilu 2004. Perubahan ini tentu saja secara tidak langsung mengurangi otoritas partai dalam penentuan calon jadi, tetapi tidak banyak berpengaruh terhadap stabilitas politik. William Liddle mengatakan bahwa "Problem terbesar sistem politik Indonesia adalah bagaimana menciptakan pemerintahan yang stabil dan efektif dengan tidak mengabaikan perwakilan politik yang heterogen dan demokratis" (William Liddle, 2008). Melalui perubahan sistem pemilu, tentu saja kita mengharapkan akan menghasilkan sistem politik yang lebih stabil dengan wakil rakyat yang lebih berintegritas, tetapi nyatanya, kebisingan politik kita lebih banyak dihasilkan oleh wakil rakyat yang minus kualitas dan integritas.

Dalam hal terkait dengan ambang batas pemilu, pemilu 1999 dan pemilu 2004 di Indonesia menggunakan ambang batas pemilu atau electoral threshold (ET). Penggunaan ET dalam pemilu 1999 dan 2004 menghasilkan kursi legislatif minus partai, karena partai-partai yang tidak lolos ET pada pemilu 1999 dan 2004 tetap memiliki wakilnya dalam parlemen. Hal ini terjadi karena calon legislatif yang suaranya memenuhi ketentuan BPP (Bilangan Pembagi Pemilih) atau karena suaranya mencapai BPP, tetap memperoleh kursi di parlemen, walaupun partainya tidak ada di parlemen. Kondisi ini mengakibatkan adanya wakil partai di DPR, tetapi tidak memiliki fraksi dan terpaksa bergabung dengan fraksi partai yang lain. Dalam pemilu 2009 dan pemilu 2014, tidak lagi menggunakan ambang batas pemilu tetapi menggunakan ambang batas parlemen (parliamentary threshold/PT). Pada pemilu 2009 PT-nya hanya 2,5 % dari suara sah secara nasional dan pada pemilu 2014 meningkat menjadi 3,5% suara sah nasional sebagai persyaratan partai politik untuk diikuti dalam pembagian kursi di DPR. Perubahan ini cukup ampuh membatasi partai politik masuk ke parlemen, tetapi tidak ampuh melahirkan wakil rakyat yang berintegritas.

Perubahan besaran daerah pemilihan juga menjadi tonggak dasar transformasi pemilu di Indonesia pasca reformasi 1998. Besaran daerah pemilihan pada pemilu 2014 antara 3-10 kursi perwakilan (Pasal 22 UU Pemilu No. 8 Tahun 2012) dan sama persis dengan

besaran daerah pemilihan pada pemilu 2019 yang diatur dalam pasal 187 UU Pemilu No.7 Tahun 2017. Besaran daerah pemilihan ini sangat mempengaruhi arena kontestasi. Di daerah dengan jumlah kursi perwakilan yang sedikit, terjadi kompetisi yang sangat sengit dan tentu saja dikuasai oleh kandidat dan partai yang memiliki modal yang besar baik uang maupun sumberdaya logistik yang tinggi. Di Daerah pemilihan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang memperebutkan 8 kursi perwakilan, kursi perwakilan dikuasai partai dengan modal dan sumberdaya logistik yang banyak. Partai kecil dengan dukungan modal dan sumberdaya yang terbatas memiliki peluang yang kecil memenangkan kontestasi pemilu. Data yang ditampilkan tabel berikut di Daerah Pemilihan DIY dapat menjadi gambaran tentang bagaimana sengitnya pertarungan kontestasi pemilu di DIY.

Tabel.1.
Kontestasi Perebutan Kursi Dalam Pemilu
2009 dan 2014 di DIY

Pemilu 2009 (Jumlah Partai)	Jumlah Kursi	Sebaran Kursi/Partai Pemenang	Pemilu 2014 (Jumlah Partai)	Jumlah Kursi	Sebaran Kursi/Partai Pemenang
24 partai politik	8 Kursi	Demokrat 2 kursi PDIP 2 kursi PAN 1 kursi PKS 1 Kursi Golkar 1 kursi.	10 Partai Politik	8 Kursi	PDIP 2 kursi PAN 1 kursi Gerindra 1 kursi PKS 1 kursi Golkar 1 kursi Demokrat 1 kursi PKB 1 kursi.

Sumber: dari berbagai berita media (Kompas, Detik dan Tempo).

Berdasarkan tabel tersebut dapat diketahui bahwa DAPIL DIY merupakan salah satu Dapil neraka dalam pemilu Indonesia, terutama untuk partai yang miskin modal dan sumberdaya logistik. Partai yang tidak populer dan kurang berkualitas juga terbukti tidak mendapatkan kursi perwakilan di parlemen (DPR RI). Model ini cenderung menghasilkan keterwakilan politik elitis dan oligarkis dengan dukungan modal dan sumberdaya logistik yang besar.

Untuk struktur surat suara, pemilu kita sudah membuat trobosan yang lebih membingungkan pemilih dan menuntut banyak waktu bagi pemilih di bilik suara, ketimbang menjadikannya lebih sederhana dan membantu pemilih untuk lebih banyak spending time mencermati kertas suara. Bayangkan, disamping surat suara yang memuat foto, nama, nomor urut dan gambar partai, pemilih juga memegang 5 jenis surat suara yang harus dicermatinya dibilik suara

(Pasal 342 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu) antara lain adalah surat suara untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Surat Suara untuk DPR RI, Surat Suara untuk DPRD Provinsi, Surat Suara untuk DPRD Kabupaten/Kota dan Surat Suara untuk DPD RI. Kompleksitas kerumitan struktur surat suara kerap kali memberikan jalan pintas bagi pemilih, tidak kepada calon yang berkualitas dan berintegritas, tetapi lebih kepada calon dan partai yang memudahkan cara baca pemilih dalam memilih atau menimbulkan perilaku asal memilih. Fenomena ini tentu saja mempengaruhi munculnya wakil rakyat yang berkualitas dan berintegritas. Secara umum, tabel berikut menggambarkan transformasi pemilu di Indonesia sejak 1999 pasca reformasi yang memperlihatkan bahwa perubahan undang-undang pemilu mendorong terjadinya perubahan kelembagaan DPR RI yang mengarah pada pengetatan pengaturan penguasaan kursi di parlemen sembari pada saat yang sama menutup ruang bagi masuknya banyak partai ke dalam parlemen. Perubahan pengaturan ini cukup ampuh untuk mengurangi secara alamiah masuknya banyak partai ke dalam parlemen, tetapi tidak cukup kuat berpengaruh terhadap lahirnya lembaga perwakilan yang bermutu dan berintegritas dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Lihat tabel berikut.

Tabel.2.
Transformasi Pemilu di Indonesia
Pasca Reformasi 1998

Pemilu	Dasar Hukum	Syarat Kontestan Pemilu	Syarat Perolehan Kursi DPR	Kontes-tan Pemilu	Jumlah Partai di Parlemen
1999	UU Pemilu No.3/1999	2% kursi DPR	Proporsional dan suara terbanyak di daerah tingkat II	48 parpol	21 Parpol
2004	UU Pemilu No.12/2003	3% Kursi DPR	BPP* dan atau suara terbanyak di daerah pemilihan	24 parpol	16 parpol
2009	UU Pemilu No.10/2008	Semua kontestan Pemilu 2009 dapat mengikuti pemilu berikutnya.	Minimal 2,5% dari suara sah nasional, BPP* dan suara terbanyak di daerah pemilihan.	38 Parpol Nasional dan 6 Parpol Lokal N AD	9 Partai
2014	UU Pemilu No.8 Tahun 2012	Partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari suara sah nasional (Pasal 8)	Mencapai ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional (pasal 208)	12 partai	10 Partai
2019	UU Pemilu No.7 Tahun 2017	Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang telah ditetapkan/lulus verifikasi oleh KpU (Pasal 173)	Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4 % (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan kursi DPR (Pasal 414)	16 Partai Politik	-

Sumber: Dari berbagai peraturan perundangan pemilu.

Undang-undang pemilu kita juga sudah menghasilkan sejumlah perubahan antara lain adalah penghapusan unsur perwakilan TNI/Polri di parlemen yang sejak Orde Baru diberikan kuota kursi gratis tanpa melalui proses pemilihan umum. Penghapusan keterwakilan TNI/POLRI di parlemen diatur dalam pasal 30 dan 42 UU Pemilu No.3 Tahun 1999, yang mengatakan bahwa Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (TNI/POLRI) tidak berhak memilih dan dipilih dalam pemilu. Perubahan lainnya adalah penggantian sistem dwi partai yang biasa terjadi pada zama Orde Baru dengan multipartai. Perubahan dari dwipartai ke multipartai ini diatur dalam undang-undang pemilu no.3 tahun 1999 sampai dengan Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang pemilu. Perubahan ini juga tersirat dalam pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Sejak pemilu 1999 sampai dengan pemilu 2014, ada banyak sekali partai yang mengikuti pemilu. Tabel berikut menggambarkan jumlah partai politik yang mengikuti pemilu di Indonesia pada perodesasi pemilu ketiga sejak tahun 1998.

Tabel.3.
Jumlah Partai Dalam Pemilu di Indonesia
Periodesasi Pemilu Ketiga Pasca Reformasi

Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014
48 partai	24 partai	38 partai	12 partai

Data dari berbagai sumber.

Kedua, terkait dengan problem electoral governance. Problem elektoral governance, terkait dengan perencanaan pemilu, pengorganisasian pemilu, pelaksanaan pentahapan pemilu, sampai dengan pengawasan dan evaluasi atas penyelenggaraan pemilu. Di sisi yang lain, masalah krusial dalam pemilu juga berhubungan dengan akuntabilitas penyelenggaraan pemilu, transparansi pengelolaan pemilu dan aksesibilitas publik ke dalam informasi pemilu. Berikut ini merupakan varian masalah yang kerap terjadi terkait dengan electoral governance dalam pemilu kita. Lihat tabel berikut :

Tabel.4.
Masalah Electoral Governance dalam Pemilu Kita
dari Pemilu 1999 sampai dengan pemilu 2014

Masalah Perencana-an Pemilu	Masalah Pengorganisa-sian Pemilu	Masalah Pelaksanaan Pentahapan Pemilu	Masalah Pengawas-an Pemilu	Masalah Evaluasi Pemilu
Masalah DPT- yang belum berhak memilih justru terdaftar dalam DPT Masalah distribusi logistik pemilu yang selalu terlambat.	Keterlibatan penyelenggara dalam mendukung kandidat/partai tertentu Pemilih urban yang sulit diakomodasi, karena kete	Kompetisi caleg dengan caleg dan caleg dengan parpol serta parpol dengan parpol Persaingan tidak sehat antara KPU dengan Bawaslu	Masalah politik uang yang sulit dipantau Masalah kandidat/partai yang melakukan kecurangan	Masalah penyelenggara pemilu yang tidak netral Masalah partai politik yang tidak mengindahkan peraturan perundang- undangan pemilu.

Sumber: Dari berbagai bacaan: Kompas, Tempo dan Media Indonesia.

Untuk mendorong peningkatan electoral governance, sejauh ini telah dihasilkan sejumlah perubahan antara lain adalah penataan kelembagaan dan keanggotaan KPU. Menurut Arief Budiman (2014), Konstitusionalitas KPU sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri diwujudkan dengan menghapuskan kewajiban KPU untuk menyampaikan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemilu kepada Presiden. Kewajiban KPU hanya sebatas melaporkan penyelenggaraan pemilu kepada Presiden selambat-lambatnya 30 hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat. Kewajiban untuk menyampaikan laporan ini sesuai dengan amanat pasal 8 ayat 4 huruf i Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang menyebutkan bahwa "KPU dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota berkewajiban menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat".

Di sisi yang lain, terjadi perubahan kelembagaan KPU yang bersifat hierarkis yang ditunjukkan oleh satuan kerja (satker) penyelenggara pemilu bertanggung jawab ke atasnya secara berjenjang. Model hierarkis dipilih untuk memperkuat independensi penyelenggara pemilu sekaligus memperkuat fungsi perencanaan,

pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan pemilu secara nasional. Perubahan tata kelembagaan ini sejalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang kemudian diubah menjadi Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011. Perubahan juga terkait dengan rekrutmen keanggotaan KPU. Dalam priode 1999-2003 keanggotaan KPU berasal dari unsur partai politik dan pemerintah. Hal ini mengakibatkan terjadinya terjadi konflik kepentingan di internal KPU dalam mengelola tahapan dan mengambil keputusan. Dalam pemilu 1999, KPU gagal menetapkan hasil pemilu yang kemudian diambil alih oleh Presiden BJ Habibie. Karena itu, sejak tahun 2004 sampai sekarang unsur penyelenggara pemilu berasal dari kalangan profesional dan nonpartisan. Untuk mendorong akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan pemilu, KPU telah membuat trobosan antara lain; (1) menata akses informasi publik; (2) menjamin hak konstitusional warga Negara; (3) menjaga otentisitas suara rakyat. Penataan akses informasi publik dilakukan dengan menerapkan asas keterbukaan dalam pelaksanaan setiap tahapan. Untuk mendukung pelaksanaan transparansi dibutuhkan dua hal penting yakni dokumen dan alat untuk merekam dan mempublikasikan dokumen. Karena itu, KPU dalam pelaksanaan setiap tahapan pemilu menggunakan aplikasi sistem informasi sebagai alat bantu untuk meningkatkan akurasi dan kecepatan mengelola tahapan dan sekaligus sarana publikasi kepada publik. KPU menggunakan sejumlah sistem informasi dalam mengelola tahapan pemilu DPR, DPD dan DPRD serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 yakni sistem informasi partai politik (sipol), sistem informasi daerah pemilihan (sidapil), sistem informasi pendaftaran pemilih (sidalih), sistem informasi pencalonan (silon); sistem informasi logistik (silog) dan sistem informasi penghitungan suara (situng). Semua sistem informasi tersebut dikelola dan berada di bawah kendali KPU.

Ketiga terkait dengan *parliament by electoral*. Problem krusial terkait dengan *parliament by electoral* antara lain adalah masalah korupsi, kolusi dan nepotisme, rendahnya kinerja legislasi DPR dan turunnya kepercayaan masyarakat terhadap parlemen. Terkait dengan kasus korupsi, kolusi dan nepotisme, DPR RI hasil pemilu 2004 dan 2009 terlibat dalam megaskandal korupsi antara lain adalah kasus korupsi Hambalang, korupsi Bank Century dan korupsi E-KTP. Berdasarkan hasil penelitian ICW 2016, modus korupsi yang melibatkan politisi partai politik antara lain: (1) Membuat kebijakan yang menguntungkan pihak tertentu; (2) Menyusun anggaran dalam APBN/APBD yang akan dikerjakan oleh pihak tertentu; (3) Menjadi

calo tender proyek; (4) Meminta imbalan atas pemilihan jabatan publik/BUMN/BUMD. Menurut Hanta Yuda (2017), ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya korupsi dalam parlemen dan pemerintahan (Hanta Yuda 2017): (1) Lemahnya pelaksanaan fungsi kelembagaan partai politik (kegagalan partai melakukan rekrutmen politik); (2) Meluasnya politik transaksional; dan (3) Lemahnya manajemen internal dan transparansi di lingkungan partai politik. Tabel berikut menggambarkan secara jelas, masalah DPR hasil pemilu di Indonesia pasca Reformasi.

Tabel.5.
Masalah DPR Hasil Pemilu di Indonesia
mulai pemilu 2004 sampai dengan pemilu 2014

Masalah DPR Hasil Pemilu 2004	Masalah DPR Hasil Pemilu 2009	Masalah DPR Hasil Pemilu 2014
Kasus Hambalang Kasus Century Penyuapan Proyek di Daerah	Kasus Hambalang Kasus Century Kasus E-KTP	Masalah E-KTP Kasus Penyuapan Proyek

Data dari berbagai Sumber

Jika dilihat dari hasil pemilu 2009 dan 2014 tampak sekali bahwa parlemen kita mengalami masalah penurunan kepercayaan masyarakat yang diperlihatkan melalui menurunnya jumlah suara dan kursi yang diperoleh Partai Demokrat sebagai partai yang mendominasi perolehan suara dalam pemilu 2009 dan PKS yang menjadi bagian dari pemerintahan yang terbentuk berdasarkan hasil pemilu 2004 dan 2009. Penurunan suara Partai Demokrat dan penguasaan kursi di parlemen bahkan mencapai (-) 10,62 % dan PKS terdegradasi sampai dengan 1,1 %. Tabel berikut menggambarkan dengan sangat jelas bagaimana parlemen kita mengalami penurunan kepercayaan publik melalui wakil-wakil mereka dari partai politik yang sebelumnya mendominasi kursi di parlemen.

Tabel.6.
Perbandingan Hasil Pemilu 2009 dan 2014

No	Partai Politik	Perolehan Suara Pemilu (%)		Perubahan Suara (%)
		2009	2014	
1	Nasdem	0	6,72	(+) 6,72
2	PKB	4,95	9,04	(+) 4,09
3	PKS	7,89	6,79	(-) 1,1
4	PDIP	14,01	18,95	(+) 4,94
5	Golkar	14,45	14,75	(+) 0,30
6	Gerindra	4,46	11,81	(+) 7,35
7	Demokrat	20,81	10,19	(-) 10,62
8	PAN	6,03	7,57	(+) 1,54
9	PPP	5,33	6,53	(+) 1,2
10	Hanura	3,77	5,26	(+) 1,49

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Masalah lain yang dialami oleh parliament by electoral adalah rendahnya produk legislasi yang mereka hasilkan di parlemen dan juga menurunnya kualitas legislasi yang mereka hasilkan. Tabel berikut menggambarkan komposisi penguasaan kursi di DPR hasil pemilu 2014 yang didominasi wajah baru. Munculnya wajah baru ini, juga ternyata belum berkontribusi besar terhadap kualitas dan integritas parlemen. Parlemen kita masih menghadapi masalah klasik yaitu ketakmampuannya untuk mengtransformasi anggota dewan menjadi lebih baik. Lihat tabel berikut.

Tabel.7.
Kursi Partai Dalam Parlemen Hasil Pemilu 2014

No	Partai Politik	Perolehan Kursi		Jumlah Kursi
		Wajah Lama	Wajah Baru	
1	Nasdem	0	35	35
2	PKB	18	29	47
3	PKS	30	10	40
4	PDIP	56	53	109
5	Golkar	42	49	91
6	Gerindra	12	61	73
7	Demokrat	33	28	61
8	PAN	22	27	49
9	PPP	20	19	39
10	Hanura	4	12	16

Sumber: Dari berbagai sumber.

Problem lain terkait dengan *parliament by electoral* adalah masih terjadinya praktek beli suara dalam pemilu. Studi IFES tahun 2015 menemukan bahwa praktek pembelian suara di dalam pemilu masih terus terjadi. Setelah Pileg 2014, lima belas persen (15%) pemilih Indonesia melaporkan bahwa mereka pernah ditawari uang atau bingkisan sebelum Pileg untuk memilih kandidat tertentu, sementara 20% menyatakan bahwa mereka mengenal seseorang yang pernah ditawari uang atau bingkisan. Tingkat pembelian suara tertinggi ditemukan di Jawa Tengah/Yogyakarta (29%) dan Aceh (27%), dan terendah di Maluku/Papua (12%), Jawa Barat/Banten/Jakarta (12%), dan Bali/NTT/NTB (3%). Masyarakat Indonesia percaya bahwa pembelian suara lebih banyak terdapat di Pileg 2014 dibanding 2009. Lebih dari sepertiga pemilih yakin bahwa terdapat peningkatan politik uang jumlah besar (16% responden) dan dalam jumlah kecil (18% responden) dibandingkan 2009, sementara 26% menyatakan bahwa sebarannya sama besar. Terkait tantangan dalam mengentaskan praktek politik uang, lima puluh empat (54%) pemilih Indonesia menyatakan bahwa jika mereka ditawari uang atau bingkisan untuk memilih seorang caleg, mereka tidak akan melaporkannya karena dianggap kegiatan yang normal selama pemilu. Hanya 19% yang menyatakan bahwa mereka akan melaporkan jumlah uang/harga bingkisan yang ditawarkan.

3. Penutup

Untuk menciptakan pemilu yang berkualitas dan perwakilan politik yang berintegritas, tentu saja membutuhkan perbaikan-perbaikan pada tiga level yang terkait dengan pemilu antara lain adalah penguatan dan peningkatan kualitas *electoral law*, peningkatan kualitas *electoral governance* dan memperbaharui mutu *parliament by electoral*.

Terkait dengan *electoral law*, hal yang esensial yang bisa dilakukan adalah melakukan perubahan sistem pemilu yang mampu menjamin perwakilan politik berintegritas. Reynolds (1997) membuat sejumlah kriteria sebuah sistem pemilu yang mampu menjamin keterwakilan politik antar lain; (1) sistem pemilu harus mampu menjamin terciptanya parlemen yang representatif. Parlemen yang representatif apabila memenuhi kriteria; (a) terdapat perwakilan geografis yaitu bila setiap daerah pemilihan (*electoral district*) memiliki wakil di parlemen, sehingga para wakil rakyat ini bertanggungjawab terhadap wilayah yang diwakilinya; (b) terdapat keterwakilan

fungsional yang mencerminkan dan merefleksikan berbagai varian ideologi dan kepentingan masyarakat; (c) terdapat perwakilan dekriptif atau *decriptive representation* yang mampu menjamin akomodasi terhadap kepentingan seluruh warga negara; (2) menjamin pemilu dapat diakses oleh semua pihak (*accessible*) dan bermakna (*meaningful*); (3) ada intensif bagi konsiliasi sebagai bentuk dari fungsi sistem politik untuk manajemen konflik; (4) bisa memfasilitasi terbentuknya pemerintahan yang efektif dan stabil; (5) menjamin akuntabilitas pemerintahan dan perwakilan (*holding the government and representatives accountable*); (6) memacu terbentuknya *parpol* yang *cross-cutting*; (7) mampu mempromosikan oposisi parlemen. Richard S. Karz bahwa sistem pemilu merupakan pilihan antara mengakomodasi *representativeness* atau *governability* sangat mungkin terpenuhi, manakala partai-partai bergerak mencapai konsensus yang ideologis, bukan pragmatis.

Undang-undang pemilu juga perlu terus melakukan peningkatan ambang batas parlemen secara bertahap sampai pada tahap menghasilkan sistem perwakilan politik multipartai-sederhana. Sistem perwakilan politik multipartai-sederhana oleh Giovanni Sartori (1976) disebut sebagai; adanya kebebasan bagi partai mengikuti pemilu, tetapi hanya sedikit partai yang memperoleh kursi di parlemen. Penggunaan sistem multipartai-sederhana di banyak negara, seperti di Jerman, dikritik karena belum tentu menghasilkan pemerintahan yang stabil dan efektif. Jika mengacu kepada Benjamin R. Barber sistem multipartai-sederhana tidak serta-merta menghasilkan *strong democracy and strong government*. Demokrasi dan pemerintahan yang kuat, sangat ditentukan oleh sejauhmana konsensus politik yang dibangun oleh legislator di parlemen. Untuk menjamin pemilu yang berkualitas dan munculnya perwakilan politik berintegritas, juga diperlukan praktek politik bersih dalam pemilu misalnya dengan mengurangi fenomena pembelian suara dalam pemilu. Hal ini bisa dilakukan dengan pendidikan politik yang sistematis dan terencana kepada pemilih dan kepada peserta pemilu, sehingga pemilu kita benar-benar menjadi pemilu berkualitas.

Daftar Referensi

- Agustino, Leo, 2014. Pemilihan Umum di Indonesia tahun 2014. Prisma, 2014.
- Budiman, Arief, 2014. Integritas Pemilu 2014. Makalah disampaikan di Universitas Jember, 2014
- Gimpel, G. James, 2007. Election Year Stimuli and The Timing of Voter Registration. Sagepublication.
- Mair, Peter, 2002. Party System Changes. Oxford University Press.
- Reilly, Benyamin, 2006. Democracy and Diversity: Political Engineering In The Asia-Pacific. Oxford University Press.
- IFES, 2015. Laporan Survei Nasional Pemilu 2014 di Indonesia. Jakarta: IFES.
- KPU Kabupaten Cilacap, 2013. Cerdas Memilih Pemilu DPR, DPRD dan DPD Dalam Pemilu 2014. Cilacap: KPU Cilacap.
- Undang-undang Pemilu No.3 Tahun 1999.
- Undang-Undang Pemilu No.7 Tahun 2017.

VI.
MEMBANGUN PEMERINTAHAN BERINTEGRITAS
DENGAN PENGUATAN UNDANG-UNDANG
PEMILU NO. 07 TAHUN 2017 MELALUI
REFORMASI ELEKTORAL

Isnaini Muallidin”

Abstrak

Dalam membangun pemerintahan berintegritas ke depan, proposisi yang di bangun dalam tulisan ini adalah bahwa dengan menata dan memperkuat aturan main dalam sistem pemilu melalui reformasi elektoral pada level penyelenggara dan peserta pemilunya, terutama terkait dengan sumber dana dan jumlah sumbangan dalam pemilu, maka akan terciptanya pemerintahan yang berkualitas dan berintegritas. Fenomena pemilu di Indonesia yang menjadi kekhawatiran saat ini adalah maraknya korupsi politik. Korupsi politik terjadi, ketika pembuat keputusan politik menggunakan kekuatan politik mereka untuk mempertahankan kekuatan, status, dan kekayaan mereka dengan melakukan politisasi birokrasi yang menggunakan agen swasta sebagai sumber modalnya. Titik krusial pemilu adalah terjadinya korupsi politik sejak proses pemilu dimulai yang berimplikasi pada pemerintahan terpilih nantinya.

Oleh karena itu, diperlukan langkah strategis dalam penguatan pemilu dengan melakukan reformasi elektoral dalam tiga aspek yang berimplikasi terbangunnya pemerintahan yang berintegritas, yaitu Pertama, menegakkan integritas proses politik elektoral dengan mengurangi lingkaran setan korupsi. Untuk mengurangi korupsi dalam proses elektoral perlu dilakukan audit independen terhadap keuangan partai politik dan kandidat termasuk sumber keuangan dan sumbangan yang diperoleh dengan mengumumkan hasilnya kepada publik melalui media masa termasuk organisasi, perusahaan atau perseorangan. Kedua, perlu adanya pengaturan yang lebih detail mengenai uang dalam proses elektoral yang terkait dengan enam hal, yaitu: pembatasan dana selama proses elektoral, pelarangan dana dari asing, membatasi pengeluaran kampanye, mempersingkat waktu kampanye, pengungkapan pada publik, gratis dan diskon untuk iklan di media, subsidi lainnya. Ketiga, untuk mengurangi perilaku yang koruptif diperlukan adanya penguatan nilai yang dilembagakan secara aktif, baik secara formal maupun secara informal pada partai politik sebagai peserta pemilu maupun penyelenggara pemilunya. Ada enam nilai yang harus dilembagakan dalam proses reformasi elektoral,

yaitu: demokrasi, stabilitas, governance, policy outcomes, Konstituen, identitas dan kepraktisan.

Keyword: Pemerintahan Berintegritas, Reformasi Elektoral dan korupsi politik.

Abstract

In building a future government with integrity, this paper develops a proposition whereby organizing and strengthening the rules of the electoral system through electoral reform at the level of organizers and electoral participants, specifically regarding the source of funding and amount of donations in the election, will create a government with quality and integrity. A current phenomenon of concern regarding the elections in Indonesia is the rise of political corruption. Political corruption occurs when political decision makers use their political power to maintain their strength, status, and wealth by politicizing the bureaucracy that uses private agents as their source of capital. The crucial point of the election is the occurrence of political corruption from the start of the electoral process which has further implications for the elected government. Therefore, there is a need for a strategic step to strengthen elections by carrying out electoral reforms in three aspects which have implications for establishing a government with integrity: First, uphold the integrity of the electoral political process by reducing the vicious cycle of corruption. To reduce corruption in the electoral process, it is necessary to conduct an independent audit of the finances of political parties and candidates, including financial resources and contributions obtained by announcing the results to the public through mass media from organizations, companies or individuals. Second, there needs to be a more detailed organization of money in the electoral process related to six (6) points: contribution limits, contribution bans from foreigners, spending limits, campaign time limits, public disclosure, free or discounted broadcast media and other subsidies. Third, to reduce corrupt behaviour there is a need to strengthen the values that are actively institutionalized, both formally and informally in the political parties as election participants and election administrators. There are six values that must be institutionalized in the electoral reform process: democracy, stability, governance, political outcomes, constituents, identity and practicality.

Keyword: government integrity, electoral reform, and political corruption

-
- Dosen Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Alamat Kantor: Program Studi Ilmu Pemerintahan UMY Lantai I Gedung E Jl. Lingkar Barat, Tamantirto, Kasihan, Bantul, DIY . Email: isnainimuallidin@gmail.com; isnaini.muallidin@umy.ac.id

1. Pendahuluan

Pemilu merupakan instrumen untuk menghasilkan pemerintahan yang berintegritas. Sebab baik buruknya pemerintahan saat ini dan ke depan, sangat ditentukan oleh sistem pemilu yang menjamin adanya integritas bagi penyelenggara, peserta dan segenap komponen masyarakat yang terlibat untuk saling memperkuat dalam kerangka menjamin adanya transparansi, akuntabilitas, partisipasi, moralitas politik, serta meminimalisir terjadinya korupsi.

Pemerintahan baru yang akan terbentuk melalui proses pemilu serentak yang dilaksanakan pada tanggal 17 April 2019, seharusnya menjadi momentum baru untuk menata ulang melalui reformasi elektoral yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip dasar demokrasi yang mana rakyat atau pemilih mempunyai kedaulatan penuh sesuai dengan makna dari demokrasi itu sendiri, yaitu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Politik elektoral tidak hanya memberikan kesempatan kepada warga pemilih [citizen voters] untuk menagih akuntabilitas dari para wakil dan pemerintahannya, namun juga peluang untuk memperkokoh pelembagaan demokrasi di Indonesia.

Tulisan ini akan memaparkan titik krusial dalam proses politik elektoral saat ini yang berimplikasi pada terbentuknya pemerintahan ke depan yang berintegritas, yaitu: Pertama, Perhelatan politik elektoral 2019 ini tidak akan menjadi instrumen yang efektif bagi demokratisasi jika integritas proses dan pengelolaannya dinodai oleh berbagai praktek buruk yang terus-menerus berlangsung, khususnya: Politisasi SARA, Kriminalisasi lawan politik, Penyebaran berita bohong, ujaran kebencian, dan intimidasi, tidak netralnya aparaturnegara (Polisi, TNI, ASN, PNS, Intelijen) maupun penyelenggara pemilu [KPU dan Bawaslu], praktik politik uang dan penyuaipan, pemalsuan dokumen dan manipulasi prosedur penyelenggaraan pilkada, pilpres dan pileg, Kedua, Bahkan kedautan rakyat dengan sistem pemilu saat ini masih didominasi oleh sistem oligarki partai politik, rakyat hanya sekedar simbol dari "bualan politik" dan hanya ada dalam hitungan angka saja, bahkan dari aspek kualitas "tersandera" dengan sistem pemilu yang selalu mengedepankan logika partai politik yang pragmatis, berorientasi pada kekuasaan politik belaka, bukan membangun kualitas demokrasi yang menjanjikan adanya kesejahteraan bagi masyarakat, tapi justru pemilu menghasilkan pemerintahan yang koruptif dan "persekongkolan" dengan pemilik modal dan media. Hal ini diperkuat dengan Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang menempatkan Indonesia di peringkat 96 dari 180 negara-

negara. Tingginya tingkat korupsi dan persengkokolan ini dikarenakan biaya politik di Indonesia masih high cost. Oleh karena itu, perlu adanya penguatan regulasi pemilu melalui reformasi elektoral, sehingga terciptanya pemilu yang efisien dan efektif serta berintegritas dalam mewujudkan pemerintahan yang baik ke depannya.

2. Fenomena Korupsi Politik dalam Proses Politik Elektoral

Fenomena pemilu di Indonesia yang menjadi kekhawatiran saat ini adalah maraknya korupsi politik. Korupsi politik terjadi, ketika pembuat keputusan politik menggunakan kekuatan politik mereka untuk mempertahankan kekuatan, status, dan kekayaan mereka dengan melakukan politisasi birokrasi yang menggunakan agen swasta sebagai motor kapitalnya.

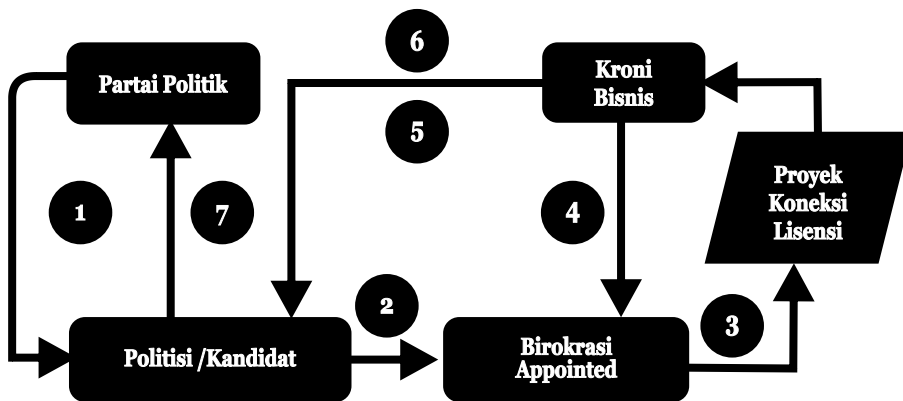
Titik krusial dalam setiap pelaksanaan pemilu adalah terjadinya korupsi politik dan politik uang sejak proses pemilu dimulai hingga terbentuknya pemerintahan terpilih. Dalam Pemilu 2019 yang diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 telah mengatur penerimaan dana kampanye, seperti sumber dana kampanye. Sumber dana pasangan calon (paslon) untuk pemilihan presiden (pilpres) bisa berasal dari tiga pihak, yaitu: pasangan calon itu sendiri, partai politik pengusung pasangan calon, dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Ini diatur dalam Pasal 326. Sedangkan sumber dana kampanye untuk pemilihan anggota legislatif (pileg) bisa berasal dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha nonpemerintah. Ini diatur dalam Pasal 327. Sementara, dana kampanye yang disumbangkan dari setiap pihak telah diatur besarnya dalam Pasal 327 ayat (1) dan (2) UU Pemilu. Undang-undang membatasi sumbangan dana kampanye perseorangan maksimal Rp 2,5 miliar. Sumbangan dana kampanye yang berasal dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha nonpemerintah tidak boleh melebihi Rp 25 miliar. Ini berlaku untuk calon DPR, DPRD dan Presiden-Wapres. Untuk calon DPD, sumbangan dana kampanye perseorangan maksimal Rp 750 juta. Sedangkan sumbangan dari kelompok, perusahaan atau badan usaha nonpemerintah tidak boleh melebihi Rp 1,5 miliar, sebagaimana yang terdapat Pasal 333 ayat (1) dan (2). Jadi bukan dari total yang diterima yang dibatasi, yang menyumbang boleh 10 orang atau 100 orang atau 1.000 orang boleh, tapi jumlah sumbangan dari masing masing penyumbang itu dibatasi.

Bahkan USAID mensinyalir ketidakjelasan pengaturan mengenai sumbangan dan sumber dana ini, bisa menyebabkan terjadinya politik uang dalam tiga hal, yaitu: Pertama, adanya donor tersembunyi. Sangat sedikit negara yang mengharuskan politisi untuk mengungkapkan sumber dana kampanye. Hanya 32 persen yang perlu mengungkapkan nama-nama donor kepada partai politik. Ini berarti bahwa di sebagian besar negara, partai dan kampanye dapat didanai oleh siapa saja dan lolos dari pengawasan publik. Kedua, Alasan adanya kerahasiaan. Ini yang menjadi alasan banyak partai politik dan kandidat mengapa tidak secara transparan dalam mengumumkan kepada publik mengenai sumbangan dan sumber dana yang jelas. Mereka mengumpulkan beberapa informasi keuangan politik, tetapi tidak diumumkan kepada publik (they collect some political finance information, but do not release the information to the public). Ketiga, Pengungkapan yang tidak memadai. Sebagian besar pelaporan keuangan partai dalam bentuk angka agregat saja. Tanpa perincian kontribusi atau pengeluaran, laporan tidak dapat diaudit oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau masyarakat sipil. Negara-negara yang mewajibkan pelaporan nama-nama donor kepada partai politik mungkin tidak mendaftarkan jumlah uang yang disumbangkan oleh masing-masing donor. Inilah yang menghambat proses audit dan hambatan dalam pengungkapan secara penuh.

Titik krusial lainnya adalah adanya politik uang (money politics). Istilah politik uang dapat ditemukan dalam Undang-Undang yang berkaitan dengan pemilu. Sebut saja seperti Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016, istilah politik uang masuk dalam bagian penjelasan. Berbeda dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012, dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017. Istilah politik uang masuk dalam bagian batang tubuh serta dijelaskan secara pasal per pasal. Perbedaan perlakuan ini dapat dimaknai adanya problem atas definisi politik uang yang belum clear and distinctive. Sehingga korupsi politik di atas, seringkali

melahirkan persengkolan yang berimplikasi pada maraknya misused of power pasca pemilu yang menyebabkan pemerintahan yang terbentuk sangat koruptif dan tidak berintegritas. ICW memetakan lingkaran setan korupsi mulai dari proses pemilu yang berimplikasi pemerintahan terpilih sebagaimana yang digambarkan dibawah ini:

Gambar
Lingkaran Setan Korupsi Politik dan
Implikasinya



Sumber, ICW, 2014

Keterangan Gambar:

- Nominasi
- Politisasi Birokrasi
- Proyek, Konsesi dan Lisensi
- Suap, Kickback
- Sumbangan Pemilu, Suap
- Sumbangan pemilu/Candidacy buying
- Setoran ke Partai

Lingkaran setan korupsi politik ini menyebabkan tidak hanya mengarah pada kesalahan alokasi sumber daya, tetapi juga mempengaruhi cara di mana keputusan dibuat. Bahkan manipulasi institusi politik dan aturan prosedur, sehingga nantinya akan mempengaruhi institusi pemerintah dan sistem politik yang menyebabkan kerusakan pada kelembagaan politik yang ada termasuk sistem pemilu.

Jika tujuan utama pemilihan sistem pemerintahan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 adalah sistem presidensial murni yang efektif dan stabil pastilah berkeinginan adanya sistem pelembagaan sistem pemilu yang terlembaga dengan baik, terutama adanya perilaku yang mempola dan dapat diwujudkan dalam sikap dan budaya politik. Dengan cara ini akan dapat melahirkan sikap politik yang konsisten dan meminimalkan politik yang pragmatis untuk kepentingan jangka pendek (Riwanto. 2014).

Oleh karena itu, diperlukan adanya penguatan regulasi pemilu melalui reformasi politik elektoral yang menjamin adanya transparansi, akuntabilitas, moralitas serta upaya meminimalisir adanya korupsi dengan membangun kelembagaan pemilu integritas, sehingga pemerintahan yang akan terbentuk nantinya akan legitimit dengan membangun integritas yang tidak tersandera oleh politik uang selama proses ekelotoral.

3. Membangun Pemerintahan yang Berintegritas Melalui Reformasi Elektoral

Dalam membangun pemerintahan berintegritas ke depan, proposisi yang di bangun dalam tulisan ini adalah bahwa dengan menata dan memperkuat aturan main dalam sistem pemilu melalui reformasi elektoral pada level penyelenggara dan peserta pemilunya, terutama terkait dengan sumber dan jumlah sumbangan dalam pemilu, maka akan terciptanya pemerintahan yang berkualitas dan berintegritas. Sebagaimana yang disampaikan oleh Rendwick menyebutnya sebagai "the political of electoral reform as changing the rules" (Rendwick, 2010) for the better and smarter democracy (Streb, 2008). Bahkan Smith (dalam Sives, 2009) menyatakan bahwa dengan adanya proses elektoral yang berfungsi baik dan menghasilkan anggota legislatif yang dipilih secara bebas dan adil yang mewakili berbagai pihak dengan akuntabilitas dan transparansi yang baik, maka akan berdampak pada upaya memprioritas tata kelola pemerintahan yang baik pula, terutama dalam hal pemberantasan kemiskinan. Oleh Karena itu, langkah strategis penguatan pemilu dengan melakukan reformasi elektoral dengan tiga pendekatan strategis dalam membangun pemerintahan yang berintegritas, yaitu sebagai berikut.

Pertama, menegakkan integritas proses politik elektoral dengan mengurangi lingkaran setan korupsi. Untuk mengurangi lingkaran setan korupsi dalam proses elektoral diperlukan adanya lembaga audit

independen terhadap partai politik maupun keuangan partai termasuk kandidat dengan mengumumkan hasilnya lewat media masa termasuk badan, organisasi, perusahaan atau perseorangan, secara transparan.

Hal ini dipekuat dalam Pasal 339 Undang-Undang No. 7 tahun 2017 yang menegaskan bahwa larangan menerima sumbangan dana kampanye pemilu yang berasal dari pihak asing, penyumbang yang tidak jelas identitasnya, hasil tindak pidana yang telah terbukti berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan/atau bertujuan menyembunyikan atau menyamarkan hasil tindak pidana, atau dana pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, atau dana pemerintah desa, dan badan usaha milik desa. Pemilu bisa rumit karena ada banyak aturan yang mengatur proses dan bagi siapa yang melanggar aturan-aturan ini mungkin merupakan tindakan koruptif (Lihat: Crime and Corruption Commission Queensland, 2017).

Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan khusus yang mempublikasikan secara rinci tentang hadiah, sumbangan dan sumber dana yang diterima oleh masing-masing partai dan kandidat selama kampanye dan juga tentang bagaimana dana itu dicatat, di kelola dan dilaporkan secara terbuka kepada publik. Pengaturan ini memberikan transparansi tentang partai maupun kandidat yang nantinya akan mendapatkan dukungan pemilih. Sehingga pemilih memiliki kesempatan untuk meninjau dukungannya dan dapat membantu mereka dalam membuat keputusan untuk memilih. Transparansi dalam politik uang ini adalah kunci terbangunannya tata pemerintahan yang lebih baik. Tata kelola pemerintahan yang lebih baik adalah bukan hanya untuk demokrasi, tetapi juga untuk pembangunan secara keseluruhan.

Kedua, selain audit keuangan dan sumber donator partai serta kandidat sebagaimana telah dijelaskan di atas, berikutnya adalah diperlukan reformasi pengaturan mengenai uang dalam proses elektoral ini secara detail dan terinci. Sehingga dapat meminimalisir terjadinya praktek politik uang dan korupsi politik. Untuk itu, ada enam (6) yang perlu diperhatikan terkait pengaturan tentang politik uang ini, yaitu (USAID, op.cit.: 13-18):

1. Mengatur secara detail tentang batasan untuk kontribusi uang dalam proses elektoral. Pembatasan jumlah kontribusi uang biasanya untuk perusahaan atau organisasi sumbangan lebih tinggi.

Masalahnya adalah dengan adanya pembatasan ini juga sering disiasi oleh donator dengan jumlah yang lebih kecil (kadang-kadang disebut "bundling") atau dengan menyumbang dengan nama lain. Hal inilah yang harus diatur untuk menghindari bundling.

2. Mengatur tentang melarang sumbangan dari kelompok dan individu yang berasal dari asing, baik oleh perseorangan (kecuali warga asing yang telah status WNI), organisasi asing, maupun perusahaan asing. Seringkali bantuan asing ini disalurkan melalui partnernya pada perusahaan nasional. Hal ini perlu adanya mekanisme kontrol terhadap bantuan asing ini.
3. Mengatur dengan membatasi jumlah pengeluaran selama proses elektoral. Membatasi biaya tinggi terutama pada saat kampanye ini adalah untuk mengurangi permintaan donor yang berkantong tebal.
4. Mempersingkat waktu kampanye. Asumsinya adalah bahwa semakin pendek periode, semakin sedikit uang dibutuhkan. Di Amerika Serikat, tidak ada batasan hukum dan kepresidenan untuk kampanye, biasanya dimulai satu hingga dua tahun sebelum pemilihan. Sedangkan beberapa negara membatasi secara hukum berkampanye untuk periode sesingkat mungkin dengan hanya dua minggu (Jepang dan Malaysia). Beberapa negara juga batasi jumlah iklan TV atau radio selama periode waktu tertentu.
5. Pembiayaan Publik. Pendekatan ini berusaha mengatasi ketergantungan kandidat pada donor besar dan bahkan lapangan bermain dengan menyediakan beberapa bentuk publik pendanaan untuk kampanye politik. Tingkat pendanaan bervariasi dari substansial ke parsial. Dengan adanya dana publik dapat memastikan bahwa kandidat, terutama penantang, sudah cukup sumberdaya untuk jalankan kampanye tanpa ketergantungan pada donor besar. Ada lima alternatif untuk sumber pendanaan publik yang efektif. Pertama, dana untuk partai. Dana pemerintah di transfer ke partai politik sesuai dengan kriteria tertentu, umumnya sebanding dengan jumlah suara atau kursi diperoleh. Kedua, dana untuk kandidat. Dana publik langsung diberikan ke kandidat sesuai dengan kriteria tertentu, seperti mematuhi kampanye batas pembelanjaan, jumlah uang untuk kampanye. Setelah itu harus diaudit. Asumsinya adalah dana pemerintah akan digunakan kandidat agar tidak tergantung dari donor yang berkantong besar.

Ketiga, Insentif pajak. Beberapa pemerintah menghargai kontribusi kampanye dengan memberikan keringanan pajak kepada donor. Sebagian besar negara maju, menyediakan beberapa bentuk keringanan pajak untuk sumbangan politik. Logikanya adalah itu insentif pajak ini mendorong donator untuk mendukung kandidat atau pihak mereka secara langsung. Keempat, Media penyiaran gratis atau berdiskon. Beberapa negara telah mencoba menggunakan akses media untuk semua kandidat untuk mengurangi ketergantungan mereka pada orang kaya. Kelima, Subsidi lainnya dalam bentuk subsidi-in-kind, seperti gratis atau mengurangi tarif pos untuk kandidat, sewa gratis untuk kantor partai atau untuk pertemuan, poster gratis, dan iklan surat kabar gratis iklan.

6. Public Disclosure (Pengungkapan kepada Publik). Batasan dan larangan keuangan politik hanya dapat berfungsi jika ada aturan yang memadai untuk diungkapkan kepada publik. Oleh karena itu, pengungkapan kepada publik adalah pendekatan dasar untuk mengendalikan uang politik. Tanpa itu, sebagian besar lima (5) point sebelumnya akan gagal. Sebab partai atau kandidat yang tidak mempublikasikan jumlah pengeluaran, batas pembelanjaan, dan tidak jelasnya donator serta sumber dana kampanye, maka akan susah diaudit dan diverifikasi. Pengungkapan publik yang efektif membutuhkan dua hal: (1) bahwa kandidat dan pihak melaporkan secara rinci tentang tanda terima dan pengeluarannya; (2) kampanye dan pelaporan pendanaan partai disampaikan kepada publik secara reguler sebelum dan sesudah kampanye berlangsung.

Ketiga, untuk mengurangi perilaku yang koruptif diperlukan adanya penguatan nilai yang dilembagakan secara aktif baik secara formal maupun secara informal pada partai politik sebagai peserta pemilu maupun penyelenggara pemilunya. Ada enam nilai yang harus dilembagakan dalam proses reformasi elektoral, yaitu: demokrasi, stabilitas, governance, policy outcomes, Konstituten, identitas dan kepraktisan. Sebagaimana yang terlihat pada tabel dibawah ini:

Tabel.1.
Nilai-Nilai dalam Reformasi Elektoral

Nilai	Aspek Reformasi	
	Outcome	Tindakan
Demokrasi	<ul style="list-style-type: none"> • Distribusi jumlah kursi yang adli • Menghindari hasil yang anomali • Distribusi kekuasaan yang adil • Adanya representasi masyarakat secara adil • Jaminan bagi pemilih untuk tindakan pemaksaan dan politik uang • Akuntabilitas pemerintah • Akuntabilitas partai politik dan kandidat • Mendorong pemilu yang efektif • Check and balanced • Kesederhanaan 	Proses demokrasi dalam memilih sistem pemilu. Proses konstitusional dalam memilih sistem pemilu
Stabilitas	Menghindari konflik antarkelompok	Menghindari konflik/kebuntuan dalam pilihan sistem pemilu
<i>Governance</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pengambilan keputusan yang efisien • pengawasan yang efektif terhadap keputusan • Menghindari korupsi • Menghindari politik uang 	
<i>Policy Outcomes</i>	Tujuan pada kebijakan ekonomi	
Pelayanan pada konstituen	Kualitas pelayanan pada konstituen	
Identitas	<ul style="list-style-type: none"> • Afirmasi dengan tradisi nasional • Penegasan sesuai dengan tujuan negara 	
Kepraktisan	Penyederhanaan administratif	

Sumber: Rendwick, 2010

4. Kesimpulan

Pemilu 2019 merupakan proses politik elektoral yang mengedepankan adanya tata kelola yang lebih menjamin adanya transparansi dari aspek tata kelola keuangan partai dan kandidat yang berkompartisi dalam pemilu serta akuntabilitas dari para penyelenggaran dan peserta pemilu, partisipasi elemen masyarakat dalam setiap proses elektoral. Sehingga dapat meminimalisir terjadi korupsi politik dalam setiap proses elektoral. Implikasinya adalah adanya benang merah antara pemilu yang berintegritas dengan outcome nya nanti tentu akan menghasilkan pemerintahan yang berintegritas pula.

Oleh Karena itu, diperlukan langkah strategis penguatan pemilu dengan melakukan reformasi elektoral dalam tiga (3) aspek dalam membangun pemerintahan yang berintegritas, yaitu: Pertama, menegakkan integritas proses politik elektoral dengan mengurangi lingkaran setan korupsi. Untuk mengurangi korupsi dalam proses elektoral perlu dilakukan audit independen terhadap keuangan partai politik dan kandidat termasuk sumber keuangan dan sumbangan yang diperoleh dengan mengumumkan hasilnya kepada publik melalui media masa termasuk organisasi, perusahaan atau perseorangan. Kedua, perlu adanya pengaturan yang lebih detail mengenai uang dalam proses elektoral yang terkait dengan enam (6) hal, yaitu: pembatasan dana semala proses elektoral, pelarangan dana dari asing, membatasi pengeluaran kampanye, mempersingkat waktu kampanye, pengungkapan pada publik, gratis dan diskon untuk iklan di media, subsidi lainnya. Ketiga, perlu adanya penguatan nilai yang dilembagakan secara aktif baik secara formal maupun secara infomai pada pada partai politik sebagai peserta pemilimu maupun penyelenggara pemilunya

Daftar Referensi

- Amundsen, Inge, 1999. Political Corruptions: An Inroduction to the Issue. Working Paper 1999.
- Crime and Corruption Commission Queensland, 2017. Ethics, integrity and elected officials State government election candidates and Members of Parliament. Corruption Prevention Advisory.
- ICW, 2018. Mendorong Pemilu Berintegritas: Mengawasi Korupsi Pemilu. 2014. <https://antikorupsi.org/sites/default/files/doc>
- Diunduh 7 November 2018.
- Permata, Dian dan Zuchron, Daniel, 2018. Peta Jalan Pencegahan Politik Uang di Pilkada. Jakarta; Sindikasi Pemilu dan Demokrasi.
- Rendwick, Alan, 2010. The Political of Electoral Reform; Changing the Rules of Democracy. USA; Cambridge University Press.
- Riwanto, Agus, 2014. Inkompatibilitas Asas Pengaturan Sistem Pemilu Dengan Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 4 Vol. 21 Oktober 2014: 509 - 530.

- Sarah Shair-Rosenfield. Electoral Reform, Party System Evolution And Democracy In Contemporary Indonesia. A Thesis of Doctor of Philosophy at the Department of Political Science the University of North Carolina.
- Sives, Amanda. Electoral Reform and Good Governance: The Case of Jamaica. Commonwealth & Comparative Politics Vol. 47, No. 2, 174-193, April 2009.
- Streb, Matheew J, 2008. Rethinking Americal Electoral Democracy. New York: Roudledge.
- Tifa Foundation, 2018. Politik Elektoral Harus Bersih Agar Tidak Jadi Gincu Demokrasi. <https://www.tifafoundation.org/politik-elektoral-harus-bersih-agar-tak-jadi-gincu-demokrasi/> Diunduh 5 Novemner 2018.
- USAID, 2003. Money In Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency In Emerging Democracies. Technical Publication Series, November 2003.

VII.
**DAMPAK PERUBAHAN METODE KONVERSI SUARA
TERHADAP PEROLEHAN KURSI, PROPORSIONALITAS,
DAN SISTEM KEPARTAIAN**

Tunjung Sulaksono”

Abstrak

Pemilu 2019 akan dicatat sebagai peristiwa bersejarah karena merupakan tonggak sejarah dalam perubahan metode konversi suara dari the Largest Remainder, yang telah diadopsi selama berabad-abad di Indonesia, menjadi the Highest Average. Namun perubahan ini tidak dinilai mampu memberikan perubahan signifikan dalam hal proporsionalitas, jumlah partai yang efektif di parlemen, dan indeks proporsionalitas yang dihasilkan dari pemilu. Perubahan ini sebenarnya rentan terhadap potensi pelanggaran pemilu karena para kandidat tidak memiliki panduan untuk memperkirakan jumlah suara yang dibutuhkan untuk mendapatkan kursi, yang memicu logika akumulatif. Konsolidasi internal partai merupakan kata kunci untuk memastikan bahwa kompetisi dapat berjalan dengan adil tanpa ada kandidat yang dirugikan oleh perubahan dalam metode konversi. KPU sebagai badan penyelenggara pemilu juga memainkan peran yang signifikan dalam sosialisasi sehingga sistem dapat dipahami oleh mereka yang berpartisipasi dalam pemilu, pemilu memiliki integritas dan tidak disalahgunakan oleh partai yang berusaha untuk memperoleh manfaat untuk kepentingan moneter dan kepentingan khusus.

Kata kunci: konversi suara, sistem pemilu, dan sistem pemilu, efektivitas pemerintahan

Abstract

The 2019 election will be recorded as a historic event because it is a milestone in the change of a vote conversion method from the Largest Remainder, which has been adopted for ages in Indonesia, into the Highest Average. However, these changes are not expected to provide significant changes in terms of proportionality, the number of effective parties in parliament, and the proportionality index produced from the election. This change is actually vulnerable to the potential for election violations because the candidates do not have a guideline to estimate the number of votes needed to gain a seat, which causes accumulative logic to emerge. Internal party consolidation is

a key word to ensure that the competition can run fairly without any candidates being mistreated by the change in the conversion method. The KPU as the electoral management body also plays a significant role in socialization so that the system can be equally understood by those who participate in the elections so that the elections have integrity and are not overcome by parties who attempt to obtain benefits for particular and monetary interests.

Keywords: vote conversion, electoral system, party system, governance effectiveness

1. Pendahuluan

Pemilihan Umum (pemilu) merupakan salah satu instrumen demokrasi yang mendasar. Melalui pemilu, manifestasi kedaulatan rakyat dalam bentuk suara pemilih akan ditransformasikan menjadi representasi politik dengan perangkat berupa sistem pemilu yang dipergunakan. Melalui representasi politik itulah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat bisa terwujud, tanpa keharusan kehadiran secara langsung warga Negara dalam setiap proses politik dan pemerintahan. Melalui pemilu, wakil-wakil rakyat dan pemimpin-pemimpin politik yang akan mengelola proses politik dan pemerintahan tersebut dipilih, sehingga demokrasi tidak sekedar berjalan dalam level normatif, tetapi demokrasi menjadi praksis penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Seorang teoritis demokrasi bernama Schumpeter yang pertama kali melihat demokrasi sebagai sebuah metode politik, sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik (Schumpeter, 1976: 32). Tradisi untuk memandang pemilu sebagai prosedur politik ini kemudian diikuti oleh beberapa ilmuwan lain, misalnya Sorensen yang kemudian menempatkan pemilu sebagai salah satu indikator demokrasi dalam perspektifnya (Sorensen, 2003: 14). Begitu pentingnya pemilu dalam sebuah Negara demokrasi, sehingga Farrell bahkan mengibaratkan pemilu tersebut sebagaimana roda gigi yang menjamin demokrasi bisa terus berjalan secara layak (Ibid.).

Agar pemilu yang dilaksanakan mampu menghasilkan kualitas representasi yang diharapkan, maka diperlukan sebuah sistem pemilu

• Dosen Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Alamat Kantor: Program Studi Ilmu Pemerintahan UMY Lantai I Gedung E Jl. Lingkar Barat, Tamantirto, Kasihan, Bantul, DIY . Email: isnainimuallidin@gmail.com; isnaini.muallidin@umy.ac.id

yang tepat. Dengan sistem pemilu itulah suara (votes) yang diperoleh oleh partai politik atau para kandidat akan diterjemahkan ke dalam kursi-kursi (seats) dalam suatu badan perwakilan (Farell, 1997: 3). Penggunaan sistem pemilu yang tepat akan berkontribusi secara signifikan dalam menghasilkan pola representasi tertentu sebagaimana yang diidealkan dalam sebuah masyarakat politik. Sistem pemilu juga akan berdampak terhadap pola interaksi antar partai dalam sebuah sistem politik karena pemilu akan menghasilkan distribusi kursi perwakilan politik dalam pola-pola tertentu. Sistem pemilu juga akan berpengaruh terhadap bagaimana corak sistem pemerintahan yang akan dihasilkan.

Di dalam sistem pemilu itulah terdapat metode konversi suara menjadi kursi di lembaga perwakilan. Ada sistem pemilu yang metode konversinya bertujuan untuk menempatkan isu pola komposisi masyarakatnya sebagai ide utama dari model representasi yang diidealkan. Implikasinya, proporsionalitas keterwakilan menjadi satu hal yang benar-benar diupayakan oleh sistem pemilu tersebut melalui rumus atau formula pemilihan tertentu. Namun ada pula sistem pemilu yang tidak ambil pusing dengan pola komposisi atau isu proporsionalitas, karena menempatkan kepentingan masyarakat sebagai ide utama dari representasi politik yang diharapkan. Di dalam sistem pemilu demikian, biasanya tidak diperlukan metode konversi suara yang rumit untuk mengubah suara menjadi kursi.

Masing-masing sistem pemilu tersebut memiliki tujuan berbeda karena dibangun berdasar pada konsepsi atau dasar filosofi yang juga berbeda. Ada sistem pemilu yang berkonsekuensi pada terciptanya sistem kepartaian multi partai, namun ada juga yang menempatkan sistem dua partai sebagai tujuan penyelenggaraan pemilu. Masing-masing sistem itu pada dasarnya memiliki kelemahan dan kelebihan masing-masing. Dengan demikian, perdebatan yang terjadi seharusnya bukan pada level sistem mana yang lebih baik, akan tetapi pada sistem mana yang lebih tepat untuk sebuah komunitas politik.

Perdebatan tentang sistem pemilu mana yang paling tepat juga sering terjadi di Indonesia. Isu tentang apakah sistem pemilu proporsional ataukah distrik sebagai sistem pemilu yang lebih tepat sering menjadi diskusi hangat terutama tiap menjelang pemilu, baik di dalam maupun di luar parlemen. Di parlemen, isu perubahan sistem

pemilu bisa dipastikan selalu terjadi setiap membahas UU pemilu, termasuk dalam pembahasan UU Pemilu pada tahun 2017 lalu. Di luar parlemenpun, muncul juga beberapa ide untuk memperbaiki sistem pemilu di Indonesia terutama yang dimunculkan oleh lembaga-lembaga kajian kepemiluan yang menaruh perhatian terhadap peningkatan kualitas pemilu di Indonesia. Salah satu ide yang relatif memiliki kebaruan misalnya adalah menggabungkan dua sistem pemilu untuk melaksanakan pemilu di Indonesia, yang kemudian dikenal sebagai Sistem Pemilu Paralel (SPP). Ide-ide tadi merupakan sebetuk upaya dan sumbang saran dari berbagai kalangan peduli pemilu agar beberapa kelemahan sistem proporsional yang sudah sekian lama dipergunakan di Indonesia bisa diperbaiki dengan keunggulan dari sistem distrik, istilah populer di Indonesia untuk menyebut sistem non-proporsional atau Plurality/Majority (PM).

Namun gagasan besar tadi rupanya tidak terakomodasi di parlemen. DPR RI akhirnya memutuskan dalam UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu bahwa sistem pemilu untuk pemilu DPR tahun 2019 tetap menggunakan sistem pemilu proporsional (Proportional Representation) dengan daftar terbuka, meskipun disertai dengan perubahan metode penghitungan atau konversi suara dibanding UU sebelumnya. Perbedaan metode konversi suara menjadi kursi tersebut adalah pada dipergunakannya metode highest average atau rerata tertinggi dengan divisor Sainte Lague (pasal 420 ayat 2), menggantikan metode largest remainder atau sisa suara terbanyak dengan kuota Hare yang sudah sangat lama diberlakukan di Indonesia. Tulisan ini mencoba memproyeksikan bagaimana dampak dari perubahan metode konversi suara terhadap perolehan kursi partai, sistem kepartaian dalam konteks jumlah partai efektif di parlemen (ENPP/Effective Number of Parliamentary Parties) dan derajat proporsionalitas hasil pemilu.

2. Konsepsi Representasi Politik dan Sistem Pemilu: Memaknai Representasi Politik

Makna yang dianggap paling tepat dari terminologi representasi sangat bervariasi. Menurut Ikhsan Darmawan, kajian tentang representasi politik sejauh ini terbagi ke dalam tiga kelompok (Darmawan, 2017: 365-366). Kelompok pertama adalah kajian yang berfokus pada representasi politik sebagai sebuah konsep dan teori. Dua hal penting yang ditekankan karya-karya dalam kelompok ini, yaitu pertama apa dan bagaimana bekerjanya representasi politik

dahulu, kini, dan yang akan datang serta bagaimana seharusnya representasi politik didefinisikan.

Kelompok kedua adalah kajian yang mencoba melihat kaitan antara representasi politik dengan aspek lain, seperti demokrasi, sistem pemilu, state feminism, dan lain sebagainya. Rosema dan kawan-kawan misalnya, mengulas tentang representasi politik sebagai wujud dari bagaimana demokrasi bekerja di masyarakat modern saat ini (Rosema, Denters, & Aarts, 2011). Ezrow, mengulas tentang hubungan representasi politik antara partai politik dan warga negara yang berbeda dalam berbagai tipe partai politik (Ezrow, 2010). Senada dengan Ezrow, Tremblay mencoba melihat kaitan antara sistem pemilu dengan representasi politik, lebih khusus representasi politik perempuan [Tremblay (Ed.), 2008]. Sementara Lovenduski mencoba menawarkan kaitan antara state feminism dengan representasi politik perempuan di mana state feminism dianggap dapat meningkatkan representasi politik perempuan [Lovenduski (ed.), 2005].

Kelompok ketiga ialah kajian yang menekankan pada sikap kritis terhadap representasi politik dalam tataran praktik. Bishin mengkritik studi-studi representasi politik selama ini yang hanya berfokus pada mayoritas semata, sementara minoritas tidak mendapat perhatian dengan menggunakan studi kasus di Amerika Serikat (Bishin, 2009). Sejalan dengan Bishin, Grill yang menggunakan istilah krisis representasi melihat persoalan-persoalan yang terjadi di Congress Amerika Serikat di tahun 1990, 1994, 1998, 2000, dan 2006 sebagai bagian dari hilangnya publik dalam hubungan representasi politik antara parlemen dan publik Amerika Serikat (Grill, 2007). Haskell bahkan masuk lebih jauh ke pertanyaan kritis apakah kondisi saat ini - di mana ada persoalan dalam representative government saat ini dan saat yang sama terdapat kemajuan dalam teknologi untuk warga negara berpartisipasi - menyebabkan perlunya demokrasi langsung menggantikan representative government (Haskell, 2001).

Karena berupaya menghubungkan konsepsi representasi dengan pemilu, maka pandangan yang kedua yang lebih tepat untuk dielaborasi lebih lanjut dalam tulisan ini. McLean (1991) menjelaskan bahwa perbedaan utama dalam konsep representasi sebenarnya terletak pada konsepsi representasi microcosmos dan konsepsi representasi principal-agent. Konsepsi microcosmos diasosiasikan sebagai proponen sistem pemilu proporsional, sementara konsepsi principal-agent dianggap sebagai pendukung dari sistem pemilu non-proporsional.

Salah satu eksponen klasik dari pandangan microcosmos tersebut adalah John Adams, salah seorang founding father Amerika Serikat. Menurutnya, parlemen seharusnya merupakan potret yang persis, meskipun dalam bentuk miniatur, dari masyarakat secara luas, dalam hal berfikir, merasa, berargumen, dan bertindak (McLean, 1991: 173). Farrell mencontohkan bahwa dalam sebuah masyarakat yang terdiri dari laki dan perempuan dengan rasio 50:50; desa dan kota 30:70; kelas menengah dan kelas pekerja 40:60 maka masyarakat tersebut harus memilih anggota-anggota parlemen yang merepresentasikan rasio tersebut. Dengan kata lain, parlemen merupakan sampel representatif dari populasi. Tentu saja tidak mungkin untuk mencapai proporsi representasi secara sempurna, namun tujuannya adalah mencapai sedekat mungkin sampel representatif tersebut.. Itulah sebabnya konsepsi microcosmos inilah yang menjadi landasan aliran sistem pemilu proporsional (Farrell, 1997: 6).

Jika menurut konsepsi microcosmos yang penting adalah komposisi dari parlemen, maka konsepsi principal-agent berpendapat lain. Menurut konsepsi ini keputusan dari parlemenlah yang dianggap penting. Basis konsepsi principal-agent adalah pada catatan bahwa seseorang akan bertindak atas nama yang lain. Wakil rakyat dipilih oleh rakyat untuk merepresentasikan kepentingan mereka. Dalam hal ini meskipun wakil-wakil rakyat terpilih tidak secara statistik menggambarkan komposisi masyarakat yang diwakilinya, hal tersebut tidak terlalu penting. Yang lebih penting adalah bahwa wakil-wakil rakyat terpilih harus bertindak secara layak demi kepentingan warga Negara, sehingga isu komposisi menjadi hal yang kurang penting dibanding kualitas keputusan yang dibuat. Itulah yang mengakibatkan konsepsi ini dianggap mendukung aliran pemilu non-proporsional atau plurality/majority.

Menurut McLean pada sistem pemilu beraliran proporsional yang dipentingkan adalah komposisi dari parlemen, sementara aliran non-proporsional mementingkan keputusan dari parlemen. McLean kemudian melanjutkan bahwa ada sistem pemilu yang nampaknya akan berasosiasi dengan derajat stabilitas pemerintahan yang lebih tinggi, sementara ada sistem pemilu yang berupaya mempromosikan partai-partai kecil. Sistem pemilu proporsional akan berpotensi menciptakan sistem multi partai karena partai-partai kecil masih memiliki kemungkinan yang cukup besar untuk bisa terwakili di parlemen. Sementara sistem non-proporsional cenderung akan

menghasilkan two party system karena kursi hanya akan terdistribusi secara signifikan ke dua partai besar yang ada di parlemen sehingga memperbesar kemungkinan munculnya pemerintahan tunggal, yang nanti diharapkan dapat memunculkan stabilitas pemerintahan (McLean, 1991: 173).

Meskipun demikian, tidak mungkin untuk menarik suatu kesimpulan bahwa satu sistem pemilu lebih baik dibanding sistem yang lain. Setiap lingkungan pemilihan mempunyai faktor-faktor yang berbeda untuk diperhitungkan dan setiap Negara pasti mempunyai prioritas berbeda di antara tujuan-tujuan yang sama-sama diharapkan. Setiap jenis sistem pemilihan mempunyai keuntungan atau kerugian umum tertentu, yang bisa atau tidak bisa terwujud pada setiap lingkungan tertentu. Sebagai contoh, sistem pluralitas/mayoritas (plurality/majority system), terutama yang bekerja dengan distrik pemilihan berwakil tunggal, secara umum diasosiasikan dengan beberapa hal berikut, yaitu: 1) lebih memungkinkan bagi terwujudnya suatu pemerintah yang akuntabel dan responsif sebagai akibat adanya hubungan langsung antara pemilih dengan wakil; 2) mengarahkan sistem kepartaian menjadi sedikit partai yang berbasis luas; dan terakhir; 3) menghasilkan pemerintah yang lebih kuat karena lebih sedikit partai yang efektif sehingga berarti semakin kecil keperluan membentuk koalisi sesudah pemilihan. Sementara itu sistem representasi proporsional pada umumnya dianggap berkaitan dengan beberapa hal sebagai berikut: 1) memungkinkan power sharing (sama-sama mendapat bagian dalam kekuasaan); 2) menghasilkan lebih banyak partai yang efektif, sehingga memungkinkan beragam pandangan diwakili dalam institusi-institusi parlementer; dan 3) diyakini sebagai penyebab pemerintah kurang akuntabel dan kurang stabil (Wall & Salih, 2008: 8).

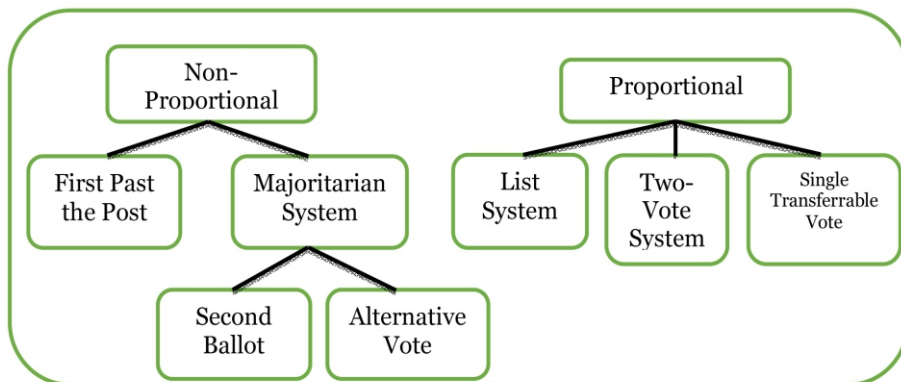
3. Sistem Pemilu dan Varian-Variannya

Ada beragam definisi tentang sistem pemilu, dan ada beragam cara untuk mengklasifikasikan sistem-sistem pemilu tersebut. Farrell misalnya, mendefinisikan sistem pemilu sebagai berikut: Electoral systems determine the means by which votes are translated into seats in the process of electing politicians into office. Farrell selanjutnya menjelaskan bahwa paling tidak ada empat elemen utama dari suatu sistem pemilu, yaitu: how citizens vote, the style of ballot paper, the method of counting, dan the final determination of who is elected (Farrell 1998, 5).

Senada dengan Farrell, Reynolds dkk. mendefinisikan sistem pemilu sebagai berikut: Sistem pemilu mengkonversi perolehan suara dalam sebuah pemilihan umum menjadi kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai dan kandidat. Variabel-variabel kuncinya menurut Reynolds dkk. adalah formula pemilu yang digunakan dan rumusan matematis apa yang dipakai untuk memperhitungkan alokasi kursi, struktur pemungutan suara dan besaran daerah pemilihan (Reynold, dkk, 2016: 5).

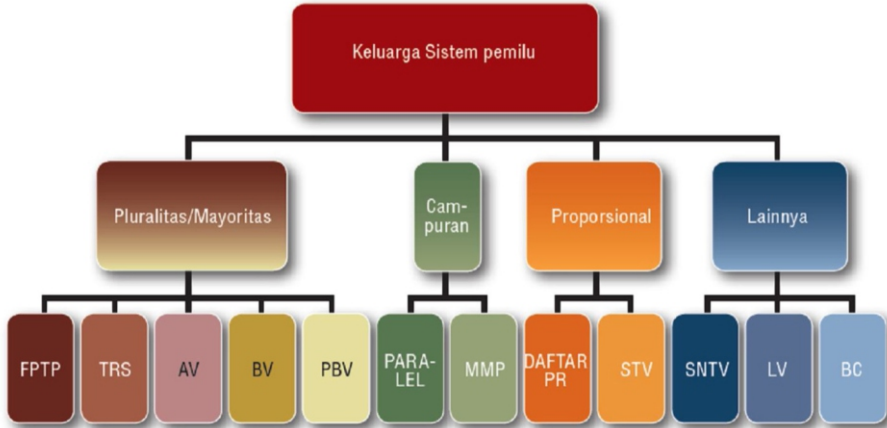
Farrell mengklasifikasikan sistem pemilu ke dalam dua aliran, yaitu proporsional dan non-proporsional, dan dari masing-masing aliran sistem pemilu tersebut pada akhirnya akan menghasilkan lima tipe utama sistem pemilu; aliran non-proporsional memiliki dua varian yaitu FPTP (First Past the Post) dan Majoritarian System, sementara aliran proporsional memiliki tiga varian meliputi List System, Two Vote System, dan STV (Single Transferrable Vote) sebagaimana yang ditampilkan melalui gambar bawah ini (Farrell. 1998: 4):

Gambar.1
Lima Tipe Utama Sistem Pemilu versi Farrell



Sementara itu Andrew Reynolds dan kawan-kawan membuat pembagian keluarga sistem pemilu yang berbeda dengan Farrell, meskipun esensinya tidak jauh berbeda dengan yang sudah ditampilkan oleh Farrell sebelumnya. Dalam bagan yang mereka buat, Reynolds dan kawan-kawan membagi keluarga sistem pemilu ke dalam empat aliran, meliputi sistem pluralitas/mayoritas, sistem proporsional, sistem campuran, dan sistem lain-lain, sebagaimana bisa dilihat dalam gambar berikut ini (Reynold, dkk, 2016: 30).

Gambar.2.
Keluarga Sistem Pemilu Versi Reynolds dkk



Sumber: (Reynolds, 2016:30)

Dalam bagan di atas, Reynolds menggunakan istilah sistem pluralitas/mayoritas untuk menggantikan istilah non-proporsional yang dipergunakan oleh Farrell. Selain itu varian dari masing-masing aliran terlihat lebih rinci dibanding dengan lima tipe sistem pemilu utama versi Farrell. Sebagai contoh, aliran pluralitas/mayoritas yang dalam skema Farrell hanya terbagi menjadi dua varian yaitu First Past the Post (FPTP) dan majoritarian, dalam skema Reynolds dkk terbagi ke dalam 5 varian meliputi First Past the Post (FPTP), Two Round System (TRS), Alternative Vote (AV), Block Vote (BV), dan Party Block Vote (PBV).

Dalam skema Farrell (2008), sistem proporsional terbagi ke dalam tiga varian, meliputi the List System, Two-Vote dan Single Transferrable Vote, sementara dalam skema Reynolds dkk. sistem proporsional hanya terbagi ke dalam dua varian, yaitu sistem daftar the List System (LS) dan Single Transferrable Vote (STV). Hal ini dikarenakan varian Two Vote yang dalam klasifikasi Reynolds disebut Mixed Member Proportiona (MMP) oleh Reynolds dimasukkan ke dalam kaategori sistem campuran (Mixed System). Sebagai hasilnya, dalam sistem campuran ini ada dua varian di dalamnya, yaitu sistem pemilu parallel dan sistem pemilu MMP. Yang menarik, Reynolds menemukan ada beberapa sistem yang tidak bisa dikategorikan ke dalam ketiga sistem sebelumnya, sehingga memasukkannya ke dalam varian lain-lain, yaitu Single non-Transferrable Vote (SNTV), Limited

Vote (LV), dan Borda Count (BC). Tulisan ini hanya akan memberikan perhatian terhadap dua keluarga utama sistem pemilu yaitu non-proporsional (pulariltas/mayoritas) dan sistem proporsional (PR) karena fitur-fitur utama sistem pemilu secara umum sudah terakomodasi dalam kedua aliran utama tersebut.

3.1. Pengertian dan Varian-Varian Sistem Non-Proporsional

Prinsip sistem non-proporsional atau disebut juga sistem pluralitas/mayoritas relatif sederhana. Sistem ini, karena tidak berorientasi pada hasil yang proporsional, maka tidak memerlukan formula pemilihan yang rumit dalam penghitungannya. Setelah pada pemilih memberikan suara dan dihitung jumlah seluruhnya, maka para kandidat atau partai-partai dengan suara terbanyak dinyatakan sebagai pemenang. Meskipun demikian, dalam praktiknya sistem tersebut cukup beragam variannya, meliputi First Past The Post (FPTP), Block Vote (BV), Party Block Vote (PBV), Alternative Vote (AV), dan Two-Round System (TRS). Berikut ini ulasannya.

- a. First Past The Post adalah bentuk paling sederhana dari sistem pluralitas/mayoritas. Sistem ini menggunakan daerah pemilihan berwakil tunggal dan pemungutan suara yang berorientasi pada kandidat, bukan pada partai politik. Dalam kartu suara tertera nama-nama kandidat yang diusulkan dan tugas pemilih adalah memberi suara dengan cara memberi tanda pada satu di antara nama-nama tersebut. Kandidat yang menang di suatu daerah pemilihan atau distrik adalah orang yang meraih suara terbanyak, meskipun hanya selisih satu suara dengan kandidat yang lain. Sehingga menurut teori, seseorang bisa saja terpilih cukup hanya dengan memenangkan dua suara saja, dengan catatan jika tiap-tiap kandidat yang lainnya hanya mendapat satu suara.
- b. Block Vote adalah penggunaan sistem FPTP di daerah pemilihan berwakil majemuk. Para pemilih mempunyai suara sebanyak kursi yang harus diisi di daerah pemilihan mereka, dan biasanya mereka bebas memilih kandidat-kandidat perorangan tanpa memandang afiliasi partai. Dalam kebanyakan sistem BV mereka bisa menggunakan sebanyak, atau sesedikit, suara yang mereka kehendaki. Block Vote lazim dipakai di negara-negara dengan partai-partai politik yang lemah atau tidak ada partai sama sekali.

Dalam sistem Party Block Vote, dikenal adanya daerah pemilihan

berwakil majemuk seperti di Block Vote. Hanya saja, pemilih mempunyai satu suara, dan memilih daftar kandidat dari partai, bukan memilih perorangan. Partai yang meraih suara terbanyak mendapatkan semua kursi di suatu distrik, dan seluruh daftar kandidat dipilih sebagaimana yang diharapkan. Seperti dalam FPTP, dalam PBV tidak ada syarat bahwa pemenang harus meraih mayoritas absolut suara.

- c. Alternative Vote biasanya diselenggarakan di daerah pemilihan dengan satu wakil, seperti dalam sistem FPTP. Namun, AV memberi pemilih lebih banyak opsi daripada FPTP ketika menandai surat suara mereka. Bukan hanya menunjukkan kandidat-kandidat pilihan mereka, dalam sistem AV pemilih mengurutkan para kandidat sesuai preferensi pilihan mereka. Sistem ini memungkinkan pemilih mengungkapkan preferensinya di antara para kandidat, bukan sekadar pilihan pertamanya. Oleh karena itulah sistem ini sering disebut "pemungutan suara preferensial" di negara-negara yang menggunakannya. AV juga berbeda dari FPTP dalam cara penghitungan suara. Seperti FPTP atau TRS, seorang kandidat yang meraih mayoritas absolut suara (50 persen plus 1) langsung dinyatakan terpilih. Meski begitu, jika tidak ada kandidat yang mendapatkan mayoritas absolut, kandidat dalam sistem AV dengan jumlah preferensi pertama paling sedikit akan "disisihkan" dari penghitungan, dan surat suaranya diperiksa untuk preferensi yang kedua. Proses ini berulang hingga menyisakan satu kandidat yang mendapat mayoritas absolut, sehingga baik dalam skema Farrell maupun Reynolds dkk., AV adalah sebuah sistem mayoritas.
- d. Two- Round System (TRS) atau sistem dua putaran untuk mendapatkan pemenang dengan perolehan suara mayoritas mutlak, yaitu $50\% + 1$. Putaran pertama dilakukan sama seperti pemilihan FPTP. Seorang kandidat atau partai yang menerima proporsi suara mayoritas ($50\% + 1$) langsung dinyatakan terpilih, tanpa memerlukan pemungutan suara kedua. Namun jika tidak ada kandidat atau partai yang mendapatkan sebuah mayoritas absolut, maka pemungutan suara putaran kedua diselenggarakan dan pemenang dalam putaran ini dinyatakan terpilih.

3.2. Pengertian dan Varian-Varian Sistem Proporsional

Penjelasan rasional yang mendasari sistem Proportional Representation (PR) adalah proses mengkonversi proporsi suara partai

menjadi proporsi kursi di lembaga legislatif. Menurut Farrell ada tiga varian sistem ini yaitu sistem daftar (The List System), STV, dan MMP. Adapun dalam klasifikasi Reynolds sistem proporsional ini hanya memiliki dua tipe utama sistem, yaitu sistem Daftar PR (List System) dan Single Transferable Vote (STV). MMP dimasukkan oleh Reynolds ke dalam sistem campuran.

Secara umum PR mensyaratkan penggunaan daerah pemilihan berwakil banyak. Tidak mungkin mendapatkan hasil yang proporsional apabila dalam satu daerah pemilihan hanya ada satu kursi. Prinsipnya, semakin luas daerah pemilihannya, maka akan semakin proporsional hasilnya (Farrell, 1998). Oleh karena itu, di Israel dan Belanda, seluruh negara dihitung sebagai satu daerah pemilihan. Di Argentina atau Portugal, daerah-daerah pemilihan didasarkan pada provinsi. Sementara di Indonesia basis penetapan daerah pemilihan untuk DPR RI adalah provinsi atau bagian dari provinsi. Jumlah dapil ini bisa mengalami perubahan. Sebagai gambaran, pada pemilu 2014 jumlah dapilnya 77, sementara pada pemilu 2019 jumlah dapil mencapai 80. Penambahan jumlah dapil ini tidak lepas dari penambahan kursi DPR dari 560 pada pemilu sebelumnya menjadi 575 pada pemilu 2019 mendatang.

Dalam bentuknya yang paling sederhana, daftar PR (The List System) partai-partai yang berkompetisi menyodorkan sebuah daftar kandidat kepada pemilih di tiap-tiap daerah pemilihan berwakil majemuk. Para pemilih memberikan suara untuk sebuah partai, dan partai-partai memperoleh kursi sesuai proporsi keseluruhan porsi mereka dalam perolehan suara di daerah pemilihan. Para kandidat yang menang diambil dari daftar sesuai urutan mereka dalam daftar. Secara umum dikenal dua metode dalam sistem daftar ini dalam menentukan perolehan kursi, yaitu metode largest remainder (sisa suara terbanyak) dan metode highest average (rerata tertinggi).

Prinsip Single Transferrable Vote (STV) ditemukan secara terpisah pada abad ke-19 oleh Thomas Hare di Inggris dan Carl Andr e di Denmark. STV adalah sebuah sistem preferensial di mana pemilih menyusun peringkat para kandidat di daerah pemilihan berwakil majemuk dan para kandidat yang melampaui kuota suara preferensi pertama yang ditentukan langsung dinyatakan terpilih. Dalam penghitungan-penghitungan suara selanjutnya, suara didistribusikan dari kandidat yang perolehan suaranya paling sedikit tersingkir, dan surplus suara dari kuota didistribusikan kembali dari para kandidat

yang lolos, hingga kandidat-kandidat yang memadai dinyatakan terpilih. STV menggunakan daerah pemilihan berwakil majemuk, dan pemilih mengurutkan para kandidat sesuai preferensi dalam surat suara sama seperti dalam sistem Alternative Vote.

3.3. Memahami Bekerjanya The List System (Sistem Daftar)

Karena akan membahas konversi suara di dalam pemilu legislatif di Indonesia, maka pembahasan tentang konversi suara dalam tulisan ini akan dibatasi pada sistem daftar (the list system) saja. Hal ini dilakukan karena dalam pemilihan anggota DPR sistem inilah yang digunakan sejak pemilu pertama dilaksanakan di Indonesia, yaitu tahun 1955. Pemilu Orde Baru mulai tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 juga memakai sistem ini. Demikian pula pemilu-pemilu pada masa reformasi mulai tahun 1999, 2004, 2014 hingga pemilu 2019 mendatang, sistem ini juga masih akan dipergunakan, meskipun dalam pelaksanaannya ada beberapa perubahan dari tahun ke tahun.

Ada satu point yang perlu diingat, bahwa tidak ada The List System of PR yang bersifat tunggal. Ada banyak sekali varian dari sistem ini, sehingga yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah yang paling umum digunakan. Prinsip utama sistem ini cukup sederhana. Setiap partai membuat daftar nama-nama kandidat di tiap constituency (daerah pemilihan) yang jumlahnya tergantung berapa anggota parlemen yang akan dihasilkan dari konstituensi tersebut. Dalam bentuknya yang paling dasar, voter memilih partai, bukan kandidat. Proporsi suara yang didapatkan tiap partai akan menentukan berapa kursi yang didapatkannya.

Asal mula sistem pemilu ini secara khusus seringkali dikaitkan dengan empat orang, yaitu Thomas Hare (England), Victor d'Hondt (Belgium), Eduard Hagenbach-Bischoff (Switzerland) dan A. Sainte-Lague (Perancis). Oleh karena itu kita bisa lihat bahwa beberapa rumus penghitungan dalam sistem ini juga akan menggunakan nama-nama mereka. Dalam penerapannya, dikenal beberapa variasi tipe dari PR List System ini. Point mendasar dari perbedaan atau variasi yang muncul tersebut adalah pada serangkaian metode yang akan menentukan alokasi kursi dengan cara substraksi (pengurangan), dan yang lainnya dengan cara divisi (pembagian).

Cara substraksi atau pengurangan disebut sebagai metode the largest remainders. Metode the largest remainders ini bekerja

berdasarkan penggunaan electoral quota atau kuota pemilihan. Beberapa electoral quota yang seringkali digunakan antara lain Hare quota, Droop Quota, dan Imperiali quota. Sementara cara penghitungan berdasarkan divisi atau pembagian secara teknis disebut sebagai metode the highest average. Ada dua varian teknis yang sering digunakan dalam metode highest average ini, yaitu metode d'Hondt (di AS disebut sebagai metode Jefferson) dan metode Sainte-Lague, baik yang murni maupun yang dimodifikasi, yang digunakan di hampir semua negara Skandinavia (Farrell, 1998).

Sistem the largest remainder ini digunakan di Austria, Belgia, Denmark, Yunani, dan Iceland. Fitur utama dari sistem largest remainder yang di AS disebut sebagai metode Hamilton ini adalah adanya kuota pemilihan atau Bilangan Pembagi Pemilih. Proses pemilihan dalam sistem ini terjadi dalam dua tahap. Pada tahap pertama, partai yang telah melewati kuota yang ditetapkan akan secara otomatis mendapatkan kursi, dan kuota tersebut kemudian akan dikurangkan dari jumlah perolehan suara total masing-masing partai yg mendapat kursi. Dalam tahap kedua, partai-partai yang memiliki sisa suara terbanyak - itulah mengapa metode ini disebut sebagai the largest remainder - akan diberikan sisa kursi yang belum terbagi pada penghitungan tahap pertama. Ilustrasi bekerjanya sistem ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel.1.
Contoh Hipotetik Bekerjanya Sistem Largest
Reminder dengan kuota Hare

Partai	First Round Votes	Hare Quota	Seats	Second Round Remainder	Seats	Total Seats
A	360	200	1	160	1	2
B	310	200	1	110	0	1
C	150	-	0	150	1	1
D	120	-	0	120	1	1
E	120	-	0	60	0	0

Keterangan: total valid vote: 1000; jumlah kursi (seats): 5; BPP/kuota: $1000/5 = 200$
Sumber: dimodifikasi dari Farrell, 1998:63)

Metode largest remainder ini cenderung disukai partai-partai kecil, terutama ketika kuota yang digunakan adalah Hare Quota sebagai formula penghitungan suaranya, yang secara simpel membagi total votes dengan jumlah kursi. Namun ketika kuota yang dipergunakan

berbeda, maka hal tersebut relatif akan lebih menyulitkan partai-partai kecil untuk mendapatkan kursi.

Metode yang kedua adalah metode the highest average. Metode ini lebih umum dipakai di Eropa dibanding the largest remainders. Sistem ini tidak menggunakan kuota, tetapi memakai metode pembagian (division). Suara dari tiap partai dibagi dengan serangkaian bilangan pembagi (divisor) untuk menghasilkan suatu suara rata-rata. Partai dengan rata-rata tertinggi dalam tiap tahap pembagian akan mendapatkan kursi, dan proses itu berlanjut hingga kursi terbagi habis.

Dua tipe utama bilangan pembagi dalam metode ini adalah d'Hondt system & modified Sainte-Lague System. Sebelumnya, divisor (bilangan pembagi) Sainte Lague yang asli juga sempat diperkenalkan, tetapi hasilnya justru terlalu proporsional sehingga diperkenalkanlah bilangan pembagi modified Sainte Lague. D'Hondt system terdiri atas bilangan: 1;2;3;4;dst. Sainte Lague terdiri atas 1;3;5;7; Sementara bilangan pembagi dalam modified sainte-lague system adalah 1,4; 3; 5; 7; dan seterusnya (Farrell, 1998). Ilustrasi bekerjanya metode ini dapat dilihat pada tabel 2 di bawah ini.

Tabel.2.
Contoh Hipotetik Bekerjanya Sistem Highest Average dengan divisor D'Hondt

	Partai				
	A	B	C	D	E
Base number (suara yang diperoleh)	360	310	150	120	60
1 st rank (base number : 1)	360 1 st seat	310 2 nd seat	150 5 th seat	120	60
2 nd rank (base number : 2)	180 3 rd seat	155 4 th seat	75	60	30
3 rd rank (base number : 3)	120	103	50	40	20
Kursi yang dimenangkan	2	2	1	0	0

Keterangan: total suara valid (votes): 1000; jumlah kursi (seats): 5; angka di sebelah hasil pembagian menunjukkan urutan kursi. Sumber: (Farrell, 1998:67)

Selain formula pemilihan sebagaimana yang dijelaskan di atas, ballot structure juga merupakan aspek yang sangat penting dalam PR list system karena dasar sistem ini adalah memilih partai, bukan pada kandidat. Oleh karena itu harus ada cara untuk menentukan alokasi kursi di antara kandidat yang diusung partai. Artinya, setelah didapatkan berapa perolehan kursi tiap partai, maka langkah selanjutnya adalah menentukan kepada siapa kursi tersebut akan

dialokasikan. Secara umum dikenal dua mekanisme utk mengalokasikan kursi ke kandidat yg diusung partai. Dua mekanisme tersebut adalah closed list dan open list. Dalam closed list, partai di suatu daerah pemilihan menaruh sejumlah kandidatnya (tergantung berapa kursi yang diperebutkan) dalam urutan yang ditentukan oleh partai. Nomor urut itulah yang akan mempengaruhi siapa yang dapat kursi, siapa yang tidak. Di sini, voters hanya berhak memberikan suara kepada partai, bukan kepada kandidat.

Dalam closed list system, partai memiliki kekuasaan yang sangat besar untuk menentukan siapa yang terpilih. Dengan sistem ini maka partai/elit partai dapat memaksimalkan kesempatan dalam menentukan siapa kandidat yang paling disukai. Partai/elit partai juga dapat meningkatkan proporsi perempuan dalam parlemen, atau memaksimalkan proporsi etnis minoritas tertentu. Sementara dalam open list system, siapa yang berhak mendapat kursi tidak ditentukan oleh urutan yang dibuat partai. Tetapi alokasi kursi pada kandidat ditentukan oleh suara terbanyak yang diperoleh masing-masing kandidat itu sendiri.

Meskipun ada beberapa keuntungan, tetapi dalam closed list masyarakat tidak punya akses secara langsung untuk menentukan siapa kandidat yang mendapat kursi. Masyarakat biasanya juga terlepas dari mekanisme internal partai dalam menentukan urutan nominasi, karena hal ini menjadi privilege dari para elit partai. Dalam open list system, kewenangan partai untuk meentukan siapa yang berhak mendapat kursi lebih kecil dibanding PR List dengan closed list system. Meskipun demikian, partai masih berwenang dalam tentukan siapa yang berhak jadi kandidat dan siapa yang tidak berhak maju dalam pemilihan. Karena otoritas partai dalam menentukan kandidat terpilih kecil, maka partai tidak dapat memaksimalkan kebijakan-kebijakannya sebagaimana dalam closed list system.

3.4. Penggunaan The List System dan Metode Konversi Suara di Indonesia

- a. The List System of PR: Sistem Pemilu Sepanjang Masa
Hegemoni sistem pemilu proporsional terutama sistem daftar sangat terasa dalam sejarah pemilu-pemilu di Indonesia, mulai dari pemilu pertama 1955, enam kali pemilu di masa Orde Baru, hingga pemilu era reformasi. Hal ini berakibat pemilu proporsional seringkali dianggap sebagai satu-satunya sistem pemilu yang paling

cocok bagi Indonesia, sehingga upaya untuk mencari sistem pemilu selain PR kurang berkembang (Nurhasyim, 2014: 150).

Kondisi di atas terjadi karena sistem proporsional di Indonesia diibaratkan sudah *given*. Dibanding efektivitas sistem pluralitas/mayoritas, proporsionalitas bersifat lebih ramah keragaman identitas politik Indonesia yang bersifat *given* tadi. Bisa disimpulkan, jika ada yang menginginkan sistem pluralitas/mayoritas diterapkan di Indonesia, maka pihak tersebut berarti antikeragaman. Pengalaman panjang beserta keragaman Indonesia itu membuat banyak orang yang kemudian menyimpulkan bahwa sistem pemilu ideal Indonesia adalah sistem proporsional (Sadikin, 2017).

Sebenarnya dari waktu ke waktu kritik atas kelemahan PR telah banyak dikemukakan oleh berbagai kajian dan diskusi para penggiat dan pemerhati pemilu baik dari kalangan akademisi maupun organisasi non-pemerintah. Salah satu di antara kritik-kritik tersebut adalah bahwa praktik PR selama puluhan tahun di Indonesia telah menimbulkan sejumlah paradoks, antara lain kualitas dan akuntabilitas anggota dewan hasil pemilu yang rendah.

Di era transisi demokrasi, kombinasi antara PR dengan sistem multipartai menimbulkan gejala laten, yaitu tidak adanya partai mayoritas di parlemen. Pemilu dianggap bertanggungjawab melahirkan konvergensi, kerentanan, dan kerapuhan sistem politik karena PR gagal melahirkan partai mayoritas untuk memerintah. PR juga gagal mendorong lahirnya komposisi multipartai moderat yang dianggap ideal bagi Indonesia. Pemilu justru menghasilkan partai tanpa dukungan yang besar di parlemen untuk membangun pemerintahan. Yang lebih parah, kombinasi PR dengan sistem multipartai yang meluas telah mendorong menjamurnya politik transaksional, sebuah hubungan calon-calon anggota legislatif dengan konstituen yang didominasi oleh pola barter, vote-buying, electoral fraud, dan semua cara jalan pintas lainnya agar dapat terpilih sebagai anggota legislatif (Nurhasyim, 2014: 150).

Berbagai usulan perbaikan sistem pemilu biasanya kandas hanya pada level kajian atau publikasi ilmiah. Hal ini karena DPR, lembaga yang berwenang menentukan sistem pemilu nampaknya masih menikmati penggunaan sistem proporsional, terutama sistem daftar (*list system*) daripada harus mengakomodasi usulan-usulan

para pakar pemilu dan menerapkan suatu sistem pemilu yang baru. Meskipun belum berhasil mendesakkan perubahan yang signifikan, akan tetapi ada hal yang baru dalam sistem pemilu pada pemilu 2019 nanti yang diamanatkan dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Tidak hanya perubahan dalam hal jumlah dapil DPR RI dari 77 menjadi 80 dan jumlah anggota DPR RI dari 560 menjadi 575, akan tetapi ada satu perubahan yang lebih mendasar, yaitu terjadinya perubahan metode penghitungan suara dari praktik penggunaan metode largest remainder dengan kuota Hare selama menjadi highest average dengan divisor Sainte-Lague. Kuota Hare sendiri mulai diperkenalkan di Indonesia sejak berlakunya UU No. 27 Tahun 1948 tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya dan relatif tidak berubah hingga UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Mahardika, 2017).

Metode penghitungan suara merupakan variabel utama dari sistem pemilu yang bertugas untuk mengkonversi suara menjadi kursi. Metode penghitungan suara paling tidak berpengaruh pada tiga hal: derajat proposionalitas suara, jumlah perolehan kursi partai politik, dan sistem kepartaian. Meskipun terkesan sangat teknis-matematis, pilihan terhadap metode penghitungan suara menjadi arena keberlangsungan hidup partai politik dalam negara demokrasi (Perludem, 2016).

Sebagaimana dijelaskan dalam bagian sebelumnya, dalam sistem pemilu sistem daftar (list system) terdapat dua rumpun metode penghitungan suara, yaitu metode Largest Remainder yang berdasar pada kuota atau Bilangan Pembagi Pemilih dan metode Highest Average yang berdasar pada divisor. Pada rumpun metode penghitungan kuota terdapat minimal dua teknik penghitungan suara yakni Kuota Hare dan Kuota Droop. Kuota Hare merupakan salah satu teknik penghitungan suara yang sudah tidak asing di Indonesia karena metode ini paling sering digunakan dari pemilu ke pemilu.

b. Metode Konversi dan Perolehan Kursi Partai

Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) mencoba melakukan simulasi penghitungan ulang perolehan suara partai politik hasil perolehan suara pada Pemilu 2014 menggunakan lima metode konversi suara menjadi kursi. Tujuan dari simulasi tersebut adalah pertama, untuk mengetahui sejauh mana perbedaan kursi

yang diperoleh masing-masing partai. Kedua, bentuk sistem kepartaian yang di lihat dari indeks effective numbers of parliamentary party (ENPP). Ketiga, tingkat disproporsionalitas suara yang diukur dari indeks Least Squares Indices (Perludem, 2016).

Simulasi pertama menggunakan teknik penghitungan Largest Remainder dengan Kuota Hare atau yang sebelum pemilu 2019 dipergunakan untuk memilih anggota DPR. Simulasi kedua menggunakan teknik penghitungan Largest Remainder dengan Kuota Droop. Perbedaan utama dari model penghitungan ini dengan Kuota Hare ialah adanya rumus hitung untuk mencari bilangan pembagi pemilih dengan menambah angka satu dari alokasi kursi yang tersedia dalam satu daerah pemilihan. Simulasi ketiga menggunakan Highest Average dengan Divisor D'Hondt. Simulasi keempat menggunakan Highest Average dengan Divisor Sainte Lague, dan simulasi kelima menggunakan metode Highest Average dengan Divisor Sainte Lague Modifikasi. Perbedaan masing-masing metode Highest Average adalah terletak pada rangkaian bilangan pembaginya atau disebut sebagai divisor. Hasil simulasi penggunaan kelima sistem pemilu tersebut bisa dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel.3.
Simulasi Penghitungan Kursi dengan
Varian Sistem PR

No	Partai	Votes	Perolehan Kursi					
			Pemilu 2014	LR kuota Hare	LR kuota Droop	HA divisor D'Hondt	HA divisor Sainte Lague	HA divisor Modifikasi Sainte Lague
1.	Nasdem	8412949	36	36	22	25	36	28
2.	PKB	11292151	47	47	56	46	46	46
3.	PKS	8455614	40	40	29	30	38	32
4.	PDIP	23673018	109	109	141	137	110	126
5.	Golkar	18424715	91	91	93	118	95	111
6.	Gerindra	14750043	73	73	92	78	71	83
7.	Demokrat	12724509	61	61	57	59	62	59
8.	PAN	9459415	48	48	33	33	45	35
9.	PPP	8152957	39	39	23	25	40	27
10.	Hanura	6575391	16	16	14	9	17	13
11.	PBB	1822908	0	0	0	0	0	0
12.	PKPI	1142067	0	0	0	0	0	0

Keterangan: LR: Largest Remainder; HA: Highest Average
Sumber: diolah dari perludem, 2016

Pada tabel di atas terlihat bahwa simulasi pertama yang dilakukan Perludem dengan kuota Hare memperoleh hasil yang sama dengan hasil Pemilu 2014 yang juga menerapkan teknik penghitungan dengan Kuota Hare. Pada simulasi kedua yang menggunakan Kuota Droop, mulai terlihat adanya beberapa perbedaan hasil. Sebagai contoh, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) mengalami surplus kursi yang cukup signifikan besarnya yakni sebanyak 32 kursi. Bertambahnya jumlah perolehan kursi di alami pula oleh Partai Gerindra sebanyak 19 kursi. Meski demikian, terdapat pula beberapa partai politik yang justru mengalami pengurangan kursi dari penerapan teknik penghitungan Kuota Drop ini seperti PKS, Demokrat, PAN, PPP, Nasdem, dan Hanura.

Simulasi ketiga menggunakan metode highest average dengan Divisor D'Hondt. PDIP, Golkar, dan Gerindra menjadi tiga partai politik yang diuntungkan dengan teknik penghitungan ini dengan bertambahnya jumlah perolehan kursi. PDIP meraih 28 tambahan kursi, Golkar sebanyak 27 kursi, dan Gerindra meraih 5 kursi tambahan. Sedangkan ketujuh partai politik lainnya mengalami penurunan jumlah perolehan kursi.

Simulasi keempat menggunakan highest average dengan divisor Sainte Lague. Hasil simulasi Divisor Sainte Lague tidak jauh berbeda dengan penerapan Kuota Hare layaknya Pemilu 2014. Untuk perolehan kursi masing-masing partai politik sendiri besarnya tidak terlalu signifikan. PDIP misalnya, pada Pemilu 2014 lalu meraih 109 kursi dan jika menerapkan teknik penghitungan Divisor Sainte Lague hanya bertambah satu kursi. Begitu pula dengan Golkar yang hanya bertambah empat kursi. Tetapi jumlah kursi Partai Gerindra cenderung berubah yang semula dari 73 menjadi 71. Namun yang menarik kemudian Partai Demokrat dan Partai Persatuan Pembangunan yang pada dua model teknik penghitungan suara sebelumnya berkurang. Pada teknik Divisor Sainte Lague ini cenderung bertambah masing-masing satu kursi.

Simulasi kelima menggunakan metode highest average dengan divisor Sainte Lague Modifikasi. Berdasarkan hasil hitung teknik ini, PDIP masih menjadi partai politik dengan perolehan kursi tertinggi tetapi dalam hal surplus kursi masalah kalah dari Golkar yang meraih surplus 20 kursi, sementara PDIP hanya 17 kursi. Gerindra di posisi tertinggi ketiga dengan jumlah 10 kursi tambahan. Sedangkan tujuh

partai politik lainnya cenderung mengalami pengurangan jumlah kursi.

c. Metode Konversi, Sistem Kepartaian, dan Derajat Proporsionalitas Suara

Menurut Perludem selama ini kita terjebak pada pemahaman sistem kepartaian yang diukur hanya dari jumlah partai politik di DPR. Padahal sistem kepartaian juga dilihat dari bagaimana pola interaksi antar partai politik yang dipengaruhi oleh komposisi dan konsentrasi kursi. Dari sinilah kemudian Laakso dan Taagepara menghasilkan rumus hitung yang dikenal dengan istilah indeks effective numbers of party in parliament (ENPP) untuk melihat distribusi konsentrasi kursi yang dimiliki oleh partai politik. Selain itu, untuk mengukur seberapa jauh proposionalitas sistem ini dalam mengkonversi suara menjadi kursi, Perludem menggunakan rumus indeks hitung Least Squares Indices (LSq) yang diperkenalkan oleh Michael Gallagher dengan logika bekerja semakin kecil angka yang diperoleh maka akan semakin proposional hasilnya (Perludem, 2016). Hasil simulasi perludem yang mengkorelasikan antara sistem pemilu dengan sistem kepartaian maupun derajat proporsionalitas dapat diamati pada tabel 4 di bawah ini:

Tabel.4.
Pengaruh Metode Konversi terhadap Sistem Kepartaian (ENPP) dan Proporsionalitas

No.	Metode Konversi	Indeks ENPP	Indeks LSq
1.	Largest Remainder kuota Hare	8.2	2.7
2.	Largest Remainder kuota Droop	6.7	6.9
3.	Highest Average Divisor D'Hondt	6.6	7.3
4.	Highest Average Divisor Sainte Lague	8.1	2.8
5.	Highest Average Divisor Sainte Lague modifikasi	7	5.9

Berdasarkan hasil hitung indeks ENPP yang disimulasikan Perludem pada tabel di atas, Pemilu 2014 dengan teknik penghitungan Kuota Hare menghasilkan sistem multipartai ekstrim dengan jumlah delapan partai politik relevan di DPR. Dalam hal ini meskipun terdapat sepuluh partai politik yang berhasil duduk di kursi DPR, akan tetapi hanya delapan partai politik yang memiliki peran signifikan untuk

mempengaruhi interaksi antar partai dalam memformulasikan kebijakan. Adapun dari isu proporsionalitas indeks LSq Pemilu 2014 ialah 2.7 yang berarti hasil pemilu cenderung lebih proposional.

Dalam simulasi kedua, terlihat bahwa penerapan kuota Droop berimplikasi berubahnya jumlah perolehan kursi masing-masing partai. Dengan berubahnya jumlah kursi yang dimiliki oleh sepuluh partai politik di DPR, berdampak pula pada perubahan sistem kepartaian yang terbentuk. Berdasarkan hasil hitung indeks ENPP, teknik konversi suara menjadi kursi Kuota Droop mampu menghasilkan indeks ENPP sebesar 6.7 atau terdapat enam partai politik yang memiliki pengaruh cukup signifikan untuk menghasilkan kebijakan publik. Dengan kata lain terdapat penyederhanaan sistem kepartaian dari hasil Pemilu 2014 lalu yang menggunakan Kuota Hare. Akan tetapi, derajat disproporsionalitas cenderung meningkat dengan hasil indeks LSq sebesar 6.9.

Simulasi ketiga menggunakan sistem Highest Average dengan Divisor D'Hondt. Untuk hasil hitung Indeks ENPP sendiri, teknik penghitungan Divisor D'Hondt tidak jauh berbeda dengan hasil indeks ENPP dari teknik konversi suara menjadi kursi versi Kuota Droop. Divisor D'Hondt menghasilkan Indeks ENPP sebesar 6.6 yang artinya konsentrasi kursi yang cukup signifikan untuk mempengaruhi interaksi antara partai politik terdapat di enam partai politik DPR. Sedangkan indeks disproporsionalitas yang dihasilkan cenderung meningkat menjadi 7.3.

Simulasi keempat menggunakan sistem Highest Average dengan Divisor Sainte Lague. Hasil simulasi Divisor Sainte Lague tidak jauh berbeda dengan penerapan Kuota Hare layaknya Pemilu 2014 mulai dari besaran angka disproporsionalitas yang cenderung rendah yakni 2.8 dan sistem kepartaian yang terbentuk dari indeks ENPP sebanyak 8.1 atau delapan partai politik yang memiliki konsentrasi kursi untuk mempengaruhi proses formulasi kebijakan.

Simulasi kelima menggunakan sistem Highest Average dengan divisor Sainte Lague Modifikasi. Perubahan peta sistem kepartaian dengan metode ini tidak terlalu signifikan dengan hasil hitung indeks ENPP sebesar 7.0 atau terdapat tujuh partai politik yang signifikan mempengaruhi pola interaksi antar partai. Adapun hasil hitung tingkat proporsionalitas suara ialah sebesar 5.9.

Dari lima simulasi yang sudah dilakukan paling tidak ada beberapa catatan penting yang perlu di cermati. Pertama, teknik penghitungan Kuota Droop dan Divisor D'Hondt cenderung lebih menguntungkan partai-partai politik besar dengan tingkat surplus kursi yang besarnya cukup signifikan. Kedua, teknik penghitungan Kuota Drop dan Divisor D'Hondt cenderung mampu menyederhanakan sistem kepartaian akan tetapi berdampak pada tingkat disproposionalitas suara ke kursi yang cukup tinggi. Ketiga, teknik penghitungan Kuota Hare dan Divisor Sainte Lague cenderung ramah terhadap partai besar dan menengah dengan tingkat disproposionalitas suara cenderung rendah akan tetapi tidak memiliki dampak yang cukup signifikan terhadap sistem kepartaian yang terbentuk. Keempat, konversi suara menjadi kursi dengan teknik Sainte Lague Modifikasi tidak memiliki dampak yang cukup signifikan terhadap penyederhanaan sistem kepartaian, justru menghasilkan indeks disproposionalitas yang cukup signifikan.

4. Penutup

Melihat pada tabel 3 dan 4 di atas, terlihat bahwa tidak ada perubahan yang signifikan dalam hal transformasi konversi suara dari Largest Remainder dengan kuota Hare ke Highest Average dengan divisor D'Hondt, di mana perolehan kursi masing-masing partai tidak akan berpengaruh ketika ada penggunaan metode baru. Apalagi dalam pemilu 2019 district magnitude atau jumlahkursi per dapil masih sama dengan sebelumnya, yaitu antara 3-10 kursi. Demikian pula tidak ada perbedaan yang signifikan antara jumlah efektif partai di parlemen dengan menggunakan kedua sistem tersebut. Dalam hal indeks disproposionalitas pun, selisih antara Largest Remainder kuota Hare dengan Highest Average divisor D'Hondt sangat tipis. Artinya penggunaan sistem pemilu baru dalam pemilu 2019 kemungkinan tidak akan membawa pengaruh yang signifikan dalam hal perolehan suara partai, sistem kepartaian, maupun derajat proporsionalitas hasil pemilu. Jika semangat yang dibawa pemerintah dari penyusunan naskah UU Pemilu adalah menyederhanakan sistem kepartaian, maka harapan ini kecil kemungkinannya akan dapat terwujud.

Dengan disahkannya UU No. 7 tahun 2017 tentang pemilu yang mengubah metode konversi suara, justru akan berakibat partai dan para calegnya tidak lagi memiliki pegangan atau panduan harus mengumpulkan berapa suara untuk mendapatkan kursi - sesuatu yang

dalam metode sebelumnya bisa diperkirakan dengan menghitung BPP. Dapat diduga, partai dan caleg akan mengikuti logika akumulatif yang mengharuskan partai dan calegnya mendapatkan sebanyak mungkin suara pemilih. Dengan sendirinya, kompetisi antarpolisi berjalan ketat dan keras, mengikuti alur kompetisi internal yang sudah terlebih dahulu berlangsung, terutama semenjak penggunaan sistem proporsional dengan daftar terbuka yang mendasarkan pada suara terbanyak. Dengan pola kompetisi antarpolisi dan internal partai seperti itu, dikhawatirkan akan muncul persaingan tidak sehat antar sesama caleg di internal partai untuk mendapatkan suara sebanyak-banyaknya. Hal ini juga akan membuka peluang meningkatnya biaya politik yang tidak sehat bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. Oleh karena itu, perubahan sistem pemilu ini perlu disikapi dengan konsolidasi internal agar partai dan caleg-calegnya mampu melewati arena pemilu yang semakin keras dan kompetitif tersebut.

Jika keunggulan sistem proporsional dalam hal kemampuannya memberikan hasil yang proporsional dianggap menjadi fitur yang harus dipertahankan bagi Indonesia yang majemuk, tetapi pada sisi lain ada keinginan untuk meningkatkan kualitas wakil rakyat maka satu-satunya tawaran yang tersedia dalam sistem pemilu adalah menggabungkan dua keluarga sistem pemilu, yaitu proporsional dan non-proporsional dalam satu pemilu, misalnya dengan penggunaan Sistem Pemilu Paralel atau Two Vote System, meskipun diperlukan kajian yang lebih mendalam untuk melihat fisibilitasnya dalam kompleksitas pemilu di Indonesia.

Daftar Referensi

- Bishin, Benjamin, 2009. *Tyranny of The Minority: The Subconstituency Politics Theory of Representation*. Philadelphia: Temple University Press.
- Darmawan, Ikhsan, 2017. Menggugat Praktik Politik Representasi. *Jurnal Politik*, No. 2 Volume 2, Februari.
- Ezrow, Lawrence, 2010. *Linking Citizens and Parties: How Electoral Systems Matter for Political Representation*. Oxford: Oxford University Press.
- Farrell, David, 1998. *Comparing Electoral System*. London: MacMillan
- Grill, Christopher, 2007. *The Public Side of Representation: A Study of Citizens' Views about Representatives and the Representative Process*. New York: State University of New York.

- Haskell, John, 2001. *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*. Colorado: Westview Press.
- Lovenduski, Joni (Ed.), 2005. *State Feminism and Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maharddhika, 2017. *Melihat Sainte Lague Bekerja*. Didownload dari: <http://www.rumahpemilu.org/melihat-sainte-lague-bekerja/>
- McLean, Iain, 1991. *Forms of Representation and Systems of Voting*, in David Held (ed.), *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Nurhasyim, Muhammad, 2014. *Fisibilitas Sistem Pemilu Campuran: Upaya Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia*, *Jurnal Penelitian Politik* Volume 11 No. 1 Juni.
- Perludem, 2016. *Siaran Pers Perludem: Konversi Suara Menjadi Kursi*. Diunduh dari: <http://www.perludem.org/2016/10/08/konversi-suara-menjadi-kursi/>
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly, Andrew Ellis, et. Al, 2016. *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*. Jakarta: Perludem.
- Rosema, Martin, Bas Denters, dan Kees Aarts, 2011. *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sadikin, Usep Hasan. *Sistem Pemilu Ideal*. Diunduh dari: <https://rumahpemilu.org/sistem-pemilu-ideal-oleh-usep-hasan-sadikin/>
- Schumpeter, Joseph Alois, 1976. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Routledge.
- Sorensen, Georg, 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tremblay, Manon (Ed.). 2008. *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wall, Alan & Mohamed Salih, *Rekayasa Sistem Pemilu: Kemungkinan dan Jebakan*, Den Haag: NIMD, 2008

VIII.
TRANSFORMASI PARTAI DALAM POLITIK
INDONESIA: DARI *PRIVATE PARTY*
KE *PUBLIC PARTY*

Nova Dona Bayo”

Abstrak

Tulisan bertujuan menyajikan gambaran proses transformasi partai politik di Indonesia dari institusi privat menuju atau menjadi institusi public. Pada praktiknya, partai politik di Indonesia saat ini sudah mulai bertransformasi dari partai sebagai asosiasi privat menjadi partai sebagai institusi publik (public utilities). Kondisi ini dapat dilihat linkage partai dengan Negara yang semakin kuat. Secara konseptual, partai politik dapat bertransformasi menjadi institusi public jika relasi Negara dengan partai politik diperkuat melalui pendanaan public (public funding) dan control public terhadap keuangan partai melalui aturan hukum. Asumsinya, semakin tinggi pengaturan terhadap partai, maka semakin rendah otonomi partai tersebut, sehingga partai tersebut semakin publik. Salah satu tantangan yang perlu diperhatikan dalam proses transformasi tersebut adalah mendorong pemerintah mengembankan regulasi tentang kepartaian yang lebih banyak memuat unsur promotion dan protection karena dengan demikian partai politik didorong, difasilitasi, dan dijamin eksistensinya untuk mengembangkan kemampuannya guna mengoptimalkan fungsi dan perannya ditengah masyarakat.

Kata kunci: privat, publik, partai politik, transformasi partai politik

Abstract

This paper aims to present an overview of the process in transforming political parties in Indonesia from private to public institutions. In practice, political parties in Indonesia have begun to transform from private associations to public institutions (public utilities). This condition can be seen from the stronger link parties have with the State. Conceptually, political parties can be transformed into public institutions if the relations between the State and political parties are strengthened by public funding and public control of party finances through legal rules. The assumption is that the stricter the regulation of the party, the lower their autonomy, making the party public. One of the challenges that needs to be addressed in the transformation process is to encourage the government to develop a regulation for parties which contain more elements of promotion and protection because through this, the political parties are encouraged, facilitated, and guaranteed to develop their capabilities in optimizing their functions and roles in the community.

Keywords: privat, public, political party, political party transformation

1. Pendahuluan

Salah satu persoalan klasik menyangkut partai sebagai lembaga demokrasi di Indonesia adalah ambiguitas posisi partai politik yang tidak bisa sepenuhnya dianggap atau diperlakukan sebagai institusi public, atau sebaliknya diperlakukan sebagai institusi privat (Harjanto 2011:141). Jika merujuk pada pasal 34 UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, maka menurut regulasi tersebut partai politik Indonesia yang mendapatkan kursi di DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota (yang penghitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara), maka partai politik itu berhak menerima bantuan keuangan dari Negara melalui Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sebagai konsekuensi dari partai menerimanya bantuan keuangan dari Negara tersebut, maka dalam UU No. 2 Tahun 2011 juga ada pengaturan tentang akuntabilitas partai politik sebagaimana termaktub dalam pasal 34A, yakni bahwa partai politik wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan partai yang bersumber dari dana bantuan APBN dan APBD kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Meskipun dalam pengaturan partai politik di Indonesia sudah ada regulasi yang mengatur bahwa partai bisa mendapatkan bantuan dana dari Negara, serta ada pula pengaturan tentang mekanisme transparansi/akuntabilitas partai, namun kedua item tersebut hanyalah salah satu kriteria saja untuk mengkategorisasikan sebuah partai disebut sebagai partai public. Partai politik di Indonesia misalnya belum mendapatkan fasilitas ataupun asistensi personalia dari Negara. Situasi ini menjadikan kedudukan partai politik sebagai institusi public masih lemah. Di satu sisi, partai pun tidak dapat sepenuhnya diperlakukan sebagai institusi privat seperti perusahaan karena partai memiliki ciri khas sebagai organisasi politik yang bertujuan meraih kekuasaan sehingga pasti melibatkan masyarakat secara umum. Mengutip Biezen (2004 dalam Harjanto 2011), ketidakjelasan itulah yang berpengaruh terhadap pengaturan partai politik pada umumnya, dan pada pengaturan tentang pembiayaan politik, pembiayaan partai, pembiayaan kampanye, serta isu transparansi dan akuntabilitas partai politik.

• Staf pengajar Departemen Politik dan Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada.

Berdasarkan probelamatisasi diatas, tulisan bertujuan untuk memberikan gambaran bagaimana transformasi partai politik di Indonesia dari institusi privat menuju atau menjadi institusi public, termasuk tantangan-tantangan yang dihadapi dalam proses transformasi tersebut. Tulisan ini berargumen pentingnya menjadikan partai politik di Indonesia sebagai institusi public atau public utilities. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, mengutip Biezen (2004), linkage atau relasi partai dengan Negara perlu diperkuat melalui pendanaan public (public funding) terhadap partai dan control public terhadap keuangan partai. Hal serupa juga dikemukakan oleh Gary Johns (1999) bahwa semakin tinggi pengaturan terhadap partai, maka semakin rendah otonomi partai tersebut, sehingga partai tersebut semakin public. Pada dasarnya baik Biezen (2004) maupun Johns (1999) ingin menggarisbawahi pentingnya memperkuat relasi partai dengan Negara melalui seperangkat regulasi untuk mengontrol partai politik sehingga partai bisa berpihak pada kepentingan public. Dengan adanya public funding dan control public terhadap keuangan partai, maka terjadi proses demokratisasi partai karena semakin meningkatnya kesadaran public dalam melihat atau memperlakukan partai politik sebagai barang publik (*public goods*) yang esensial untuk berdemokrasi, dan semakin rendahnya eksklusivitas partai politik sebagai asosiasi/ organisasi privat yang bersifat sukarela (*private voluntary association*) dimana ia justru merupakan instrument dari masyarakat sipil (Kartz 1996, Biezen 2004).

Makalah ini akan terdiri dari empat bagian: bagian pertama adalah pengantar yang berisi latar belakang permasalahan; bagian kedua merupakan pendekatan konsep berdasarkan pengalaman dari beberapa Negara terkait proses transformasi partai politik dari institusi privat menjadi institusi publik, termasuk kriteria yang dikembangkan untuk mengkategorisasikan partai sebagai insitusi public, serta tantangan yang dihadapi oleh partai politik untuk menjadi institusi publik; bagian ketiga menakar kondisi atau kedudukan partai politik di Indonesia dari konsep public utilities atau public institutions. Sedangkan bagian terakhir atau bagian keempat adalah penutup atau kesimpulan.

2. Partai Politik sebagai Institusi Publik: Tinjauan Teoritik

Salah satu argumen yang menentukan sebuah partai politik bersifat privat atau publik adalah relasi partai dengan Negara (Johns 1999, Biezen 2004). Sebuah partai politik bisa tergolong privat walaupun tetap menerima bantuan dari negara, tetapi disaat yang

bersamaan partai tersebut bisa juga tergolong publik karena menerima bantuan tersebut. Gary Johns berusaha untuk membentuk sebuah kerangka yang dapat membedakan unsur-unsur operasi partai, dan apabila partai tersebut dikontrol oleh negara, maka partai tersebut lebih bersifat publik daripada privat.

Menurut Johns (1999: 93), transformasi partai politik dari privat ke public dapat dilihat dari ketersediaan regulasi Negara mengatur ke-lima aspek tentang partai politik, yaitu: (1) donasi (donate): pernyataan terhadap partai atau kandidat tentang donasi yang diterima; (2) pembiayaan (funds): pendanaan public; (3) status legal (legally defined): menyangkut status legal partai (partai sebagai entitas legal; (4) urusan internal partai (internal affairs): regulasi untuk mengatur struktur governing atau pengelolaan/manajemen partai, termasuk pengaturan tentang seleksi kandidat dan eksekutif; dan (5) hak keanggotaan (member rights): menyangkut kepengaturan hak keanggotaan, atau apakah urusan partai menjadi subjek dari judicial review. Dengan merujuk pada kelima kriteria yang diadopsi dari legislasi partai di Jerman, Gary Johns kemudian melakukan komparasi framework partai politik dari di enam Negara, yaitu Jerman, USA, New Zealand, Kanada, Australia, Inggris (lihat table 1).

Tabel.1.
Kriteria Partai Publik dan Partai Privat

Negara	Eksternal		Internal		
	Donate	Funds	Legally defined	Intern affairs	Member rights
Jerman	*	*	*	*	*
USA	*	*	*	*	*
New Zealand	*	-	-	*	*
Canada	*	*	-	-	-
Australia	*	*	-	-	-
Inggris	-	-	-	-	-

Sumber: John, 1999:93.

Keterangan:

* ada regulasi eksternal (regulasi Negara) yang mengatur

- tidak ada regulasi eksternal (regulasi Negara) yang mengatur

Di Jerman, restorasi partai dan keberadaan mereka dalam The Constitution of the Second Republic merupakan keputusan untuk mempertahankan sistem partai, tapi memlimitasi ekses totalitarian dari Third Reich. Menurut Undang-Undang no. 21 dari Basic Law

menyatakan bahwa partai dapat didirikan dengan bebas, akan tetapi organisasi internal mereka harus sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Mereka juga diwajibkan untuk terbuka dalam menjelaskan sumber serta penggunaan dana untuk asset mereka. Selain itu The Federal Constitutional Court memiliki kekuatan untuk menyatakan partai politik mana yang mengancam kebebasan dan demokrasi negara, dan membubarkan mereka. Hal ini menunjukkan bahwa legislasi di Jerman, mengatur hingga permasalahan internal partai politik di negara mereka.

Sementara itu di Amerika Serikat, regulasi partai ditujukan untuk mematisasi kekuasaan dari mekanisme politik yang korup dan mengembalikannya ke rakyat. Dalam legislasi politik, Amerika Serikat membuat regulasi partai politik sebagai usaha mereka untuk mengontrol kekuasaan dari partai politik dengan membuat mereka sebagai property publik. Contoh, legislasi negara mengatur beberapa aspek urusan internal partai politik di Amerika melalui pemilihan kandidat melalui primaries system. Atau, pengelolaan dana publik dan sumbangan yang diatur oleh undang-undang federal. Namun di Britania Raya regulasi partainya sangat kontras dengan Jerman ataupun Amerika Serikat. Partai politik di Britania Raya, baik dihadapan masyarakat umum maupun organisasi internal mereka tetaplah menjadi hal yang sangat privat. Hampir tidak ada regulasi yang mengatur hal tersebut di Britania Raya. Sudah dua kali partai politik di Britania Raya menolak pendanaan publik. Mereka berargumentasi bahwa partai politik merupakan hal yang esensial dari civic society, maka dari itu negara harus dijauhkan dari hal tersebut.

Jerman, Amerika Serikat dan Britania Raya memberikan contoh ekstrim dari perbedaan partai politik yang bersifat privat dan publik. Sementara itu negara seperti Australia, New Zealand dan Canada lebih berada di posisi tengah. Partai politik di negara tersebut tetap mempertahankan status sebagai partai politik yang privat, tapi disaat yang bersamaan mereka juga menerima bantuan dari negara sesuai dengan kebutuhan mereka. Partai politik seperti ini tergolong sebagai tipe asimetrikal, dan dapat diargumentasikan bahwa mereka

perlahan mengalami perubahan menjadi partai politik yang bersifat publik. New Zealand merupakan kasus asimetrikal, karena partai politik disana memiliki kemungkinan yang cukup besar negara mengintervensi permasalahan internal partai mereka. Sementara untuk Kanada dan Australia, kedua negara tersebut memiliki situasi yang mirip. Partai politik di Kanada pada umumnya mempertahankan status privat mereka, akan tetapi mereka tetap menerima dana publik. Sementara itu untuk Australia, ada regulasi yang mengatur public face partai politik, namun tidak ada regulasi yang mengatur permasalahan internal partai. Australia tetap menerima regulasi yang bertujuan untuk memastikan kompetisi antar partai politik berjalan dengan adil dalam hal pendanaan, akan tetapi mereka tidak menerima regulasi terkait masalah internal sama sekali.

Menurut Gary Johns, sebuah partai politik yang bersifat privat adalah partai politik yang memlimitasi pengawasan eksternal terhadap operasi internal partai mereka. Gary Johns menekankan bahwa hak keanggotaan untuk memperbolehkan peninjauan dari pihak eksternal terhadap perselisihan internal partai, menjadi hal yang krusial dalam membedakan partai politik yang bersifat privat dan publik. Anggota suatu partai politik memiliki hak untuk membawa perselisihan internal partai ke arena publik untuk menuntut hak keanggotaan mereka. Dengan demikian hal tersebut bisa berimplikasi terhadap perubahan partai politik menjadi entitas publik, atau anggota tersebut bisa meninggalkan partai tersebut dan mereka tetap menjadi sebuah asosiasi yang bersifat privat.

Berdasarkan tabel diatas, John (1999:92) kemudian berargumen bahwa semakin tinggi pengaturan terhadap partai, maka semakin rendah otonomi partai tersebut, sehingga partai tersebut semakin public (the more highly regulated the party, the less autonomous and therefore the more public is the party). Dari penjelasan diatas, nampak pembiayaan partai politik hanyalah salah satu ciri saja untuk mengkategorisasikan apakah sebuah partai politik merupakan partai public ataukah partai privat. Melalui penjabarannya tentang perbedaan regulasi partai politik di berbagai negara, Gary

Johns juga memberikan penekanan bahwa sejarah politik sangat berpengaruh pada transformasi partai politik dari privat ke publik. Sejarah traumatic Jerman mempengaruhi bagaimana regulasi sangat ketat terhadap partai politik, begitu pula sejarah civil war Amerika Serikat.

Hampir serupa dengan Gary Johns, dalam tulisan Biezen (2004) menekankan pentingnya memperkuat linkage antara partai politik dengan Negara melalui public funding dan public control dalam isu pembiayaan partai politik. Menurut Biezen (2004:706-707) ada tiga rasionalitas mengapa perlunya pendanaan public bagi partai politik. Pertama, subsidi Negara terhadap partai perlu dipahami dalam konteks semakin tigginya biaya politik dalam proses demokrasi (demokrasi electoral) di satu sisi, dan disisi yang lain justru semakin menurunnya pendapatan partai dari anggota atau organisasi yang mendukungnya atau berafiliasi dengan partai karena rendahnya party identification maupun disengagement warga terhadap politik keseharian. Oleh sebab partai merupakan kunci dari institusi politik dalam demokrasi modern, maka intervensi Negara melalui bantuan dana terhadap partai adalah hal yang logis dalam kerangka untuk memfasilitasi maupun menjamin eksistensi partai politik.

Kedua, justifikasi perlunya Negara memberikan bantuan dana langsung kepada partai adalah dalam rangka menciptakan iklim fairness, kesempatan yang setara, dan kompetisi politik yang setara dalam demokrasi modern. Tidak semua partai memiliki sumberdaya yang sama atau setara, sehingga bantuan dana dari Negara dimaksudkan supaya bisa memfasilitasi partai partai yang sumberdaya terbatas untuk dapat berkompetisi dengan partai politik yang sangat resourceful. Ketiga, pendanaan public dimaksudkan untuk meminimalisir pengaruh dana privat seperti sumbangan dari pengusaha/ perusahaan dan membatasi potensi distorsi pada proses politik demokratis. Yang dikhawatirkan adalah kepentingan privat akan justru membajak kepentingan public yang direpresentasikan oleh partai politik sebagai institusi intermediari.

Fenomena negara-negara demokrasi baru di Eropa selatan dan

East-Central Europe seperti Republik Ceko, Hongaria, Portugal dan Spanyol ternyata juga mengikuti trend di Negara Negara Eropa Barat yang justru menunjukkan hubungan saling ketergantungan yang kuat antara partai politik dengan Negara, dimana bantuan dana dari Negara justru menjadi sumber keuangan utama bagi partai partai modern di Negara Negara tersebut (lihat tabel 2). Di Negara Eropa Barat misalnya menurut Katz dan Mair (1995), range subsidi Negara terhadap partai politik adalah antara sekitar 25% (Denmark) hingga 85% (Finlandia) dari total pendapatan partai. Hal ini menandakan bahwa bantuan Negara terhadap partai politik sangat signifikan (Katz 2002:114 dalam Biezen 2004:712). Oleh sebab itu, pendanaan public penting dilihat sebagai titik masuk dalam pembangunan partai politik karena pendanaan public sebenarnya menggambarkan perubahan fundamental dari karakter partai politik, yaitu transformasi partai dari asosiasi privat menjadi 'semi-public entity' (Katz 2002:115). Pendanaan public berimplikasi kesadaran public untuk memposisikan partai sebagai bagian dari Negara daripada sebagai agen masyarakat sipil.

Tabel .2.

	<i>Public subsidies</i>	<i>Private fundraising</i>	<i>Other</i>
<i>Czech Republic (1995-96)</i>	47.6	26.2	26.0
<i>Hungary (1990-96)</i>	55.8	7.0	37.2
<i>Portugal (1995-2002)a</i>	28.1	38.2	38.7
<i>Spain (1988-97)b</i>	76.4	14.6	9.0

Sumber : van Biezen 2004:710

3. Ambiguitas Partai Politik di Indonesia : Partai Sebagai Asosiasi *Privat* atau *Public Utilities*

Partai sebagai asosiasi private atau public utilities melalui regulasi (public law), termasuk pembatasan terhadap jumlah donasi untuk sebuah partai politik. Fenomena di Negara-negara demokrasi baru di Eropa menggambarkan donasi/sumbangan privat menjadi subyek untuk diatur dalam regulasi Negara, sehingga Negara-negara demokrasi baru tersebut cenderung memberi batasan (legal limits)

terhadap jumlah sumbangan dari sector privat baik individu maupun korporasi privat. Sedangkan Negara-negara yang sudah stabil demokrasinya cenderung tidak mengatur banyak tentang total jumlah donasi dari privat dan korporasi privat. Mengutip Biezen (2004:714), ada enam aspek yang perlu dilihat untuk mengetahui ada tidaknya control public terhadap keuangan partai, yakni: (1) finance law, (2) Disclosure and/or reporting, (3) Limits on private donations, (4) Limits/bans on corporate donations; (5) Limits/bans on foreign? donations; dan (6) Limits on expenditures.

Merujuk pada tulisan Gary Johns (1999) dan Biezen (2004), dalam melihat transformasi partai politik di Indonesia dari private party menuju public party, maka kita perlu memeriksa ketersediaan rencari kekuasaan, namun secara normative kekuasaan tersebut seharusnya diabdikan untuk kepentingan public, bukan semata mengabdikan pada kepentingan privat atau segelintir elit politik. Terkait dengan posisi partai politik di Indonesia, Undang Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik sebenarnya berupaya menempatkan partai politik sebagai institusi public (public utilities). Pengaturan tentang pendanaan partai politik secara umum dan public funding secara khusus sebenarnya sudah ada dalam UU No. 2 Tahun 2011 pasal 34, pasal 34A, pasal 35 dan pasal 39.

Dalam pasal 34 disebutkan bahwa keuangan partai politik juga dapat bersumber dari bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Bantuan keuangan dari APBN/APBD tersebut diberikan secara proporsional kepada Partai Politik yang mendapatkan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota yang penghitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara. Sedangkan pada pasal 34A disebutkan bahwa Partai Politik wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja kepada Badan Pemeriksa Keuangan secara berkala 1 (satu) tahun sekali untuk diaudit paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berakhir. ?Selanjutnya, dalam pasal 39 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa pengelolaan keuangan Partai Politik dilakukan secara transparan dan akuntabel, dan pengelolaan keuangan partai politik tersebut akan diaudit oleh akuntan publik setiap 1 (satu) tahun dan diumumkan secara periodik. ?Yang dimaksud dengan "diumumkan secara periodik" adalah dipublikasikan setiap setahun sekali melalui media massa.

Jika melihat pasal-pasal di atas, sebenarnya pemerintah berupaya mendorong partai politik untuk menjadi bagian dari Negara dengan memberikan bantuan/subsidi kepada partai politik, meskipun partai politik yang diberi subsidi dari Negara adalah partai politik yang berhasil mendapatkan kursi di DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Jadi, meskipun suatu partai sudah berstatus legal dan berbentuk badan hukum namun ia belum berhasil menempatkan wakilnya di kursi parlemen di nasional maupun local, ia belum berhak memperoleh subsidi atau bantuan dana dari Negara yang sumbernya adalah APBN/APBD yang artinya adalah uang rakyat. Hal ini mungkin disebabkan oleh keterbatasan resources Negara juga jika harus membiayai semua partai politik yang sudah sah sebagai badan hukum. Di satu sisi, hal ini juga dapat dibaca sebagai kehati-hatian pemerintah dalam mendistribusikan sumberdaya Negara (baca: APBN/APBD) supaya tidak menjadi sumber "bancakan" dari para elit yang ada dalam partai tersebut.

Sementara itu, dari aspek control public terhadap keuangan partai melalui aturan hukum, pemerintah Indonesia sebenarnya juga sudah mengaturnya dalam pasal 35. Menurut pasal 35 ayat (1) sumbangan terhadap partai politik dari perseorangan bukan partai politik diatur paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) per orang dalam waktu 1 (satu) tahun anggaran; dan sumbangan dari perusahaan dan/atau badan usaha, paling banyak senilai Rp 7.500.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah) per perusahaan dan/atau badan usaha dalam waktu 1 (satu) tahun anggaran. Jika dibandingkan dengan Undang-Undang tentang Partai Politik sebelumnya (UU No. 2 Tahun 2008), maka ada kenaikan berarti dalam total sumbangan yang dapat diberikan dari perusahaan dan/atau badan usaha kepada partai politik. Dalam UU No. 2 Tahun 2008, batas maksimal sumbangan perusahaan/badan usaha dalam waktu 1 tahun anggaran adalah Rp. 4 milyar per perusahaan dan/atau badan usaha.

Jika melihat kenaikan total sumbangan dari perusahaan dan atau/badan usaha yang cukup signifikan tersebut, tentu saja hal ini bisa berimplikasi problematis bagi proses demokrasi yang sehat. Semakin besar sumbangan dari perusahaan dan/atau badan usaha ke partai politik akan diikuti dengan semakin besar pula pengaruh capital atau kepentingan privat dalam partai. Apalagi jika misalnya partai yang bersangkutan dapat memenangkan kontestasi electoral, maka dapat dipastikan pengaruh capital bisa masuk ke Negara melalui partai tersebut. Kekhawatiran yang lain adalah menyangkut potensi

penyalahgunaan (baca: korupsi) dana sumbangan dari perusahaan dan/atau badan usaha oleh elit partai.

Salah satu hal yang mungkin belum terlalu menjadi perhatian terkait dengan control public terhadap keuangan partai politik adalah belum adanya pengaturan tentang batas pengeluaran (limits on expenditure) untuk aktivitas partai maupun kampanye partai. Dalam regulasi di Indonesia, pembatasan hanya diperuntukkan bagi penerimaan dana kampanye maupun penerimanaan sumbangan partai dari individu maupun dari perusahaan dan/atau badan usaha. Oleh karena itu, kiranya penting ke depan bagi pemerintah untuk mengatur tentang pembatasan pengeluaran dana kampanye partai politik, sehingga pengeluaran partai politik juga bukan melulu diprioritaskan untuk kepentingan electoral (seperti kampanye), melainkan juga untuk pembiayaan agenda atau program pendidikan politik sebagaimana yang telah dituangkan pula dalam UU No. 2 Tahun 2011 pasal 34 ayat (3). Secara detail pasal 34 ayat (3a) mengatakan bahwa bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota Partai Politik dan masyarakat. Pembatasan terhadap pengeluaran partai politik ini penting dilakukan agar public juga bisa menerima manfaat dari kehadiran partai politik, bukan saja pada musim electoral namun juga selama masa post-election.

Sementara itu, terkait dengan pengaturan terhadap pengelolaan manajemen internal partai (internal affair dan member rights), regulasi tentang partai politik di Indonesia tidak mengatur misalnya tentang bagaimana seleksi kandidat atau eksekutif seharusnya dilakukan dalam internal partai politik. Pengelolaan partai politik menjadi tanggungjawab internal partai politik itu sendiri. Regulasi hanya mengatur tentang besaran/prosentase yang harus dimiliki partai dalam struktur kepengurusan provinsi, kabupaten/kota hingga kecamatan, karena pengaturan ini terkait dengan syarat pendirian partai politik sebagai badan hukum (pasal 3 UU No. 2 Tahun 2011). Menurut pasal 3 UU No.2 Tahun 2011 disebutkan bahwa salah satu syaratnya adalah memiliki kepengurusan di 100 persen provinsi, 75 persen kabupaten/kota dan 50 persen kecamatan dari kabupaten/kota yang bersangkutan. Selain itu, partai harus memiliki kantor tetap di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahap akhir Pemilu. Dari pasal 3 tersebut jelas bahwa pengaturan tentang

pengelolaan urusan internal partai politik tidak diatur dalam regulasi karena hanya mengatur tentang struktur kepengurusan yang harus ada dari level provinsi hingga kecamatan.

Akan tetapi, jika regulasi/pengaturan tentang partai politik ini dikaitkan dengan konsep kelembagaan partai politik, maka menurut Kenneth Janda (2005 dalam Harjanto 2011:145), suatu parpol yang hidup dalam undang-undang yang dido minasi dengan semangat atau aturan pelarangan (proscription model) tentu akan mengalami banyak kendala maupun keterbatasan untuk melakukan berbagai inovasi dan improvisasi kelembagaan guna merespon tantangan dan dinamika internal. Hal ini dikarenakan parpol ditempatkan seolah-olah dalam posisi yang inferior terhadap pemerintah. Sedangkan pemerintah relative superior atau kuat perannya karena ia mengontrol atau mengatur kehidupan parpol, termasuk didalamnya pelarangan maupun pembatasan aktivitas.

Sebagai Negara demokrasi baru sebenarnya partai politik di Indonesia membutuhkan perlindungan dari negara supaya eksistensi parpol sebagai lembaga demokrasi tidak dibajak oleh segelintir elite politik atau elit partai untuk kepentingan politik yang transaksional maupun pragmatis dengan dan mengorbankan kepentingan anggota dan institusi partai politiknya. Dalam semangat inilah sebenarnya partai politik di Negara-negara demokrasi baru sebaiknya diatur, yakni dengan mengembangkan regulasi tentang kepartaian yang lebih banyak memuat unsur promotion dan protection karena dengan demikian partai politik didorong, difasilitasi, dan dijamin eksistensinya untuk mengembangkan kemampuannya guna mengoptimalkan fungsi dan perannya ditengah masyarakat. Promotion model menurut Kenneth Janda (2005 dalam Harjanto 2011) berarti pengaturan terhadap partai politik bertujuan untuk memajukan, mendorong, mendukung pendirian dan aktivitas parpol. Sedangkan protection model menyangkut pengamanan terhadap parpol, baik dengan penentuannya aktor utama dalam politik atau terkait dengan pencegahan terhadap upaya-upaya yang dapat merugikan atau menimbulkan beban bagi parpol resmi.

4. Penutup

Partai politik adalah lembaga politik intermediary (Caillaud dan Tirole 2002) , yang posisinya berada di antara lembaga Negara dengan

masyarakat, yang bertujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan demi kepentingan publik. Artinya, posisi partai politik adalah berada di tengah diantara ranah Negara dengan ranah masyarakat. Dengan demikian, partai politik sebenarnya bukan merupakan lembaga Negara maupun lembaga/asosiasi masyarakat sipil. Justru, partai politik merupakan actor intermediary yang menghubungkan masyarakat dengan Negara. Pengaturan atau pengawasan yang dilakukan oleh Negara seharusnya bukan dalam kerangka menjadikan partai sebagai bagian dan/atau lembaga Negara, melainkan sebagai bentuk pengawasan atau memastikan bahwa partai politik tersebut dapat memberikan kegunaan bagi public (baca: sebagai institusi public).

Saat ini, kecenderungan pengaturan partai politik di Indonesia, terutama jika dilihat dari aspek public funding dan public control terhadap keuangan partai, sebenarnya sudah mengarah pada penciptaan aturan yang mentransformasikan partai politik dari institusi privat menjadi menjadi institusi public. Partai cenderung lambat laun ditransformasikan sebagai bagian dari Negara daripada sebagai agen dari masyarakat sipil. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Bartolini dan Mair (2001:340 dalam van Biezen 2004:718) bahwa semakin banyak aktivitas-aktivitas partai yang diatur oleh regulasi (public law), maka partai politik tersebut akan cenderung didefinisikan sebagai agen pelayan public (public service agencies).

Kuatnya relasi partai dengan Negara melalui pengaturan partai politik disatu sisi memang bisa berimplikasi pada melemahnya tatanan hierakis partai dan pada akhirnya melemahkan kapasitas partai politik untuk institutional integration. Fenomena ini lazim sebenarnya terjadi di Negara-negara demokrasi baru. Partai politik kemudian merupakan encapsulated by the state dan pada dasarnya partai diposisikan sebagai institusi public yang merupakan bagian dari Negara daripada sebagai institusi privat yang merupakan bagian dari masyarakat sipil.

Berkaca dari pengalaman Indonesia, maka ada dua hal penting. Pertama, untuk menjadikan partai bersifat public, maka diperlukan regulasi yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap operasi internal partai politik. Kedua, kehadiran regulasi tersebut merupakan langkah awal agar makna partai politik bersifat public bukan sekedar berhenti pada regulasi, melainkan yang terpenting adalah menjadikan partai politik tersebut memiliki kegunaan public dan diabdikan untuk kepentingan public (public utilities). Untuk kasus Indonesia, setidaknya ada dua tantangan besar terkait dengan hal tersebut, yakni

(1) belum ada kesadaran public; (2) absennya publicness.

Adapun rekomendasi untuk menjadikan partai politik bersifat public dan/atau memiliki kegunaan public adalah sebagai berikut: Pertama, regulasi eksternal (regulasi Negara) spesifik yang mengatur tentang keuangan partai dan tata kelola organisasi internal partai (party governance) (Caillaud dan Tirole 2002). Kedua, mengembangkan regulasi tentang kepartaian yang lebih banyak memuat unsur promotion dan protection karena dengan demikian partai politik didorong, difasilitasi, dan dijamin eksistensinya untuk mengembangkan kemampuannya guna mengoptimalkan fungsi dan peran partai politik. Ketiga, membangun kesadaran public tentang pentingnya posisi partai politik sebagai institusi public.

Daftar Referensi

- Caillaud, Bernard and Tirole, Jean, 2002. "Parties as Political Intermediaries", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No. 4 (Nov, 2002), pp. 1453-1489.
- Harjanto, Nico, 2011. "Politik Kekerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik" dalam *Analisis CSIS*, Vol. 40, No. 2, pp. 138-159.
- Johns, Gary, 1999. "Political parties: From private to public", *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, No. 2, July, pp. 89-113, DOI: 10.1080/14662049908447791.
- Katz, Richard S. and Mair, Peter, 1995. 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party', *Party Politics* 1(1): pp. 5-28.?
- Katz, Richard S., 2002. 'The Internal Life of Parties', in Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel (eds) *Political Challenges in the New Europe: Political and Analytical Challenges*, pp. 87-118. Oxford: Oxford University Press.?
- van Biezen, Ingrid, 2004. "Political Party as Public Utilities," *Party Politics* vol. 14, no. 4, pp. 701-722.

IX.
**ESENSI PARTISIPASI POLITIK MASYARAKAT
DALAM PEMILU DAN IMPLIKASI TERHADAP
PERWAKILAN POLITIK DI PARLEMEN”**

Hendrikus Paulus Kaunang”

Abstrak

Paper ini ingin mengkaji lebih jauh mengenai esensi partisipasi politik masyarakat berlandaskan semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar yang menjadi dasar pijak proses perpolitikan di Indonesia. Pokok pembahasan terkait partisipasi politik masyarakat Indonesia tentunya selalu menjadi pembahasan yang penting baik dari masa pra-kemerdekaan, kemerdekaan dan juga pada masa reformasi. Sistem demokrasi di Indonesia merupakan proses perpolitikan dan penyelenggaraan negara berlandaskan pada prinsip kerakyatan yang dipimpin dalam hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, mengarusutamakan nilai-nilai keadilan sosial dan kemanusiaan demi menciptakan dan memelihara persatuan dan kesatuan Indonesia. Namun, dalam prakteknya selama dua dekade, semangat reformasi masih belum membawa dampak yang signifikan dalam sistem perpolitikan di Indonesia. Ada begitu banyak kritik terhadap perubahan politik di era reformasi yang melihat proses transformasi politik dan demokratisasi hanya berlangsung pada aspek prosedural tanpa menyentuh hal yang substantif. Partisipasi politik rakyat masih hanya sebatas jargon yang sering digunakan oleh partai-partai politik untuk mendulang suara pada saat pemilu, rakyat cuma menjadi objek, bukan subjek politik. Hal ini tentunya menghambat proses partisipasi aktif masyarakat dalam kancah perpolitikan dan terus mengekalkan wacana politik instrumental yang kemudian menghadirkan oligarki dan komunitarianisme dalam percaturan politik pada level nasional dan lokal.

Kata kunci: partisipasi politik, masyarakat demokratis, pemilu, perwakilan politik

-
- Artikel ini merupakan hasil kajian bersama Frans Djalong, Dosen Politik di Departemen Sosiologi FISIPOL UGM dan Peneliti di Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian (PSKP) UGM.
 - Hendrikus Paulus Kaunang, M.A. adalah seorang Peneliti di Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian (PSKP) UGM dan juga di Program Internasional S3 Inter-Religious Studies Sekolah Pascasarjana Lintas Disiplin UGM.

Abstract

This paper aims to elaborate the essence of citizen's political participation based on Pancasila and Undang-Undang Dasar 1945 which are the prime foundation of the Indonesian political system. Topics on Indonesian political participation has always been a significant discussion from the pre-independence, independence, and reformation eras. The democratic system in Indonesia is a state administration system based on populist principles led in a grace of wisdom in deliberation and participation, mainstreaming the values of social justice and humanity in creating and maintaining the entity and unity of Indonesia. However, in the two decades of its implementation in the reformation era, it has not brought any significant impact to Indonesia's political system. There is substantial criticism toward the changing of the political landscape in this era which claims that the focus of the political transformation and democratization has only been on the procedural aspects and has not touched on the substantial topics. People's political participation is still just a jargon used by political parties to gain electoral support in elections, and citizens are only an object of Indonesia's political system. This situation will hamper people's active participation in the political process and continue to immortalize the discourse of instrumental politics which lead to the production of oligarchy and communitarianism in the political landscape of either the local or national level.

Keywords: political participation, democratic society, election, and political representation

1. Pendahuluan

Topik pembahasan terkait partisipasi politik masyarakat dalam Pemilihan Umum (Pemilu) dan implikasi terhadap perwakilan politik di parlemen merupakan sebuah topik yang terus mendapatkan perhatian yang serius terutama pada masa reformasi. Ini tentunya bukan merupakan sebuah diskursus yang baru muncul akhir-akhir ini, namun kebaruan dari wacana ini kemudian terletak pada peluang dan tantangan dalam upaya meningkatkan kualitas berdemokrasi di Indonesia. Esensi partisipasi politik masyarakat secara aktif dalam pemilu kemudian tercermin dalam semakin meningkatnya kesadaran politik masyarakat, menguatnya integritas pribadi dalam proses pengambilan keputusan politik, dan juga meningkatnya korelasi di antara masyarakat, negara, kelompok kepentingan dan perumus kebijakan pada tingkat pemerintahan. Sinergi antara kelompok ini kemudian mempunyai andil yang sangat kuat dalam proses pembentukan masyarakat demokratis Indonesia yang sesuai dengan

nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945.

Diskusi terkait partisipasi politik masyarakat Indonesia yang berkembang dalam beberapa tahun terakhir tentunya tidak terlepas dari proses perubahan lanskap perpolitikan global yang mempunyai efek yang menyebar ke banyak negara. Munculnya gerakan-gerakan perlawanan terhadap sistem perpolitikan global telah menghadirkan sebuah fenomena, praktik dan citra politik yang baru. Gerakan-gerakan perlawanan yang berskala global ini merupakan sebuah gerakan perlawanan terhadap kekuatan-kekuatan ekonomi politik yang teraktualisasi dalam negara-negara yang menganut paham neo-liberal, korporasi-korporasi ekonomi dan juga lembaga-lembaga keuangan internasional yang selama ini melakukan monopoli yang massif dalam proses penguasaan sumber daya di berbagai negara dan mengontrol sistem pemerintahan dan politik di suatu negara. Gerakan Occupy Wall Street di New York City yang dimulai pada tanggal 17 September 2011 merupakan salah satu contoh gerakan perlawanan terhadap oligarki kekuasaan yang mempunyai dampak meluas ke seluruh dunia. Pada saat itu, ribuan masyarakat, aktivis sosial, dan kelompok kepentingan turun ke jalan untuk memprotes ketidakadilan ekonomi, politik dan sosial di Amerika Serikat yang timbul sebagai dampak monopoli kekuasaan dan pemerintahan oleh sekelompok orang, dalam hal ini para pemodal. Para demonstran sadar bahwa sedang terjadi krisis politik dan demokrasi di Amerika yang tercermin dalam fungsi representasi para politisi tidak berjalan sesuai yang diamanatkan di mana para politisi hanya bekerja dan melayani sebagian kecil masyarakat (disimbolkan 1%) dan mengabaikan sebagian besar yang lainnya (disimbolkan sebagai kelompok 99%). Slogan yang terkenal dari gerakan ini adalah *We are 99%*. Gerakan Occupy Wall Street sebenarnya merupakan respon terhadap gerakan Arab Spring yang dimulai pada akhir tahun 2010 di Tunisia dengan semangat yang sama yaitu melawan pemerintahan yang opresif dan otoriter, menentang ketidakadilan ekonomi dan politik dan menuntut agar terjadinya demokratisasi dalam sector perpolitikan sehingga asas representasi masyarakat dan kelompok kepentingan dapat difasilitasi.

Di samping itu, dalam konteks Indonesia, proses demokratisasi yang berlangsung dalam era reformasi telah membangkitkan kesadaran politik kewarganegaraan yang mewujud dalam gerakan perlawanan terhadap ketidakadilan dan ketimpangan ekonomi dan sosial-politik. Gerakan perlawanan ini merupakan cerminan perjuangan masyarakat kelas bawah (*grass-roots*) dan kelas menengah

(middle class) dan juga kelompok kepentingan untuk mendapatkan pengakuan dalam sektor representasi politik, keadilan sosial-ekonomi dan kebudayaan. Gerakan-gerakan perjuangan yang populer pada masa demokratisasi berupaya untuk selalu menghadirkan negara melalui proses yang diskursif dan juga non-diskursif. Membangun rantai solidaritas di antara fragmen-fragmen pergerakan merupakan suatu hal yang urgen untuk dilakukan agar masyarakat dan kelompok kepentingan dapat selalu bersatu dalam tujuan yang sama (Hiariej & Stokke, 2017: 1-2).

Fenomena lain yang berkembang dalam perdebatan demokrasi Indonesia saat ini (baik pada level nasional dan lokal) adalah semakin menguatnya politik identitas di berbagai wilayah. Momen Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan ajang mobilisasi dan fragmentasi masyarakat yang mengangkat isu agama dan etnisitas sebagai artikulator aspirasi dan kepentingan. Konflik kepentingan yang terjadi di antara para patron politik lebih merupakan pertarungan untuk menentukan kelompok identitas apa saja yang layak untuk mengisi ruang kekuasaan. Korelasi ruang pertarungan menjadi sangat penting, di mana semakin kecil wilayah perebutan kekuasaan (provinsi dan kabupaten), maka semakin besar peluang kelompok-kelompok kepentingan untuk menggunakan simbol-simbol sosial dan kultural untuk dapat memenangkan kontestasi tersebut. Basis argumen yang dapat dibangun dari situasi ini adalah tingkat kesejahteraan dan kesetaraan ekonomi bisa dicapai dengan jalan memberikan perhatian lebih kepada kelompok identitas, baik itu dalam pengertian majority rule atau juga keadilan politik (Djalong, 2010: 2).

Berdasarkan pembahasan tadi, dengan menggunakan pendekatan demokrasi substansial dan pendekatan radikal demokrasi, tulisan ini bertujuan untuk:

1. Melacak kualitas partisipasi politik dalam pemilu - dari sisi pemilih, konstituen, dan kelompok kepentingan.
2. Menggali lebih dalam hubungan pemilih dan partai politik dengan cara mengkaji model kerja agregasi kelompok kepentingan oleh partai politik (Parpol) dan keaktifan kelompok kepentingan dalam membangun negosiasi dan kontrak politik dengan Parpol/Politisi dan juga keterwakilan kelompok kepentingan dalam Parpol.
3. Mengkaji berbagai bentuk dan dinamika partisipasi politik masyarakat yang terwujud dalam kegiatan sosialisasi politik, aktivasi media massa dan media sosial, dll.

Tulisan ini juga bertujuan untuk menjawab pertanyaan yang akan menuntun proses penulisan ini, yaitu seberapa jauh praktek politik electoral terkini memperkuat partisipasi warga negara dan kelompok kepentingan dalam representasi politik di parlemen?

2. Debat Akademik terkait Wacana Partisipasi dan Representasi

Debat akademis terkait wacana representasi dalam demokrasi selalu mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Perdebatan-perdebatan yang muncul sebagian besar fokus pada substansi antagonisme yang menjadi basis politik dan demokrasi untuk dipahami, dipraktikkan dan kemudian dikembangkan. Antagonisme dalam hal ini hadir dalam aksi politik yang nyata bukan hanya sekedar tindakan politik yang muncul dalam media dan gambar. Sedangkan Substansi merupakan seluruh proses keterlibatan warga negara dalam perpolitikan, terutama dalam merumuskan berbagai kebijakan yang bersifat otoritatif [Hiariej dalam Pramusinto (Ed), 2014: 9].

Gagasan terkait partisipasi dan representasi warga negara sudah muncul sejak awal kemerdekaan Indonesia. Saat itu Ir. Soekarno, Presiden Indonesia yang pertama, menyampaikan gagasannya bahwa ide demokrasi di Indonesia lahir dari keinginan yang kuat untuk meraih kemerdekaan dalam pertarungannya melawan imperialisme dan kolonialisme. Konsep tentang demokrasi Indonesia dibahas dalam buku beliau yang berjudul *Di Bawah Bendera Revolusi* (1960). Dalam buku tersebut Soekarno secara tegas mengatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan rakyat di mana hal ini berarti sistem pemerintahan yang memberikan hak kepada rakyat untuk terlibat secara aktif dalam proses pemerintahan. Sistem ini kemudian dikenal dengan nama sosio-demokrasi yang merupakan sistem demokrasi yang berbasiskan nilai-nilai kemasyarakatan di mana seluruh masyarakat memainkan peran yang aktif dalam sistem politik dan pemerintahan Indonesia, tidak hanya di dominasi oleh sekelompok kecil orang. Hal ini yang kemudian menjadi fondasi proses perkembangan demokrasi Indonesia (Soekarno, 1965: 173-174).

Dalam arena global, perdebatan seputar partisipasi dan representasi sering dikaitkan dengan cara kerja demokrasi neo-liberal dan kuasa oligarki. Wendy Brown dalam bukunya yang berjudul *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*, menggambarkan kondisi politik dunia akhir-akhir ini yang didominasi oleh hegemoni neoliberalisme dalam segala aspek cara berpikir dan

bertindak politik. Bagi Brown, wacana dominan dalam praktek demokrasi saat ini adalah rasionalitas ekonomi. Dominannya rasionalitas ekonomi dalam praktek demokrasi membawa dampak berkembangnya logika dan mekanisme pasar ekonomi dalam dunia perpolitikan, yang mana kompetisi dan suara terbanyak menjadi ukuran, individu dan kelompok direduksi menjadi angka statistik bagi proses pembangunan dan jumlah suara di pemilihan umum. Aspek konsolidasi dan pendalaman demokrasi hilang dan diganti dengan logika pasar Brown, 2015: 17).

Brown mengacu pada pemikiran Michel Foucault, kembali menekankan cara beroperasi rasionalitas ekonomi tidak hanya terjadi pada arena pasar ekonomi, tapi juga bekerja dalam partisipasi dan representasi politik yang dikenal juga dengan sebutan demokrasi. Neoliberalisme bukan hanya sebuah fenomena ekonomi-politik dalam public space, tetapi juga merupakan gejala ekonomi dalam identitas dan politik rekognisi (pengakuan diri) dan kelompok. Brown mengangkat kembali ide cemerlang Karl Marx terkait kapitalisme di mana demokrasi dan perpolitikan dikendalikan oleh segelintir kaum pemodal (plutokrasi). Kelompok ini mengontrol cara kerja pemerintahan, mereka berusaha memproduksi formasi pemimpin-pemimpin boneka baik pada level internasional, nasional dan lokal. Kelompok ini berusaha untuk menguasai dan mengendalikan media massa, mendominasi produksi pengetahuan dan wacana di dunia pendidikan dan berusaha "membius" masyarakat dengan dunia fantasi dan imajinasi yang dihadirkan dalam project dunia hiburan yang hadir dalam film, musik, seni pertunjukkan, dan lain sebagainya. Tindakan ini tentunya membawa praktek perpolitikan menuju oligarki demokrasi, yang menghambat partisipasi aktif masyarakat dalam dunia perpolitikan (Ibid.: 47-55).

Tulisan ini sendiri bertujuan untuk mengkaji lebih dalam mengenai politik partisipasi dan representasi warga negara di Indonesia sesuai dengan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, terutama mengidentifikasi kebuntuan dalam sistem demokrasi Indonesia. Gejala yang berkembang dalam periode demokratisasi saat ini adalah kita mengalami surplus representasi, namun tidak memberikan kontribusi yang signifikan bagi demokrasi substansial di Indonesia, yaitu proses sebuah proses politik di mana warga negara aktif dalam urusan-urusan publik. Para penstudi demokrasi di Indonesia masih melihat adanya kebuntuan dalam proses demokrasi di Indonesia yang ditandai oleh sikap para birokrat dan politisi yang

memperlakukan masyarakat tidak lebih dari angka statistik terkait urusan pembangunan dan jumlah perolehan suara di pemilihan umum.

Hal yang sama juga terjadi di luar arena negara di mana semakin mekarnya pertumbuhan organisasi-organisasi non-pemerintah, namun mereka hanya berfungsi sebagai penyambung antara rakyat, negara dan pasar tanpa ada upaya nyata untuk meningkatkan kapasitas dan kapabilitas aspek agensi masyarakat sebagai warga negara yang aktif. Relasi kuasa dikekalkan oleh pemerintah dan lembaga-lembaga non-pemerintahan melalui reproduksi ilusi representasi. Kebuntuan demokrasi yang muncul sebagai symptom relasi kuasa ini kemudian memunculkan gerakan-gerakan perubahan melalui politik populisme. Relasi demokrasi dan populisme merupakan suatu yang rentan karena populisme yang dianggap sebagai pengawal demokrasi substansial rawan terjebak dalam teknokrasi liberal kaum kapitalis maupun totalitarianisme kelompok fasis. Ini merupakan suatu hal yang wajar karena landasan representasi politik populisme lebih bersifat umum dan menanti kerja politik riil untuk melekatkannya pada demokrasi substansial yang dapat menopang kewarganegaraan yang aktif dalam urusan publik dan memperkokoh landasan kelembagaan representasi melalui partai politik dan parlemen.

3. Partisipasi & Representasi Politik Warga Negara: Problem dan Tantangan

Peristiwa Pilkada serentak yang telah dilaksanakan beberapa kali sejak tahun 2015 dan kontestasi politik menjelang Pemilu dan Pilpres 2019 masih menunjukkan kebuntuan dalam proses demokrasi di Indonesia. Dominasi peran para tokoh oligarki nasional-daerah dalam Partai Politik dan proses pemilu merupakan suatu bentuk kontradiksi terhadap semangat dan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila dan UUD 1945 yang mengisyaratkan bahwa proses demokrasi di Indonesia semuanya berlandaskan pada asas utama dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Pesan ini jelas bahwa rakyat merupakan subjek politik yang harus terlibat aktif dalam seluruh proses kerja politik dan demokrasi di Indonesia. Namun, kenyataan di lapangan sangat berbeda dan ini merupakan tantangan yang serius bagi partisipasi dan representasi warga negara di dalam pemilu dan juga parlemen.

Realitas menunjukkan bahwa euphoria pesta demokrasi di Indonesia sama sekali tidak melibatkan partisipasi aktif masyarakat

sebagai kelompok kepentingan. Term rakyat kemudian cuma dijadikan instrument bagi para elit birokrasi, politisi dan pengurus partai politik untuk mencapai tujuan mereka sendiri. Peran rakyat dalam proses perumusan dan pembuatan kebijakan dinihilkan dan rakyat dikonstruksi cuma sebagai konsumen politik pada proses pilkada, pemilu dan pilpres. De-politisasi masyarakat merupakan suatu hal yang dinilai normal dalam konteks perpolitikan Indonesia karena demokrasi dibajak dan menjadi domain urusan para birokrat dan politisi (Djalong, Op. Cit: 5).

Di samping itu, tantangan lain yang dihadapi saat ini adalah semakin berkembangnya dunia digital memunculkan sebuah fenomena baru terkait digitalisasi politik yang menjadi sebuah masalah tersendiri bagi demokrasi substansial. Problem digitalisasi dalam proses perpolitikan muncul sebagai respon terhadap tindakan de-politisasi kaum muda, oportuniste oligarki, normalisasi konflik elit dan meningkatnya politik identitas. Kondisi digitalisasi politik yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan demokrasi digital harus dikaji secara kritis dan konstruktif di mana saat ini internet, secara khusus media sosial, bertransformasi menjadi ruang public yang strategis dan taktis bagi diskusi dan debat politik semua kalangan termasuk kaum muda. Ruang publik siber di Indonesia disesaki oleh berbagai macam isu seperti persoalan susila, sosial-politik, korupsi, kekerasan dan sampai topic yang sedang hangat dibahas saat ini terkait penistaan agama, pencemaran nama baik dan juga hate speech. Gejala ini ingin menunjukkan bahwa isu-isu politik yang sebelumnya dianggap hanya merupakan urusan kaum birokrat dan politisi, namun di ruang siber isu ini dibahas dan diperdebatkan oleh hampir semua kalangan tanpa dibatasi oleh sekat profesi, ideology politik dan identitas suku dan agamajalong dan Kaunang, 2016: 49).

Selain tantangan de-politisasi rakyat dan digitalisasi politik, persoalan lain yang selama ini terus menghantui demokrasi Indonesia adalah eskalasi politik identitas dalam kurun waktu dua dekade era reformasi. Proses demokratisasi telah menciptakan sebuah panggung baru bagi artikulasi politik identitas yang merupakan warisan lama rezim orde baru. Chantal Mouffe dalam gagasannya terkait Demokrasi Radikal menyatakan bahwa esensialitas dan kemurnian identitas terbukti tidak banyak menolong masyarakat majemuk untuk menciptakan landasan sosial dan fondasi politik yang bergerak ke arah pemenuhan kepentingan bersama. Masyarakat kemudian tidak diarahkan untuk melihat kesamaan kepentingan yang ada di dalam

setiap kelompok tetapi sibuk berkuat merebut kekuasaan untuk kepentingan kelompok masing-masing. Esensialisme identitas kemudian menunjukkan gejala menjadi berkuasa hanya untuk membenarkan klaim kebenaran yang dianut kelompoknya sebagai yang paling superior dan hal ini harus menjadi acuan moral dan etis bagi kelompok identitas yang lainnya. Politik identitas bekerja dengan logik eksklusif, peniadaan kelompok yang lain karena dianggap sebagai ancaman terhadap keberlanjutan eksistensi identitas suatu kelompok. Hal ini kemudian membuat masyarakat terfragmentasi, berjuang untuk merebut kekuasaan menurut kepentingan kelompoknya masing-masing dengan jalan menyingkirkan yang lain [Mouffe dalam Benhabib (Ed.), 1996: 245-248].

Berkaca pada problematika dan tantangan yang muncul dalam proses demokrasi di Indonesia dapat kita katakan bahwa tingkat partisipasi dan warga negara dalam proses politik dan pemerintahan masih sangat rendah. Proses politik dan pemerintahan masih didominasi dan dikuasai oleh para elit birokrat dan politisi, sedangkan peran masyarakat hanya subjek untuk melengkapi keseluruhan proses tersebut. Para politisi yang mengisi kursi di parlemen dipilih bukan berdasarkan kelompok kepentingan sehingga muncul kecenderungan yang mengisi kursi di parlemen adalah para politisi yang mempunyai modal capital yang kuat sehingga bisa membeli suara rakyat. Konsekuensi logis dari situasi ini adalah para elit politik ini kemudian hanya berbicara dan berdiskusi tentang dirinya sendiri dan juga partai politiknya dengan menggunakan term rakyat sebagai abstraksinya. Hal ini kemudian memberikan gambaran bahwa masyarakat hanya "dimanfaatkan" untuk kepentingan elektoral, dan dalam proses perumusan kebijakan rakyat tidak dilibatkan untuk dapat memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya.

4. Rekomendasi Penguatan Partisipasi dan Representasi Rakyat melalui Perwakilan Politik

Berbagai macam tantangan dalam perkembangan demokrasi di Indonesia tidak kemudian membuat kita pesimis terhadap proses demokratisasi yang sedang berjalan saat ini. Tantangan-tantangan yang muncul hendaknya ditransformasikan menjadi sebuah peluang dalam proses pendewasaan demokrasi di Indonesia. Pancasila dan UUD 1945 telah dengan jelas menggariskan bahwa proses politik dan pemerintahan di Indonesia harus dijalankan berlandaskan pada nilai-nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

permusyawaratan dan perwakilan serta mengimplementasikan nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan sosial demi menciptakan dan memelihara Persatuan dan Kesatuan Indonesia.

Sistem demokrasi Indonesia pada era reformasi fokus pada implementasi kerja politik dan pemerintahan yang bercirikan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Hal ini kemudian menjadi jelas bahwa rakyat merupakan objek utama proses pembangunan negara-bangsa yang kemudian terwujud dari partisipasi dan representasi aktif warga negara dalam sistem perpolitikan dan pemerintahan. Asas kerakyatan dan Asas musyawarah mufakat dalam sistem Demokrasi Pancasila merupakan cerminan nyata bahwa proyek pembangunan politik di Indonesia harus berorientasi pada kesadaran senasib dan secita-cita bersama rakyat dan harus menghargai ide dan pendapat dari warga negara dalam forum-forum permusyawaratan dengan maksud menyatukan pendapat demi terciptanya konsensus/mufakat bersama di tengah masyarakat. Masyarakat Indonesia harus menjadi makhluk demokratis yang secara aktif terlibat dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan.

Proyek politik ini kemudian mempunyai arah yang jelas dalam memasuki arena pertarungan yang baru di mana setiap warga negara (walaupun memiliki identitas yang berbeda) membangun sebuah komitmen untuk selalu berbagi dalam kepentingan yang sama terkait keadilan dan kesetaraan ekonomi. Politik kemudian dipahami sebagai sebuah momen formasi identitas berbasis kepentingan yang konkrit. Hal ini merupakan gambaran radikalitas politik di mana masyarakat dilibatkan secara aktif dalam setiap sikap dan tindakan yang penuh keterbukaan terhadap kebaruan dan peleburan ide dan gagasan demi kepentingan dan kebaikan bersama. Rakyat tidak lagi menjadi obyek politik, yang hanya dimanfaatkan oleh kaum birokrat dan politisi hanya sebagai angka statistik proyek pembangunan dan jumlah suara dalam kotak suara pada saat pemilihan umum.

Berdasarkan penjelasan tadi dapat ditarik sebuah gambaran umum bahwa tingkat partisipasi dan representasi rakyat amat berpengaruh bagi eksistensi demokrasi di Indonesia. Semakin tinggi dan berkualitas tingkat partisipasi dan representasi masyarakat, maka semakin kuat dan kokoh sistem demokrasi di Indonesia. Ada beberapa hal yang mendesak untuk dilakukan terkait hal ini yaitu sebagai berikut.

4.1. Rakyat Sebagai Subject Politik

Rakyat atau warga negara harus terlibat aktif dalam seluruh proses perpolitikan dan pemerintahan di Indonesia. Proyek politik tidak hanya menjadi ajang perebutan kekuasaan, tetapi hendaknya menjadi arena pembentukan identitas bersama tanpa harus meninggalkan partikularitas kelompok-kelompok kepentingan yang ada di masyarakat. Masyarakat harus selalu dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan melalui forum-forum diskusi dan juga masyarakat harus ditransformasikan menjadi kekuatan demokratis dalam proses perpolitikan di Indonesia sehingga proses politik dapat bersifat produktif dan wacana kedaulatan kemudian diimplementasikan dalam proyek politik bersama dalam upaya menciptakan kesetaraan dan keadilan.

Kerja politik di Indonesia hendaknya selalu mengacu pada prinsip dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Sistem demokrasi hendaknya bersifat terbuka, tidak hanya dimonopoli oleh sekelompok elite yang dominan dalam hal modal dan kekuasaan. Asosiasi-asosiasi profesi yang ada di tengah masyarakat hendaknya bertransformasi menjadi salah satu instrument politik (hal ini tentunya terkait dengan reformasi partai politik) yang dapat menghantar perwakilannya untuk bisa duduk di parlemen sehingga proses negosiasi dan pelaksanaan kepentingan setiap kelompok masyarakat dapat diwadahi dengan baik. Partisipasi dan representasi aktif masyarakat hanya dapat diimplementasikan dengan baik jika setiap kelompok kepentingan mempunyai saluran untuk menyuarakan hak dan kewajibannya dalam sistem politik nasional.

4.2. Relasi Rakyat dan Partai Politik

Relasi antara masyarakat dan partai politik juga merupakan unsur yang penting dalam proses demokrasi di Indonesia. Saat ini kehadiran partai politik masih sebatas formalitas untuk memenuhi tuntutan-tuntutan administratif dalam aksi politik demokrasi. Partai politik saat ini lebih merupakan "kendaraan politik" kaum oligarki untuk mengontrol jalannya demokrasi demi meraup keuntungan pribadi dan kelompok. Relasi antara masyarakat dan partai politik harus menjelma menjadi sebuah gerakan bersama untuk menciptakan representasi riil kelompok kepentingan di parlemen. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, keterwakilan kelompok-kelompok

kepentingan di parlemen merupakan proses kerja politik untuk semakin memperkuat konsolidasi kekuatan masyarakat sipil. Konsensus bersama terkait suatu kebijakan akan memperoleh legitimasinya ketika kepentingan-kepentingan telah dipersatukan. Komunikasi yang baik lintas kepentingan akan membuat proses perumusan kepentingan bersama berjalan lebih baik, tanpa adanya unsur paksaan dan intimidasi dari pihak penguasa kapital (Putra, dkk, 2014: 29). Sistem ini secara perlahan dapat membawa transformasi dalam diri partai politik yang selama ini dimonopoli oleh kelompok pemodal yang menjadikan masyarakat hanya sebagai "tambang emas" perolehan suara pada saat pemilihan umum (Hadiz, 2010: 88),

Partai politik merupakan instrument yang dapat digunakan oleh masyarakat dalam mengimplementasikan partisipasi dan representasi politiknya di parlemen. Herbert Kitschelt membagi partai politik dalam beberapa jenis, yaitu Programmatic Party yang mendasarkan pola beroperasinya pada program-program partai secara khusus; Charismatic Party merupakan partai politik yang pola kerjanya amat ditentukan oleh figur/tokoh yang memiliki jiwa kepemimpinan karismatik; dan Clientelistic Party merupakan partai yang memiliki tujuan utama untuk memperjuangkan kepentingan pribadi dan keuntungan kelompoknya sendiri [Kitschelt dalam Kitschelt & Wikinson (Ed.), 2007: 311-320]. Bagi Kitschelt, sistem partai yang didirikan hanya untuk mengejar kepentingan dan keuntungan pribadi dan kelompoknya sendiri merupakan sebuah ancaman nyata bagi sistem demokrasi. Partai yang didirikan berlandaskan kepemilikan pribadi dan/atau kelompok tertentu secara tidak langsung menegasi peran serta aktif masyarakat dalam proses politik karena akan ada dominasi intervensi kebijakan dan keputusan oleh si pemilik partai, masyarakat hanya menjadi object yang dibutuhkan untuk melengkapi persyaratan-persyaratan administrative partai. Partai politik hendaknya lahir dari perjuangan bersama masyarakat sebagai makhluk demokratis, lahir sebagai gerakan bersama asosiasi-asosiasi profesi dan kelompok kepentingan sehingga dapat mempunyai perwakilan yang nyata di parlemen dan dapat secara perlahan menghilangkan oligarki politik yang selama ini menguasai sistem perpolitikan di Indonesia.

4.3. Demokrasi Digital: Sarana Pertemuan Legislator dan Konstituen

Perkembangan signifikan dunia digital secara tidak langsung membawa pengaruh bagi kerja politik di Indonesia. Saat ini digitalisasi

politik merupakan suatu hal yang tidak bisa dihindari. Kita harus berhadapan dengan situasi ini dan dengan cerdas menciptakan peluang di ruang siber untuk menjadikannya sebagai arena strategis untuk belajar dan mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi terutama terkait menghargai dan mengenali perbedaan, membangun aliansi lintas identitas dan ruang kritik bagi oligarki politik di Indonesia. Kerangka kebijakan untuk demokrasi digital di Indonesia perlu segera dirumuskan melalui diskusi dan debat publik agar kebijakan yang dihasilkan dapat menjadikan ruang digital sebagai panggung konsolidasi demokrasi.

Proses digitalisasi akan terus berlangsung dan tentunya akan membawa banyak keuntungan bagi proyek politik, aktivitas ekonomi dan juga interaksi kebudayaan. Hal ini kemudian menjadi tidak berguna jika terjadi pengabaian terhadap ruang siber (yang selama ini menjelma menjadi sarana pembentukan opini publik dan mobilisasi massa) sebagai dampak meningkatnya konflik kekerasan antar kelompok identitas dalam pertarungan politik oligarki (Djalong dan Kaunang, Op.Cit.: 57-58). Para wakil rakyat yang telah terpilih dianjurkan untuk dapat memanfaatkan perkembangan dunia digital ini dengan baik sebagai salah satu sarana pertemuan dan komunikasi dengan para konstituennya, orang-orang yang telah memilih dia untuk menjadi wakilnya di parlemen. Pertemuan dan komunikasi dengan para konstituen merupakan suatu hal yang wajib dilakukan dan hal ini bisa dilaksanakan dengan pertemuan face to face atau melalui ranah dunia maya, dalam hal ini website pribadi wakil rakyat dan juga media sosial (seperti Facebook, Twitter, Instagram, dll.). Melalui instrument ini, para wakil rakyat dapat mensosialisasikan program-program apa saja yang akan dan sudah dilaksanakan dan memberikan laporan pertanggungjawaban terhadap hasil kerja yang telah dicapai.

5. Penutup

Pancasila dan UUD 1945 telah menggariskan bahwa sistem demokrasi Indonesia merupakan suatu sistem politik dan pemerintahan yang berbasiskan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan yang menunjung tinggi nilai-nilai Ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Namun, seperti yang sudah disampaikan dalam tulisan ini, proses demokratisasi di Indonesia berjalan lambat dan belum sesuai dengan cita-cita mulia Pancasila dan UUD 1945. De-

politisasi demokrasi, oligarki politik dan plutokrasi merupakan beberapa contoh tantangan nyata yang dihadapi oleh demokrasi Indonesia saat ini. Sistem politik dan pemerintahan dibajak dan didominasi oleh sekelompok kecil orang yang memiliki modal dan menegasikan partisipasi dan representasi aktif masyarakat. Rakyat hanya difungsikan sebagai pelengkap dan dijadikan instrument dalam proses perebutan kekuasaan untuk kesejahteraan kelompok masing-masing.

Namun, walaupun saat ini ada begitu banyak persoalan dan tantangan yang menghantui proses demokratisasi di Indonesia, optimisme tetap hadir bahwa sistem perpolitikan dan pemerintahan di Indonesia akan berjalan ke arah yang lebih baik. Gerakan-gerakan untuk memperjuangkan demokrasi substansial di mana rakyat diposisikan sebagai subyek dan terlibat aktif dalam seluruh proses perpolitikan dan pemerintahan harus terus digalakkan. Diskusi dan perdebatan dalam ruang publik, media massa dan juga media sosial harus selalu diaktifkan. Narasi-narasi terkait perbedaan identitas masyarakat perlahan-lahan harus diganti dengan gagasan-gagasan terkait persamaan kepentingan rakyat dalam mencapai tujuan dan kebaikan bersama. Hal ini merupakan upaya-upaya yang efektif dalam rangka mengembalikan kesadaran rakyat sebagai warga negara yang demokratis yang mempunyai hak penuh untuk berkontribusi dalam sistem perpolitikan dan pemerintahan di Indonesia.

Daftar Referensi

Buku

- Brown, Wendy, 2015. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Mouffe, Chantal, 1996. "Democracy, Power and the 'Political'". In Benhabib, Seyla (ed.). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.
- Mouffe, Chantal, 2009. "The Importance of Engaging the State". In Pugh, Jonathan (ed.). *What Is Radical Politics Today?*. London: Palgrave Macmillan.
- Hiariej, Eric, 2014. "Moralisasi, Estetisasi Politik, dan Populisme: Masalah-Masalah Demokrasi di Indonesia." Dalam Pramusinto, Agus (Ed.), 2014. *Mozaik Kebijakan Publik di Indonesia*. Yogyakarta: MAP UGM & Pustaka Pelajar.

Hadiz, Vedi R, 2010. *Localising Power in Post in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. California: Standford University Press, 2010.

Hiariej, Eric and Stokke, Kristian, 2017. *Politics of Citizenship in Indonesia*. Jakarta: Penerbit Obor.

Kitschelt, Herbert and Wilkinson, Steven I. (Ed.), 2007. *Patrons, Clients and Policies (Patterns of Democratic Accountability and Political Competition)*. New York: Cambridge University Press.

Soekarno, 1965. *Di Bawah Bendera Revolusi Jilid 1*. Jakarta: Panitia Penerbit.

Putra, Arie, dkk, 2014. *Menuju Demokrasi Bermakna: Persoalan-Persoalan Perbaikan Representasi Politik di Indonesia*. Jakarta: Demos.

Jurnal

Djalong, Frans dan Kaunang, Hendrikus, 2016. "Demokrasi Digital: Masalah dan Tantangan bagi Masyarakat Politik Indonesia". Dalam *Demokrasi Digital Dalam Pilkada Serentak 2017*. Jurnal Dialog Kebijakan Publik, Edisi 22, Desember 2016.

Djalong, Frans, 2010. "Pluralisme dan Demokrasi: Menuju Politik Kewarganegaraan". Dalam *Jurnal Dialog Kebijakan Publik*, Tahun IV, Oktober 2010.

X.
**PELEMBAGAAN PENGAWASAN PEMILU
PARTISIPATIF: KETERBATASAN, TANTANGAN
DAN PROSPEK PENGEMBANGANNYA**

Fatih Gama Abisono N^o

Abstrak

Sejumlah kalangan menilai bahwa partisipasi warga dalam pengawasan pemilu terus menurun pada pemilu paska Orde Baru. Padahal salah satu indikator pemilu demokratis menempatkan sentralnya partisipasi warga dalam mengawal pemilu yang berintegritas. Upaya mempromosikan pentingnya memperkuat peran warga dalam pengawasan pemilu pun terus didorong, karena sejatinya pengawasan pemilu merupakan hak-hak konstitusional warga. Pada saat yang sama, institusi yang mendapat mandat pengawasan pemilu, Bawaslu semakin diperkuat kedudukan dan kewenangannya. Upaya penguatan Bawaslu dari pemilu ke pemilu ini acapkali ditempatkan sebagai faktor yang turut memperlemah pengawasan partisipatif. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif melalui studi literatur, artikel ini bertujuan menunjukkan: partisipasi warga dalam pengawasan pemilu tidaklah mengalami penurunan, namun tidak dikonsolidasikan secara memadai. Argumen utama yang diajukan: yang terjadi adalah rendahnya sensitifitas kelembagaan pengawasan pemilu dalam menangkap dan mengakomodasi praktik-praktik pengawasan informal oleh warga yang tengah mengalami transformasi model pengawasan partisipatif. Pendekatan legal-formalistik dalam menangani malptakek pemilu acapkali membuat artikulasi pengawasan pemilu oleh warga menemui jalan buntu. Merujuk pada Pemilu 2014 lalu, terobosan berupa praktik pengawasan pemilu informal berbasis voluntarisme yang ditopang dengan pemanfaatan perangkat digital oleh komunitas warga sesungguhnya menunjukkan adanya struktur peluang untuk memperkuat resonansi suara warga dalam mengawal pemilu berintegritas. Tantangan merentang untuk Pemilu 2019 mendatang adalah adanya kebutuhan untuk merumuskan formulasi kelembagaan pengawasan partisipatif dalam memecah kebuntuan artikulasi pengawasan warga yang diorientasikan mengawal pemilu berintegritas.

Kata kunci: pelebagaan pengawasan partisipatif, pemilu berintegritas, malparaktik pemilu

• Staf pengajar Prodi Ilmu Pemerintahan STPMD “APMD” Yogyakarta.

Abstract

Certain groups have considered that citizen participation in supervising elections have continued to decline after the New Order. Whereas one of the indicators of democratic elections is emphasis on citizen participation to guard elections with integrity. Efforts to promote the importance of strengthening citizen roles in supervising elections continues to be encouraged as election supervision is a constitutional right of citizens. At the same time, the position and authority of Bawaslu, the institution which has been mandated to supervise elections, continues to be strengthened. Efforts to strengthen Bawaslu from election to election are often considered factors which contribute to the reduction in participatory supervision. By using a qualitative approach through literature studies, this article aims to show: citizen participation in electoral supervision has not decreased, but has been inadequately consolidated. The main argument is: the low sensitivity of the election supervising institution in capturing and accomodating informal supervision practices by citizens who were undergoing transformations in the participatory supervision model. The legal-formalistic approach in dealing with electoral malpractice often causes articulation of election supervision by citizens to reach deadlock. In reference to the 2014 Election, a breakthrough in the form of voluntarism-based informal electoral supervision practices supported by the use of digital devices by the community actually showed an opportunity to strengthen the resonance of citizens in guarding elections with integrity. The challenge facing the 2019 Election is the need to formulate an institutional formulation for participatory supervision in order to break the deadlock in articulating supervision by citizens in order to guarantee an election with integrity.

Keywords: participatory supervision, integrated elections, electoral malpractice

1. Prawacana

Upaya untuk mewujudkan pemilu berintegritas melalui pengembangan kapasitas pengawasan terus diperkuat dan dikembangkan di Indonesia paska Orde Baru. Bawaslu sebagai leading institution pengawas pemilu, terus diperkuat baik dari sisi kedudukan maupun kewenangannya. Pilihan strategi memperkuat Bawaslu bisa jadi tidaklah keliru, namun pada saat yang sama pengawasan partisipatif perlu mendapatkan porsi dan perhatian yang sama. Dalam berbagai literatur kepemiluan tidak ada yang menyangkal tentang pentingnya partisipasi warga untuk turut mengawasi penyelenggaraan pemilu. Peran pengawasan oleh warga bahkan menjadi syarat bagi

berlangsungnya pemilu yang demokratis. Prinsip free and fair sebagai standar pemilu yang demokratis menempatkan pengawasan pemilu oleh pemilih sebagai indikator yang harus dipenuhi. Sebab, pelibatan warga dalam pengawasan bukan hanya memperkuat kapasitas pengawasan Pemilu, namun juga memperkuat legitimasi proses dan hasil pemilu. Sebagai principal demokrasi, warga yang bertransformasi menjadi pemilih pada masa elektoral menjadi pihak yang paling berkepentingan mengawal suara-suara mereka agar tidak dimanipulasi karena sejatinya warga adalah pemilik suara yang absah. Pengawasan pemilu juga menjadi media komunikasi pendidikan politik bagi masyarakat tentang partisipasi dalam Pemilu, terutama berkenaan dengan peran strategis pengawasan dalam mendorong terwujudnya Pemilu yang luber dan jujur. (Junaidi, 2013)

Hasil Kajian JPPR (Ramadhanil, Junaidi, Ibrohim, 2015), mengajukan rumusan tujuan tentang pelibatan dan keterlibatan partisipasi warga dalam melakukan pengawasan pemilu, yakni: Pertama, usaha partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pemilu yang dapat berlangsung secara demokratis, sehingga hasilnya dapat diterima dan dihormati oleh semua pihak, terlebih oleh mayoritas warga negara yang memiliki hak pilih; Kedua, pengawasan juga termasuk usaha untuk menghindari terjadinya proses pemilu dari kecurangan, manipulasi, serta rekayasa yang dapat menguntungkan pihak-pihak tertentu dan merugikan kepentingan publik; Ketiga, upaya penghormatan serta meningkatkan kepercayaan terhadap penegakkan hak-hak sipil dan politik warga negara (Ramadhanil, Junaidi, & Ibrahim, 2015).

Sejumlah fakta menunjukkan pemilu paska Orde Baru, terutama Pemilu tahun 1999, mengalami ledakan partisipasi termasuk tingginya minat publik saat itu untuk mengawal proses dan hasil pemilu. Dengan dukungan lembaga donor, ratusan lembaga pemantau saat itu dibentuk atas inisiatif warga yang dimotori oleh organisasi masyarakat sipil, media, kampus, dan pemantau internasional. Namun pemilu-pemilu sesudah itu, oleh sejumlah ahli, partisipasi publik dalam pengawasan pemilu digambarkan terus menurun. Salah satu sebab menurunnya partisipasi pengawasan pemilu oleh warga adalah minimnya dukungan kebijakan, kelembagaan, serta pendanaan yang pada gilirannya memperlemah kapasitas pengawasan partisipatif.

Kondisi tersebut mengalami pergeseran pada Pemilu 2014 lalu, manakala muncul fenomena praktik-praktik informal berupa gerakan pengawasan pemilu oleh warga berbasis voluntarisme yang ditopang

dengan pemanfaatan teknologi digital. Fenomena tersebut kembali mendekatkan publik dengan aktivitas pengawasan, serta mendorong transparansi dan akuntabilitas pengawasan pemilu. Bersandar pada fakta tersebut, artikel ini hendak menguji asumsi-asumsi yang dibangun sejauh ini tentang partisipasi publik dalam pengawasan pemilu. Pertanyaan kajian ini adalah: apakah partisipasi pengawasan pemilu oleh warga benar-benar menunjukkan trend menurun? Posisi kajian ini meyakini bahwa partisipasi pengawasan pemilu sesungguhnya tidaklah menurun, namun mengalami transformasi. Pada saat yang sama, cara-cara baru pengawasan pemilu oleh warga tersebut tampaknya tidak dapat sepenuhnya dapat diadaptasi secara memadai ke dalam kerangka kerja pengawasan pemilu. Disamping menguji asumsi dasar, pertanyaan tersebut penting untuk diajukan guna menemukan peluang dan potensi pengembangan pengawasan partisipatif untuk mengawal pemilu yang berintegritas.

2. Kajian Pustaka

Integritas pemilu menjadi aspek penting dalam pemerintahan demokratis. Banyak studi yang memperlihatkan dampak penting integritas dalam penyelenggaraan pemilu. Pemilu berintegritas diyakini akan membangun kepercayaan publik terhadap lembaga politik, meningkatkan partisipasi pemilih dalam pemilu serta meningkatkan keterlibatan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan menyatakan integritas pemilu berintegritas memperbaiki kualitas representasi politik (Norris, Frank, & Martinez, 2014). Sebaliknya, absennya pemilu berintegritas yang penuh kecurangan (*flawed election*) dapat berdampak pada merosotnya partisipasi pemilih dalam pemilu, membatalkan pemilu sebagai instrumen mencapai akuntabilitas dalam rekrutmen kepemimpinan, menguatnya sentimen negatif publik terhadap sistem politik yang pada gilirannya mengganggu kestabilan demokrasi dan krisis legitimasi demokrasi (Lehoucq, 2003; Fortin-Rittberger, Harfst, & Dingler, 2017; Birch, & Muchlinski, 2018; Garnett & Zavadskaya, 2017).

Diskusi yang berkembang di kalangan para ahli telah mendorong upaya memformulasikan memformulasikan strategi membangun pemilu berintegritas. Sejumlah ahli pun menyodorkan formulasi yang tidak hanya terfokus pada pada upaya mengukur derajat integritas pemilu namun juga memetakan faktor-faktor yang mendorong malpraktik penyelenggaraan pemilu, melakukan pencegahan dan menanganinya. Birch malpraktek pemilu acapkali

disebabkan ketidaksetaraan (inequality), tingkat korupsi, terbatasnya kebebasan pers, serta lemahnya kapasitas masyarakat sipil dalam melakukan kontrol (Brich dalam Darnolf & Elklit, 2012). Menambahkan Birch, Lehoucq menyimpulkan penyebab malpraktik pemilu memiliki tautan kuat dengan tajamnya kompetisi politik; kuatnya upaya melindungi interest ekonomi, lemahnya aktivitas kolektif warga dan masyarakat sipil; rendahnya tingkat literasi politik warga; serta tingginya angka kemiskinan (Lehoucq, 2003). Seluruh faktor tersebut berkontribusi pada pelemahan kapasitas untuk melindungi hak-hak sipil-politik warga.

Lebih jauh, para ahli mengajukan ragam strategi untuk mengeliminasi malpraktek pemilu yang menggerogoti integritas pemilu. Darnolf, mengajukan pendekatan stakeholders yang mencakup penyelenggara pemilu, peserta pemilu, lembaga pengawas, institusi dan pengamat dengan fungsi strategis masing-masing dalam hal penyelenggaraan pemilu yang demokratis, bebas dan adil, serta transparan (Darnolf, Op.cit). Darnolf lebih lanjut memusatkan peran sentral penyelenggara pemilu sebagai ujung tombang dalam mengawal integritas pemilu, meski tidak mengabaikan agen-agen di luar negara seperti partai politik, warga yang dimotori organisasi masyarakat sipil, serta pengamat dan donor asing dalam mengawasi penyelenggaraan pemilu.

Di Indonesia, sejumlah ahli mengajukan formulasi untuk membangun pemilu berintegritas sekaligus menekan upaya malpraktik pemilu terutama dengan memperkuat aspek pengawasan penyelenggaraan proses pemilu. Upaya memperkuat pengawasan terutama dialamatkan pada dua pilar pengawas pemilu yakni penyelenggara pemilu dan partisipasi pengawasan warga. Surbakti dan Fitrianto misalnya mengajukan konsep transformasi institusi pengawas pemilu, Bawaslu dan pada saat yang sama memperkuat kapasitas warga dalam pengawasan (Surbakti dan Fitrianto, 2015). Sementara sejumlah ahli menekankan pentingnya memperkuat partisipasi warga dalam pengawasan pemilu, meski tidak mengabaikan pentingnya transformasi kelembagaan pengawasan pemilu. Beberapa diantaranya diajukan oleh Ramadhanil, Junaidi dan Ibrohim dengan konsep pengawasan semesta (Ramadhanil dkk, Op.cit); atau konsep voluntarime warga sebagai alternatif pencegahan malpraktik pemilu oleh Paskarina (2018); dan studi Suryani dalam mempromosikan model crowdsourcing oleh komunitas warga yang dimotori masyarakat sipil dengan memanfaatkan Teknologi Informasi-Komunikasi (TIK) dalam pemilu 2014 lalu (Suryani, 2015).

Partisipasi warga dalam pengawasan pemilu sejatinya merupakan bentuk pengawasan politik. Pengawasam politik sendiri diletakkan dalam pengertian sebagai suatu tindakan mendeteksi dan mencegah tabiat menyalahgunakan kekuasaan, sewenang-wenang, inkonstitusional, dan tindakan ilegal lainnya dari para penyelenggara negara. Sementara pengawasan politik bertujuan melindungi hak dan kemerdekaan rakyat serta menuntut akuntabilitas penyelenggara negara terhadap kebijakan yang telah diputuskan dan dilaksanakan (Heywood, 2014). Dengan demikian fungsi partisipasi terkait pengawasan politik sejatinya ditempatkan sebagai hak-hak konstutusional warga. Secara faktual, hak-hak partisipasi masyarakat dalam pengawasan hingga saat ini masih perlu diperjuangkan, khususnya hak mengawasi pemilu agar bebas dan adil (Heywood, 2014).

Kajian-kajian tersebut berangkat dari fenomena kecenderungan menurunnya partisipasi pengawasan pemilu oleh warga. Meski menunjukkan sejumlah temuan tentang menurunnya partisipasi pengawasan publik, para ahli menyiratkan optimisme tentang menguatnya peran warga dalam pengawasan yang bersandar dari pengalaman Pemilu 2014 lalu. Studi Paskarina menunjukkan ruang partisipasi meningkat dan menjadi subatantif paska Pemilu 2014 lalu dengan kehadiran relawan yang terlibat dalam aktivitas pendidikan politik, kampanye politik dan pengawasan pemilu (Paskarina, 2018). Konsep pengawasan yang baru dibangun dengan keterlibatan relawan yang memainkan peran signifikan pengawasan pemilu jika bersandar pada pengalaman (Surbakti dan Fitrianto, 2015).

Ekspektasi tersebut merujuk pada cara-cara baru dengan platform crowdsourcing dalam aktivitas pengawasan pemilu oleh warga. Penggunaan TIK dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk demokrasi memang tengah menjadi tren global dewasa ini. Digitalisasi dalam Pemilu memang diorientasikan untuk memastikan kecepatan dan ketepatan data serta menjadikan proses menjadi lebih efisien, termasuk dalam pengawasan Pemilu yang dikenal dengan crowdsourcing. Crowdsourcing merupakan mekanisme alternatif gerakan sipil untuk menuntut pemerintahan yang lebih transparan dan akuntabel terhadap warganya, atau sebagai instrumen dari komunitas masyarakat untuk mengkritik kinerja pemerintah (Surbakti dan Fitrianto, 2015). Nama crowdsourcing sendiri menandai pergeseran dari ahli pengawasan pemilu menuju gernerasi melek teknologi yang disebutnya sebagai "crowd" (Gromping, 2011).

Sebagai platform aktivisme politik digital berbasis voluntarisme, merupakan komunitas warga (crowd) pada berbagai lingkup yang bertujuan saling bertukar informasi dengan parameter informasi yang disepakati. Perbedaan antara aktivitas pengawasan pemilu tradisional dan berbasis digital lebih jauh dikemukakan Gromping. (2012). Pengawasan pemilu tradisional mengacu pada aktivitas dimana warga dibekali dengan kompetensi keahlian pengawasan pemilu melalui pelatihan seperti melakukan pengamatan dan pelaporan. Sementara crowdsourcing membuka peluang bagi warga yang sekalipun tidak memiliki keahlian terlibat dalam pengawasan pemilu dengan mendayagunakan TIK termasuk media sosial.

Keunggulan dari platform semacam ini, adalah kecepatan dalam pelaporan bahkan mendekati real time serta mampu menekan ongkos yang murah sehingga dapat mengurangi ketergantungan terhadap donor) (Lihat Suryani, Opcit; Surbakti & Fitrianto, Opcit.). Sementara tantangan utama Crowdsourcing adalah memastikan kualitas informasi yang tersedia atau dengan lain kata tingkat akurasi data yang diperoleh dari orang yang tidak memiliki pengetahuan pengawasan menjadi dipertanyakan saat melakukan aktivitas pemantauan pemilu (Gromping, 2011). Spirit keterbukaan sumber (open source) membuat semua orang dapat melaporkan setiap peristiwa yang berpotensi memuat malpraktik pemilu. Namun tidak semua pelapor adalah warga yang terlatih untuk melakukan pengawasan Pemilu. Disamping itu, hasil pengawasan berupa pelaporan atau pemetaan dengan metode ini acapkali tidak dapat dijadikan hasil pemantauan yang absah (Suryani, 2015).

3. Diskusi dan Pembahasan

3.1. Tentang Trend Menurunnya Pengawasan Pemilu Partisipatif oleh Warga

Sejumlah data yang diajukan para ahli menunjukkan menurunnya partisipasi warga dalam aktivitas pengawasan pemilu. Salah satu data yang banyak dirujuk adalah tentang menurunnya jumlah relawan pemantau pemilu dalam rentang pemilu 1999 hingga 2014 lalu sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 1 berikut ini.

Tabel.1.
Jumlah Relawan Pemantau JPPR dan KIPP Jakarta

Tahun Pemilu	JPPR	KIPP
1999	220.000	13.260
2004	140.000	145
Pilkada di berbagai Daerah (2005-2009)	80.000	
Pilkada Jakarta 2007		272
2009 (Pileg)	3000	250-an
2009 (Pilpres)	10.500	-
Pilkada 2010 (10 Daerah)	1200	
Pilkada 2011 (3 daerah)	150	
Pilkada 2012 (3 Daerah)	1500	
Pilkada 2013 (1 Daerah)	600	
Pilkada Jakarta 2012 (Putaran I)		300
Pilkada Jakarta Putaran II		250
2014		

Sumber: disarikan dari Sumber data JPPR dan KIPP Jakarta yang dikutip dari Agustyati, Junaidi & Ibrahim (2015). Data relawan KIPP hanya terbatas dalam lingkup Jakarta

Tabel 1 menunjukkan adanya trend penurunan angka pemantau yang signifikan dari peristiwa elektoral satu ke peristiwa pemilu berikutnya. Pemilu tahun 1999 memang menjadi awal kebangkitan gerakan aktivitas pengawasan pemilu oleh warga yang dimotori organisasi masyarakat sipil. Upaya yang kuat mengawal proses transisi demokrasi setelah sekian lama dibawah pasungan rejim Orde Baru menjadi spirit gerakan saat itu, sekaligus menandai momentum dimulainya reformasi politik yang berjalan pada tahun-tahun paska Pemilu 1999. Namun, paska Pemilu 1999, masa transisi tidak sepenuhnya dapat memenuhi harapan publik dengan gejala korupsi politik serta kegaduhan politik yang acapkali mewarnai proses transisi. Gejala pelemahan semangat publik untuk mengawasi pemilu mulai muncul pada Pemilu 2004 (Ramadhanil Dkk, Opcit.). Situasi tersebut, bahkan berlangsung pada berbagai peristiwa elektoral sesudah tahun 2004 baik dalam momentum pemilu legislatif, pemilu presiden, maupun gelaran pilkada langsung di berbagai daerah.

Data tersebut diperkuat dengan kecenderungan menurunnya jumlah lembaga pemantau yang mendapat akreditasi dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagaimana tersaji dalam Tabel 2. Keberadaan lembaga pemantau pemilu sesungguhnya menjadi kebutuhan untuk memastikan jaminan terselenggaranya hak-hak politik rakyat. Hal tersebut menjadi dorongan meunculnya partisipasi warga dalam pemantauan yang diwadahi oleh lembaga pemantau. Dalam perkembangannya lembaga pemantau juga menjadi obyek

regulasi pemilihan yang memunculkan perdebatan: apakah pengawasan partisipatif ini perlu ditetapkan standarnya dalam bentuk akreditasi. Pihak yang menolak mengajukan argumen bahwa pengawasan adalah hak publik yang seharusnya tidak perlu diatur dan menghambat partisipasi warga. Pada sisi berlawanan, muncul argumen bahwa akreditasi diperlukan untuk menjaga kredibilitas dari lembaga pemantau itu sendiri sekaligus memberikan perlindungan hak bagi pemantau (Agustyati Dkk, Opcit.). Keputusan pada akhirnya menetapkan pemantau harus terakreditasi oleh KPU untuk memantau jalannya proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS, jika tidak mengantongi akreditasi maka lembaga pemantau tidak memiliki akses ke TPS.

Tabel.2.
Lembaga Pemantau Pemilu Terakreditasi

Tahun	Jumlah	Lembaga Pemantau
1999	ratusan	JPPR, UNFREL, KIPP, dll.
2004	25	Forum Rektor, Transparency International Indonesia (TII), CETRO, LP3ES, dan JPPR. Selain lembaga-lembaga tersebut, juga terdapat lembaga lain seperti KIPP, Forum Transparansi Anggaran (FITRA), dan ICW
2009	19	KIPP, CETRO, JPPR, FORMAPPI, Perludem, IPC, PPUA Penca, Puskapol UI, Demos, ICW, PSHK, GPSS, IBC, Soegeng Sarjadi Syndicate (SSS), Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Seknas FITRA, TII, TIFA, dan LP3ES
2014	19	JPPR, KIPP, Perludem, Garda Santri Nusantara (Garsantara), (Migrant Care), ESLT, Perkumpulan Reclustering Indonesia, Yayasan Pembangunan Kualitas Bangsa, LP3ES, Kemitraan, LSM Pijar Keadila, AJI, BELAS, LAKI, HIPSI, LP3-NKRI, GMKI, PT. Cyrus NUsantara, Indepht Indonesia.

Sumber: diolah dari Agustyati, Junaidi & Ibrohim (2015)

Berangkat dari fakta-fakta tersebut, sejumlah ahli pun mencari akar penjelasan tentang menurunnya pengawasan pemilu partisipatif. Pemetaan terhadap faktor-faktor menurunnya partisipasi pengawasan oleh warga pun dilakukan. Dalam amatan penulis, sejumlah faktor yang diajukan oleh berbagai ahli dapat dikategorikan menjadi ranah masalah yaitu faktor-faktor yang berasal dari problem struktural-kelembagaan dan problem kapasitas pengawasan warga seperti tersaji dalam Tabel 3 sebagai berikut.

Tabel.3.
Faktor Menurunnya Partisipasi
Pengawasan oleh Warga

	Struktural Kelembagaan	Kapasitas Pengawasan
1.	Menguatnya dominannya institusi formal pengawas pemilu (Bawaslu). Masyarakat merasa tidak perlu lagi turut melakukan pengawasan pemilu	Rendahnya pengetahuan pemilih atas pentingnya pengawasan publik yang ditandai dengan ketidaktahuan pemilih atas perihal malpraktik pemilu.
2.	Minimnya jaminan perlindungan hukum bagi warga yang melaporkan malpraktik pemilu dalam melakukan aktivitas pengawasan maupun pemantauan	Semakin minimnya dana pemantauan pemilu yang membatasi baik jumlah pengawas/ pemantau serta jangkauan pengawasan hingga daerah terpencil.
3.	Hukum pemilu yang berbelit dan menghambat partisipasi pengawasan oleh warga. Misalnya: mensyaratkan pelaporan pelanggaran pemilu sesuai kaidah hukum sehingga acapkali pelaporan warga tidak memenuhi standar dan tidak dapat diproses.	Semakin sedikit aktivis yang berkiprah pada kegiatan pemantauan pemilu yang bertaut dengan limitasi dana pemantauan pemilu
4.	Jarak antara tahapan dengan jangkauan pemilih yang terlalu jauh.	Minimnya dukungan informasi kepemiluan yang menyiratkan rendahnya keterbukaan informasi

Sumber: diolah dari Surbakti dan Fitrianto (2015) dan Ramadhanil, Junaidi dan Ibrohim (2015)

3.2. Pergeseran Model Pengawasan Partisipatif: Voluntarisme Baru dan Gerakan Sosial Digital

Pertanyaan kritis yang dapat diajukan: benarkah pengawasan partisipasi pemilu oleh warga menunjukkan trend menurun? Penulis ini berada dalam posisi skeptik, meskipun sejumlah data trend menurunnya angka partisipasi pengawasan tampak meyakinkan. Penulis dalam posisi meyakini bahwa sesungguhnya kesadaran warga dalam mengawal hak-hak konstitusionalnya semakin matang setelah diuji dari momentum pemilu ke pemilu. Bersandar pada momentum Pemilu 2014, menunjukkan munculnya gejala baru berupa praktik kerelawanan dalam aktivisme politik di Indonesia. Embrio kemunculan gerakan ini ditandai saat Pilkada Jakarta 2012 lalu, dimana pemilih berhimpun dalam berbagai komunitas relawan yang mengusung pasangan Joko Widodo-basuki Tjahaja Purnama. Gerakan ini sesungguhnya juga menjadi anti tesis terhadap model penggalangan dukungan politik elektoral konvensional melalui partai politik. Model gerakan ini juga ditopang dengan massifnya aktivitas politik berbasis digital seperti penggunaan media sosial. Model voluntarisme dalam politik ini kemudian digunakan kembali manakala Jokowi Widodo diusung sebagai calon presiden pada Pemilu 2014 lalu.

Gerakan dengan platform baru ini selanjutnya diadopsi dalam gerakan pengawasan partisipatif warga dalam Pemilu 2014 lalu. Selain menggunakan metode pemantauan konvensional, beberapa lembaga pemantau juga mulai mengintoduksir platform crowdsourcing yang mengandalkan perangkat digital dalam melakukan aktivitas pengawasan. Aliansi Jurnalis Independen (AJI) bersama iLab misalnya, mengembangkan sebuah aplikasi bernama MataMassa yang bermakna warga menjadi agen atau relawan pemantau proses pemilu dan karena berdampak pada masyarakat sendiri. Kelahiran Matamassa dilatarbelakangi oleh: pertama, proses pemilu 2014 sangat kompetitif sehingga penting untuk diawasi publik; kedua, pengawasan pemilu dengan teknologi informasi diyakini dapat meningkatkan partisipasi publik yang dapat meningkatkan kualitas hasil pemilu (Idris dan Suwandi, 2014). Dalam perkembangannya dengan dibantu 200 relawan sebagai verifikator pelaporan warga, AJI Jakarta dan iLab juga menyelenggarakan kerjasama dengan KPU dan Bawaslu sebagai bentuk dukungan pemantauan MataMassa (Agustyati DKK, Opcit.). Demikian pula JPPR yang mengembangkan platform digital dalam melakukan aktivitas pemantauannya dengan memanfaatkan media sosial. Penggunaan media sosial ini diniatkan untuk mengatasi tantangan intimidasi langsung terhadap relawan (Rakhmani, 2014). Strategi ini juga dimaksudkan untuk meningkatkan kesadaran publik terhadap praktik-praktik menyimpang pemilu kepada publik.

Selain JPPR dan Matamassa, terdapat pula Kawalpemilu yang melakukan pemantauan rekapitulasi suara pada saat pilpres 2014. Pemantauan ini dimungkinkan karena KPU membuka data dengan mengunggah hasil perhitungan suara per TPS (form C1) di website KPU. Pada tanggal 13 Juli 2014, Kawalpemilu mulai dibuka untuk relawan dengan sistem Crowdsourcing. Hasilnya, 7000 relawan bergabung dalam proses rekapitulasi dengan menggunakan data unggah C1 oleh KPU. Kawalpemilu menuntaskan rekapitulasi suara pilpres 2014 bertepatan dengan pengumuman hasil rekapitulasi KPU pada 22 Juli 2014 dimana tidak terdapat perbedaan hasil antara KPU dan Kawalpemilu. Publik pun menerima manfaat karena dapat mengakses informasi perolehan suara di seluruh TPS. Meski, hasil kerja dari Kawalpemilu buka hasil resmi KPU namun dapat dijadikan sebagai data sanding manakala terdapat perbedaan hasil form C1. Selain aktivitas pemantauan proses tahapan pemilu, beragamnya aktivitas masyarakat sipil juga fokus kepada pendidikan pemilih dengan mempromosikan kriteria calon berintegritas seperti nilai antikorupsi, pro penegakan HAM, pro-lingkungan dan keadilan gender. Dengan

memperkenalkan website Bersih2014.net, gerakan ini diinisiasi komunitas masyarakat sipil seperti Kontras, Walhi, ICW, dan sejumlah lembaga masyarakat sipil lainnya.

Di luar gerakan yang diinisiasi oleh komunitas warga, Bawaslu sebagai leading institution turut membentuk Gerakan Sejuta Relawan Pengawasan Pemilu. Motor gerakan ini sesungguhnya adalah komunitas akademik yang melibatkan perguruan tinggi beserta mahasiswa di berbagai daerah. Pembentukan gerakan ini diorientasikan untuk mewujudkan gerakan pengawasan semesta dalam mengawal pemilu secara partisipatif. Selain itu, gerakan ini ditujukan untuk memantik kesadaran publik untuk turut terlibat dalam melakukan pengawasan pemilu sekaligus melindungi hak-hak konstitusional warga.

3.3. Catatan tentang Pelembagaan Suara Warga dalam Pengawasan Pemilu Partisipatif

Beragam inisiatif berbasis voluntarisme tersebut menandai pergeseraan model pengawasan partisipatif yang bertransformasi menjadi embrio gerakan sosial mengawal hak-hak konstitusional warga melalui penegakan prinsip-prinsip pemilu berintegritas. Fenomena tersebut dapat pula dimaknai masih adanya spirit publik untuk mengambil perannya kembali dalam mengawal proses dan hasil pemilu yang bersih, jujur dan berkeadilan. Secara teknis, pergeseraan model pengawasan pemilu partisipasi konvensional menuju gerakan sosial digital menawarkan kemudahan bagi warga dalam melakukan aktivitas pemantauan. Sebab, dengan keahlian pemantauan yang kurang memadai, setiap warga dapat menjadi agen pemantau. Terobosan berikutnya yang patut dicatat adalah platform digital juga menyediakan perlindungan dari potensi intimidasi yang bisa menghentikan aktivitas pemantauan manakala menemukan praktik-praktik pelanggaran.

Persoalannya, berbagai praktik informalitas pengawasan pemilu tersebut belum dapat dikonsolidasikan secara memadai ke dalam kerangka kelembagaan pengawasan pemilu yang bergerak dalam logika legal-formal. Acapkali hasil pemantauan dan pengawasan pemilu sebagai laporan pelanggaran atau temuan yang terekam relawan baru hanya dijadikan sebagai informasi awal dari pengawas pemilu. Sebagai deskripsi aplikasi Mata. Massa menerima 1509 laporan pelanggaran pemilu yang berkontribusi 1390 terhadap sekira 8000 laporan yang diterima oleh Bawalu sepanjang penyelenggaraan Pemilu

Legislatif 2014 lalu. Sebagian besar laporan memuat pelanggaran administratif seperti peletakan atribut kampanye di tempat-tempat yang tidak semestinya dan money politics. Dengan dukungan 200 relawan, MataMassa melakukan proses verifikasi laporan untuk memastikan akuntabilitas dari administrasi sebelum mengirim laporan tersebut ke Bawaslu (Rakhmani, Ibid.). Jumlah laporan pelanggaran yang berasal dari warga dan relawan juga meningkat dari tahu 2013 hingga tahun 2014. Pada tahu 2013 yang baru memasuki tahapan pembaruan dan pendaftaran pemilih dan tahap pendaftaran peserta pemilu, jumlah laporan masyarakat meningkat dari 1001 laporan menjadi 2772 laporan ke Bawaslu (Bawaslu, 2014).

Sayangnya, laporan-laporan tersebut tidak direspon atau ditindaklanjuti oleh Bawaslu yang merupakan demotivasi warga untuk mengambil bagian dari pemantauan pemilu (Rakhmani, Opcit.). Beberapa persoalan indikatif coba diletakkan dalam relasi antara kelompok pemantau dan pengawas pemilu sebagaimana dikemukakan Junaidi yakni (Junaidi, Opcit.): Pertama, Ketertutupan jajaran pengawas pemilu yang berangkat dari sikap curiga pengawas pemilu terhadap pemantau. Kendala yang ditemui para pemantau ketika harus bekerjasama dengan pengawas pemilu terutama adalah relasi yang kurang baik dengan pengawas pemilu. Kedua, nuansa persaingan pengawas dengan pemantau. Nuansa persaingan tersebut mengingatkan kedua lembaga ini memiliki ranah kerja yang sama yaitu mengawasi setiap tahapan pemilu. Ketiga, prinsip pelayanan yang tidak berjalan. Para pemantau mengeluhkan adanya beban pelaporan lebih berat untuk pemantau jika harus berhadapan dengan pengawas pemilu.

Sejumlah pegiat pemilu menilai, proses pelaporan pelanggaran yang wajib dilaporkan pada Bawaslu dan jajarannya dinilai berbelit dan dapat menghambat upaya menumbuhkan partisipasi publik dalam pengawasan pemilu. Saat warga melaporkan pelanggaran pemilu ke Bawaslu, warga dihadapkan pada pertanyaan tentang saksi, bukti-bukti atau masa kadaluarsa suatu peristiwa pelanggaran. Laporan warga semestinya direspon dengan tidak membebankan warga untuk memenuhi kaidah-kaidah hukum dalam pelanggaran pemilu. Prakarsa warga untuk melaporkan peristiwa pelanggaran seharusnya diapresiasi sebagai berkembangnya partisipasi publik. Pengawasan pemilu yang pada dasarnya menjadi milik warga sudah sebaiknya dikembalikan kepada khitahnya. Peran pengawasan tidak dapat diberikan hanya pada lembaga pengawas pemilu yang resmi dibentuk oleh negara namun dapat diisi oleh lembaga yang dibentuk warga.

Hal ini patut disadari bahwa dengan jumlah pengawas pemilu dibawah Bawaslu dan jajarannya hingga tingkat kecamatan yang terbatas, fungsi pengawasan pemilu akan berjalan efektif jika melibatkan peran serta warga. Data yang ada mengindikasikan bawa laporan pelanggaran pemilu dari warga sesungguhnya jumlah melebihi dari laporan yang berasal dari pejabat pengawas pemilu di bawah Bawaslu. Hanya saja upaya pelaporan warga banyak yang "tercecer" dalam prosesnya karena tidak memenuhi kaidah-kaidah hukum pemilu yang sulit dipenuhi oleh warga karena terbatasnya kapasitas warga.

Selain itu, secara kelembagaan pada pemilu 2014 lalu, fungsi Bawaslu banyak disebut hanya sebagai "tukang pos" yang hanya meneruskan laporan-laporan yang diterima pada lembaga-lembaga lain karena tidak memiliki kewenangan untuk memutus pelanggaran pemilu. Jika terkait pelanggaran pidana pemilu maka Bawaslu meneruskan laporan ke kepolisian, sementara laporan pelanggaran administratif diteruskan ke KPU. Sedangkan untuk pelanggaran etik, maka Bawaslu meneruskan ke DKPP. Desain kelembagaan semacam ini, membuat berbagai laporan pelanggaran pemilu termasuk yang berasal dari warga semakin sulit untuk diproses karena melewati rantai pengawasan yang cukup panjang. Pada Pemilu 2014 lalu, dari total pelaporan pelanggaran pidana pemilu yang diterima Bawaslu yaitu 119 laporan, hanya 56 laporan saja yang akhirnya dapat diputus oleh Pengadilan Negeri (Lihat Tabel 4). Demikian pula dengan laporan pelanggaran administrasi, dari total 5192 laporan yang diteruskan ke KPU, masih terdapat 692 laporan yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU (lihat Tabel 5). Terlihat dengan pelanggaran Kode Etik dari 57 kasus, menyisakan 16 kasus yang tidak ditindaklanjuti oleh Pengawas Pemilu.

Tabel.4.
Data Pelanggaran Pidana Pemilu Berdasarkan Tahapan Pemilu 2014

Tahapan	Temuan diterima	Laporan diterima	Diteruskn Polisi	Dihentik Polisi	Dilanjutk Polisi	Diteruskan Kejaksaan	Dihentikan Kejaksaan	Dilimpah ke PN	Putusan PN
Pemutakhiran daftar pemilih	2	1	3	2	1	1	1	0	0
Pencalonan	8	2	10	6	3	3	1	2	2
Kampanye	70	35	105	69	36	35	5	30	29
Masa tenang	2	36	38	29	9	9	1	7	6
Pemungutan suara	18	19	37	13	19	19	1	16	13
Rekapitulasi	19	46	65	46	15	15	1	10	6
Total	119	139	258	165	83	82	10	65	56

Sumber: Rilis Bawaslu, 2014

Tabel.5.
Pelanggaran Administrasi Pemilu Dalam Tahapan & Non Tahapan Pemilu 2014

Tahapan	Temuan Diterima	Laporan Diterima	Diteruskan ke KPU	Ditindaklanjuti KPU	Tidak ditindaklanjuti KPU
Pemutakhiran Daftar Pemilih	911	74	985	919	66
Pencalonan	257	200	457	416	41
Kampanye	3384	338	3722	3242	480
Masa Tenang	43	19	62	55	7
Pemungutan Suara	172	173	345	301	44
Rekapitulasi	67	301	368	314	54
Total	4843	1105	5912	5192	692
Non Tahapan Pemilu	2	4	6	6	0

Sumber: Rilis Bawaslu, 2014

Tabel.6.
Pelaggaran Kode Etik dalam Pemilu 2014

Temuan	Laporan	Ditindaklanjuti Pengawas Pemilu	Tidak Ditindaklanjuti Pengawas Pemilu
48	25	57	16

Sumber: Rilis Bawaslu, 2014

Berbeda dari pemilu-pemilu yang lalu, pada pemilu 2019 mendatang, kewenangan Bawaslu memang diperkuat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017, Bawaslu memiliki kewenangan tidak hanya sebagai pengawas namun sekaligus sebagai pemutus perkara pelanggaran administrasi pemilu. Sehingga temuan panitia pengawas tak hanya bersifat rekomendasi, namun putusan perkara wajib ditaati oleh semua pihak. Sementara untuk pelanggaran pidana pemilu masih menjadi ranah aparatus penegak hukum yakni kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Selain kewenangan untuk memutus pelanggaran administratif, Bawaslu juga dibekali dengan dua

kewenangan lain yaitu memperkuat kedudukan panwas di tingkat kabupaten/kota menjadi lembaga permanen dan kewenangan memberikan akreditasi untuk lembaga pemantau pemilu yang sebelumnya menjadi kewenangan KPU. Kewenangan untuk memperkuat kedudukan panwas sebagai lembaga permanen, membuat Bawaslu dan jajarannya memiliki kesempatan untuk mengawasi seluruh tahap-tahap penyelenggaraan pemilu.

Namun demikian, upaya untuk memperkuat kedudukan dan kewenangan Bawaslu tersebut bukan tanpa dilema. Selain tiga fungsi yang ada, fungsi Bawaslu dalam mengawasi seluruh tahapan pemilu sesungguhnya merupakan fungsi pemantauan pemilu. Merujuk prinsip pengawasan pemilu internasional terdapat tiga jenis pengawasan yakni; electoral observation, electoral monitoring, dan electoral supervisory. Fungsi pemantauan Bawaslu sesungguhnya linier dengan electoral observation yang mana Bawaslu sebatas mengumpulkan informasi tentang tahapan penyelenggaraan pemilu dan memberikan penilaian terhadap penyelenggaraan Pemilu. Jika ditelaah secara lebih jernih, fungsi Bawaslu tersebut bukanlah fungsi murni milik dari Bawaslu, karena dalam fungsi ini Bawaslu sedang bertindak sebagai pemantau pemilu yang sejatinya menjadi ranah publik (Surbakti & Fitrianto, Opcit.). Fungsi ini sebetulnya cukup dijalankan oleh publik, baik diinisiasi oleh warga, organisasi masyarakat sipil melalui lembaga pemantau Pemilu, media, dan juga partai politik sebagai peserta pemilu. Apalagi, fungsi tersebut sebetulnya telah dijalankan secara aktif oleh masyarakat sipil dari pemilu ke pemilu.

Upaya memperkuat Bawaslu, pada batas tertentu juga berpotensi melemahkan pengawasan pemilu oleh warga. Hal ini bertolak dari semakin lemahnya pengawasan oleh masyarakat ketika ada upaya untuk menguatkan kelembagaan Bawaslu (Ibid.). Dalam rencana strategisnya, Bawaslu menyadari terdapat limitasi dalam merespon pengawasan partisipatif: Pertama, permasalahan yang dihadapi Bawaslu dalam pengembangan konsep partisipasi masyarakat, masih pada tataran "uji coba" karena belum adanya model partisipasi pengawasan Pemilu yang bisa menjadi acuan; Kedua, kurangnya kapasitas internal Bawaslu dalam menanggapi dan mengembangkan model pengawasan partisipatif (Solihah, Arry, Iding, 2018: 14-28). Pengalaman pada pemilu-pemilu lalu, menunjukkan Bawaslu terlihat gagap dalam merespon artikulasi partisipasi pengawasan oleh warga bahkan memunculkan kesan kurang "ramah" terhadap warga ketika melaporkan pelanggaran pemilu.

Oleh karena itu, Bawaslu perlu segera menata diri dalam konteks pengawasan partisipatif oleh warga. Sinergi antara Bawaslu, penegak hukum dan masyarakat perlu segera diwujudkan, agar partisipasi pengawasan warga menemukan artikulasi yang tepat karena dapat direspon secara memadai oleh institusi pengawas dan penegak hukum. Partisipasi masyarakat tidak hanya menjadi formalitas untuk mengatakan pemilu berjalan demokratis dengan keterlibatan publik secara luas (Ramadhanil Dkk, Opcit.). Begitu pula sebaliknya, institusi penegak hukum dengan jumlah yang sangat terbatas akan sangat terbantu dengan kehadiran pemilih, pemantau, dan publik secara luas untuk mengontrol proses demokrasi di negara yang sangat besar jumlah pemilih maupun wilayah (Ibid.).

4. Simpulan dan Catatan Penutup

Simpulan

Dari paparan diatas standing point kajian ini meyakni bahwa sesungguhnya partisipasi pengawasan pemilu oleh warga tidaklah mengalami penurunan, namun kelembagaan pengawas pemilu belum cukup adaptif dalam menangkap dan mengakomodasi transformasi pengawasan pemilu partisipatif dalam nalar informalitas. Sesungguhnya banyak pelanggaran pemilu yang menjadi keprihatinan warga. Absennya kerangka kerja pengawasan pemilu yang menyediakan insentif bagi pengawasan pemilu oleh warga, membuat warga mengambil jarak dan bersikap hati-hati saat dihadapkan pada merebaknya pelanggaran pemilu. Meski demikian, masih terdapat upaya-upaya terobosan yang dilakukan oleh warga dalam mengatasi kebuntuan artikulasi partisipasi dalam pengawasan pemilu. Pengalaman Pemilu 2014 lalu menunjukkan gerakan kerelawanan warga dalam mengawal penyelenggaraan pemilu menjadi oase ditengah keputusan publik terhadap perilaku partai politik. Hal ini patut diapresiasi sebagai upaya warga untuk menyelamatkan proses membangun demokrasi yang stabil melalui pengawalan pemilu yang berintegritas. Terobosan berupa penggunaan platform digital juga patut dicatat sebagai pergeseran model pengawasan partisipatif yang mampu mendekatkan publik secara massif pada aktivitas pengawasan, mendorong transparansi serta akuntabilitas pengawasan pemilu.

Tantangan selanjtnya adalah bagaimana melakukan adaptasi model pengawasan pemilu partisipatif yang ditopang dengan spirit voluntarisme dan penggunaan cara-cara baru tersebut dengan

kerangka kelembagaan pengawasan pemilu yang berintegritas? Secara faktual, upaya mengkonsolidasikan pengawasan publik dalam desain pengawasan partisipatif yang menjadi rujukan bersama oleh stakeholder pemilu juga tak kunjung terealisasi. Sejumlah pegiat dan pakar pemilu mengalamatkan pada hal-hal berikut.

Pertama, hukum pemilu dan penegakkannya yang kurang berpihak pada upaya warga melakukan aktivitas pengawasan pemilu. Hal itu berdampak memunculkan disinsentif bagi warga yang ingin melakukan pengawasan pemilu. Paling tidak terdapat 3 (tiga) persoalan terkait partisipasi dalam konteks penegakan hukum pemilu yakni tidak adanya perlindungan, proses yang rumit, dan minimnya informasi yang dapat diakses oleh masyarakat (Ibid.). Meski warga didorong untuk memantau proses penyelenggaraan pemilu, namun tidak jaminan perlindungan terhadap pemilih baik dari sisi regulasi maupun oleh pengawas dan penegak hukum. Selain itu, proses penanganan juga berbelit dan rumit karena warga sebagai pemilih mendapat beban untuk mengumpulkan bukti dan saksi dalam waktu yang terbatas yang berdampak banyak indikasi pelanggaran mengalami kemacetan.

Kedua, kelembagaan internal pengawas pemilu yang kurang responsif terhadap laporan pelanggaran oleh warga. Setiap dugaan pelanggaran pemilu baik pidana maupun administratif wajib dilaporkan terlebih dahulu ke pengawas pemilu untuk diverifikasi. Setelah proses verifikasi selesai barulah dugaan pelanggaran pidana tersebut diteruskan ke Kepolisian. Sedangkan untuk pelanggaran administratif langsung diproses di Bawaslu. Kewenangan yang menempatkan Bawaslu sebagai institusi penerima laporan "satu pintu" membuat rantai penanganan laporan pelanggaran begitu panjang. Status laporan sebagai temuan awal, pada faktanya lebih banyak menjadi laporan yang tidak jelas tindaklanjutnya oleh pengawas pemilu (Ibid.).

Ketiga, semakin menguatnya kewenangan dan kelembagaan Bawaslu yang tidak diimbangi dengan upaya memperkuat pengawasan partisipatif oleh publik. Dalam setiap evaluasi Pemilu, isu penguatan lembaga pengawasan formal pemilu selalu dominan dalam diskusi di kalangan pembuat kebijakan yang selalu menyodorkan argumen bahwa pengawasan pemilu akan efektif sepanjang lembaga pengawas pemilu diperkuat. Regulasi kepegiluan pada akhirnya memberikan porsi mandat pengawasan lebih besar kepada Bawaslu. Untuk itu, Bawaslu juga dibekali dengan struktur kelembagaan yang kuat dari tingkat

nasional hingga desa serta dibekali dukungan anggaran secara rutin. Dapat disimpulkan bahwa kebijakan tersebut memunculkan kesan bahwa beban pengawasan pemilu menjadi ranah Bawaslu yang menjadi salah satu faktor penyebab pengawasan partisipatif tidak menjadi agenda strategis dalam memperkuat kerangka kerja pengawasan pemilu.

Beberapa Rekomendasi

Dalam konteks tersebut terdapat beberapa usulan untuk memperkuat kerangka kerja pengawasan pemilu. Pertama, perlunya transformasi kelembagaan lembaga pengawas pemilu. Surbakti dan Fitrianto memberikan catatan bahwa transformasi Bawaslu harus didasarkan pada upaya untuk menguatkan eksistensi masyarakat sebagai principal dari demokrasi dan karena itu upaya transformasi Bawaslu tersebut juga harus dimaknai sebagai upaya untuk menguatkan peran pengawasan pemilu oleh masyarakat. Upaya mengembalikan fungsi pengawasan kepada pemiliknya yaitu warga masyarakat dapat menjadi opsi kebijakan (Surbakti & Fitrianto, *Opcit.*). Kedua, transformasi Bawaslu juga dipandang sebagai upaya menciptakan sistem penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pemilu yang efektif dan efisien. Salah satu penyebab dari tidak efektif dan efisiennya penegakan hukum Pemilu adalah terlalu banyak lembaga yang terlibat dalam urusan penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pemilu. Banyak lembaga mengakibatkan tumpang tindih kewenangan yang berdampak memakan waktu dan rumit yang pada gilirannya memunculkan ketidakpastian hukum penyelesaian perkara. Ketiga, upaya transformasi haruslah menghadirkan sistem penegakan hukum Pemilu yang terintegrasi dan berdaulat dimana hasil penanganan pelanggaran dan sengketa pemilu diputuskan oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengadili dan memberi putusan dan sifat keputusannya bersifat final dan mengikat.

Kedua, perlunya merancang sebuah desain pengawasan pemilu yang mampu menjamin pelembagaan pengawasan partisipatif oleh warga. Desain yang dirumuskan tentunya harus mampu memfasilitasi pelaksanaan kepentingan warga dalam melangsungkan hak-hak konstitusional untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu. Artinya desain pengawasan pemilu yang ada mampu mengeliminasi hambatan-hambatan aktivitas pengawasan oleh warga baik secara legal,

institusional, maupun teknis. Desain tersebut juga dituntut memiliki daya dorong dalam mendekatkan publik dengan aktivitas pemantauan pemilu. Dalam konteks ini, desain pengawasan pemilu yang dirumuskan harus mampu menyediakan cukup ruang bagi warga untuk menumbuhkembangkan kapasitas pengawasannya. Usaha ini tentu saja harus dibarengi dengan membangun kreativitas untuk menciptakan terobosan praktik pemantauan pemilu yang sederhana dan memudahkan (Ramadhanil, Opcit.).

Daftar Referensi

- Agustyati, Khoirunnisa., Junaidi, Veri., & Ibrohim, 2015. Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Pemantauan Pemilu 1999 - 2014. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atas kerjasama dengan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).
- Bawaslu, 2014. Laporan Hasil Pengawasan Pemilu Tahun 2014. Retrieved Oktober 18, 2018 from:
https://www.Bawaslu.go.id/hasil_pengawasan/235b26e3fae9c00e9445a8d91959a5bf/hasil_pengawasan_pemilu/1599.
- Birch, S., & Muchlinski, D, 2018. Electoral Violence: Patterns and Trends. In H. A. Garnett, & M. Zavads kaya, Electoral Integrity and Political Regimes (p. Chapter 6). New York: Routledge.
- Darnolf, S., 2011. Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A New Strategic Approach. Retrieved Oktober 18 , 2018, from International Foundation for Electoral Systems:
https://www.ifes.org/sites/default/files/electoral_fraud_series_darnolf.pdf
- Darnolf, S., & Elklit, J., 2012. Electoral Malpractice. *Democratization*, 19(6), 1168-1172.
- Fortin-Rittberger, J., Harfst, P., & Dingler, S. C. (2017). The Costs of Electoral Fraud: Establishing the Link between Electoral Integrity, Winning an Election, and Satisfaction with Democracy. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 1-19.
- Gromping, M., 2012. Many eyes of any kind: Comparing traditional and crowdsourced election monitoring and their contribution to democracy. International Conference on International Relations and Development.2. Chiang Mai: ICIRD Knowledge Network.

- Gromping, M., 2011. *New Information Communication Technologies and Election Monitoring in Southeast Asia: Crowdsourcing in the Thai Elections 2011. Regional Integration in Asia and Europe in the 21st Century*.5. Tai Chung: Asian
- Heywood, Andrew, 2014. *Politik (Edisi keempat)*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Idris, Umar., & Suwandi, Ahmad, 2014. *Mata Massa dan Pemantauan Pemilu 2014 dalam Mendorong Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi.
- Junaidi, V., 2013. *Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Perludem and The Asia Foundation.
- Lehoucq, F., 2003. *Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences*. *Annual Review of Political Science*, 6, 233-256.
- Norris, P., Frank, R. W., & Martínez, F. (2014, Oktober). *Measuring Electoral Integrity around the World: A New Dataset*. *Political Science & Politics*, 47(4), 789-798.
- Paskarina, Carolina, 2018. *Volunteerism as an alternative early warning system in supporting election supervision*. *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* Vol. 31, Issue 2, 2018, page 128-139. Retrieved Oktober 20, 2018 from <https://e-journal.unair.ac.id/MKP/article/view/4611/5030>
- Rakhmani, I, 2014. *Technology for Transparency*. Retrieved Oktober 20, 2018, from New Mandala The Australian National University: <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/07/21/technology-for-transparency/>
- Ramadhanil, F., V. Junaidi dan Ibrohim, 2015. *Desain Partisipasi Masyarakat dalam Pemantauan Pemilu*. Jakarta: *Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atas kerjasama dengan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)*. Retrieved Oktober 20, 2018 from [http://arsip.rumahpemilu.org/public/doc/2015_09_29_03_54_24_Desain%20partisipasi%20masyarakat%20dalam%20pemantauan%20pemilu%20OK%20\(1\).pdf](http://arsip.rumahpemilu.org/public/doc/2015_09_29_03_54_24_Desain%20partisipasi%20masyarakat%20dalam%20pemantauan%20pemilu%20OK%20(1).pdf)
- Surbakti, R. dan H. Fitrianto, 2015. *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: *Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan Indonesia*. Retrieved Oktober 20, 2018 from <https://media.neliti.com/media/publications/45221-ID-transformasi-bawaslu-dan-partisipasi-masyarakat-dalam-pengawasan-pemilu.pdf>

- Suryani, Dini, 2015. *Defending Democracy: Citizen Participation in Election Monitoring in Post-Authoritarian Indonesia*. *Journal of Government and Politics* Vol.6 No.1 February 2015. Retrieved Oktober 20, 2018 from <http://journal.umy.ac.id/index.php/jsp/article/view/224>
- Simanjuntak, N.Y, 2017. *Pemantauan Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu*. *Jurnal Bawaslu*, Vol.3 No. 3 2017, Hal. 305-321. Retrieved Oktober 20,2018 from:<http://bawaslu.go.id/sites/default/files/publikasi/03%20JURNAL%20BAWASLU.pdf>
- Solihah, Ratnia., Arry Bainus dan Iding Rosyidin, 2018. *Pentingnya Pengawasan Partisipatif Dalam Mengawal Pemilihan Umum Yang Demokratis*. *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 3, No. 1, Maret 2018: 14 - 28.