

Penyelenggara Pemilu Harus Independen

SALAH satu hasil studi banding Pansus RUU Penyelenggaraan Pemilu DPR ke Meksiko dan Jerman ialah keinginan sejumlah anggota untuk menempatkan anggota partai sebagai penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu).

Keinginan itu konon diajukan karena kedua negara tersebut menempatkan anggota partai sebagai anggota KPU. Dua catatan hendak disampaikan untuk menanggapi usul sebagian anggota pansus tersebut. Pertama, pengalaman kedua negara tersebut dan kedua, pengalaman Indonesia.

Bentuk keterlibatan partai politik dalam proses penyelenggaraan pemilu di suatu negara selalu terkait dengan pengalaman bangsa itu terhadap keterlibatan partai politik di negara tersebut.

Jarang atau bahkan tidak ada suatu negara mengadopsi begitu saja pengalaman negara lain. Ide atau inspirasi bisa muncul dari pengalaman dari negara lain, tetapi penerapannya selalu terkait dengan konteks tempat ide itu akan diterapkan.

Pengalaman Jerman dan Meksiko

Di Jerman tidak ada lembaga khusus yang bersifat permanen untuk menyelenggarakan pemilu. Apa yang disebut Badan Penyelenggara Pemilu (Electoral Management Body/EMB) di Jerman terbentuk ketika menteri dalam negeri menunjuk kepala badan statistik, yang dalam bahasa Inggris disebut Federal Returning Officer, menjadi ketua.

Ketua itu kemudian membentuk panitia pemilihan yang beranggotakan sembilan orang, termasuk dirinya sebagai ketua. Delapan anggota itu dicalonkan ketua kepada Bundestag (Parlemen) untuk mendapat persetujuan. Delapan orang itu berasal dari birokrat, partai, akademisi, dan NGO. Rekrutmen keanggotaan itu bukan representasi setiap unsur tersebut, melainkan dicalonkan berdasarkan profesionalisme dan kemampuan kerja sama.

Jadi, keterlibatan partai dalam penyelenggaraan pemilu bukan representasi setiap partai yang memiliki kursi di Parlemen. Masa keanggotaan delapan orang itu berakhir ketika Bundestag terbentuk.

Penyelenggara pemilu di Meksiko telah berubah tiga kali. Pada 1990 dibentuk suatu badan penyelenggara pemilu yang diberi nama IFE, Instituto Federal Electoral (bahasa Spanyol) atau Federal Electoral Institute (bahasa Inggris).

Badan yang beranggotakan sebanyak 11 orang diketuai *ex officio* (karena jabatannya) menteri dalam negeri dan Sekretaris Eksekutif IFE dijabat Sekretaris Jenderal Kementerian Dalam Negeri.

Anggotanya kebanyakan dari partai yang secara terus-menerus memenangi pemilu, yaitu Partido Revolucionario Institucional (PRI). Seperti dalam negara birokratik-otoriter lainnya, kemenangan PRI bahkan sudah dapat diketahui sebelum pemilu. Boleh dikatakan sampai dengan 1999, IFE Mexico sama dengan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) di Indonesia yang juga diketuai menteri dalam negeri dan dengan Sekretaris Umum LPU dijabat Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri.

Golongan Karya di Indonesia ialah PRI-nya Meksiko. Itulah salah satu sebabnya mengapa Golkar mengusulkan salah seorang kader mereka (David Navitulu) menjadi Duta Besar Indonesia untuk Meksiko pada era itu.

Ketika PRI mengalami kekalahan dalam Pemilihan Presiden 2000, Meksiko mengalami transisi ke demokrasi.

IFE mengalami perubahan besar-besaran: IFE menjadi lembaga independen terlepas dari lembaga eksekutif dan pegawai IFE bukan lagi pegawai Depdagri, melainkan pegawai IFE yang direkrut berdasarkan pendidikan dan keahlian.

Anggota IFE tetap 11 anggota independen mempunyai hak bicara (menyampaikan pandangan) dan suara (membuat keputusan), sedangkan 7 orang dari wakil parlemen dan 7 orang dari wakil partai politik yang tercatat secara nasional, dan Sekretaris Eksekutif IFE mempunyai hak bicara, tetapi tidak memiliki hak suara.

Pegawai IFE mengalami proses profesionalisasi dalam tata kelola pemilu. Pada November 2001, saya dan empat anggota KPU lainnya berkunjung selama lima hari untuk mempelajari bagaimana IFE menyelenggarakan pemilu di Meksiko.

Kami berdiskusi bukan dengan ketua dan anggota IFE yang hanya ke kantor bila bersidang, melainkan dengan para direktur/Biro Sekretariat Eksekutif IFE. IFE setelah mengalami reformasi memang merupakan salah satu KPU terbaik di dunia.

Pada 2014, IFE berganti nama menjadi INE, Instituto Nacional Electoral (National Electoral Institute). Bila sebelumnya IFE hanya menangani pemilu federal (pemilu presiden, DPR, dan senat) sesuai dengan namanya, dengan nama baru Badan Penyelenggara Pemilu Meksiko

sekarang juga menyelenggarakan pemilu di negara bagian. Karena itu, KPU Meksiko sekarang sama dengan Indonesia yang bersifat nasional, permanen, dan independen.

Keanggotaan INE tetap 11 orang dengan masa jabatan 9 tahun yang bersifat staggering: 3 anggota dengan masa jabatan 3 tahun, 4 anggota dengan masa jabatan 6 tahun, dan 3 anggota yang memulai dengan masa jabatan 9 tahun.

Ketua dan 10 anggota lainnya dicalonkan tim yang dibentuk presiden kepada Camara de Diputados (DPR) untuk mendapatkan persetujuan. Kantor INE menempati markas besar IFE, satu kompleks dengan Kantor Electoral Tribunal (Pengadilan Khusus Pemilu).

Singkat kata, peran partai politik sebagai penyelenggara pemilu semakin lama semakin hilang. Peran partai politik dalam proses penyelenggaraan pemilu semakin menonjol pada bidang pengawasan di samping sebagai pembuat undang-undang yang mengatur pemilu.

Pengalaman Indonesia

Proses penyelenggaraan pemilu selama pemerintahan Orde Baru dilukiskan para ilmuwan politik sebagai authoritarian election (pemilu otoriter) yang ditandai setidaknya-tidaknya dua karakteristik: persaingan antarpeserta pemilu tidak adil dan tidak bebas (Golkar didukung sepenuhnya oleh pemerintah, ABRI, dan birokrasi) dan hasil pemilu sudah diketahui sebelum pemilu.

Pengalaman pemilu tidak demokratis itulah yang kemudian menjadi alasan partai politik mendesak agar setiap partai politik peserta pemilu diwakili dalam KPU dan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) sebagai penyelenggara pemilu.

Pada Pemilu 1999, KPU beranggotakan sebanyak 53 orang: 48 wakil partai dan 5 wakil pemerintah, tetapi hak suara antara wakil partai dan wakil pemerintah sama (50%:50%).

Apa yang terjadi pada pelaksanaan Pemilu 1999? Pertama, KPU gagal menetapkan dan mengumumkan hasil pemilu karena hanya 17 dari 48 partai yang bersedia menandatangani berita acara dan hasil pemilu.

Satu-satunya alasan ialah kecewa karena harapan tidak tercapai. Panwas 1999 meminta agar yang keberatan mengajukan bukti pelanggaran, tetapi hanya satu partai yang mengajukan. Kami dari Panwas waktu itu mengusulkan kepada Presiden BJ Habibie sebagai kepala negara untuk mengambil alih penetapan dan pengumuman hasil Pemilu 1999 (yang menyusun dan menyerahkan surat Panwas itu masih hidup, seperti Satya Arinanto, Todung Mulya Lubis, dan Ketua Panwas Pemilu 1999 [Hakim Agung Sudarto]).

Kedua, peraturan pemilu bisa diubah setelah pemungutan dan penghitungan suara untuk memenuhi kepentingan partai, seperti calon di suatu daerah mengisi kursi partai di daerah lain, perjanjian beberapa partai untuk mendapatkan sisa kursi, dan surat dari Ketua KPU untuk memenuhi kepentingan partai.

Jenderal Rudini sebagai Ketua KPU waktu itu mengakui menandatangani hampir setiap surat yang disodorkan anggota KPU/partai walaupun bertentangan tidak saja dengan undang-undang, tetapi juga dengan surat yang ditandatangani sebelumnya.

Bagi partai waktu itu, kepentingan partailah yang menjadi hukum pemilu. Artinya, bila menyangkut kepentingan partai, undang-undang yang tidak mendukung kepentingan itu harus diubah dengan segala cara.

Karena itu, bila ada anggota DPR mengatakan Pemilu 1999 sebagai pemilu terbaik, berarti anggota yang terhormat tidak tahu apa yang terjadi pada waktu itu.

Pengalaman cara kerja KPU pada Pemilu 1999 itulah yang menjadi alasan mengapa pemerintah mengajukan perubahan terhadap UU Nomor 3/1999 kepada DPR. Yang diubah dalam UU Pemilu tersebut hanya mengenai keanggotaan KPU: jumlah anggota paling banyak 11 orang, dan keanggotaan KPU harus berasal dari kalangan independen dan nonpartisan.

Kesepakatan itu diadopsi dalam Perubahan UUD 1945, yaitu Pasal 22E ayat (5): Pemilihan Umum diselenggarakan suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

KPU yang bersifat mandiri berarti pemilihan umum tidak diselenggarakan anggota partai yang cenderung bertindak partisan seperti pada Pemilu 1999, tetapi diselenggarakan mereka yang bukan anggota partai, tetapi tidak antipartai.

Atas permohonan sejumlah warga negara untuk membatalkan sejumlah pasal pada UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, Mahkamah Konstitusi menetapkan pemilu diselenggarakan mereka yang bukan anggota partai atau telah mengundurkan diri sebagai anggota partai terhitung lima tahun dari saat pendaftaran.

Yang menjadi pertanyaan ialah mengapa sejumlah anggota pansus yang melakukan studi banding ke Jerman dan Meksiko mengajukan usul yang bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, Amar Putusan MK, dan pengalaman/bukti empiris kegagalan partai menyelenggarakan pemilu?

Apakah karena kekaguman atas apa yang terjadi di kedua negara tersebut, yang ternyata (keterlibatan anggota partai di KPU) tidak seperti yang dibayangkan anggota DPR? Apakah karena tidak tahu pengalaman kegagalan anggota partai menyelenggarakan Pemilu 1999?

Atau, karena partai kekurangan peran dalam pemilu? Partai politik di DPR bersama pemerintah (yang juga peserta pemilu) merumuskan dan menetapkan Undang-Undang Pemilu, menyeleksi dan menetapkan anggota KPU dan Bawaslu, dan menjadi peserta pemilu.

Apakah partai politik hendak memonopoli pemilu (KPPU mungkin perlu turun tangan)? Satu lagi peran partai yang selama ini cenderung diabaikan ialah mengawasi proses penyelenggaraan pemilu. Di mana pun di dunia ini partai politik sebagai peserta pemilu merupakan salah satu pengawas pemilu.

KPU yang bersifat independen/mandiri sudah selesai baik secara konstitusional maupun bukti empiris. Mengapa membuang energi untuk sesuatu yang sudah selesai? Bukankah masih banyak isu penting dari RUU Pemilu tersebut yang perlu didialogkan secara terbuka?

Isu penting itu seperti bagaimana menjamin equal representation (jumlah penduduk untuk satu kursi DPR setara untuk seluruh provinsi) sebagaimana dikehendaki Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 (prinsip kesetaraan antarwarga negara dalam politik dan pemerintahan belum pernah dijamin dalam 11 kali pemilu di Indonesia), bagaimana KPU mengelola proses penyelenggaraan pemilu (apakah para anggota KPU menetapkan peraturan dan kebijakan dan melaksanakan secara teknis setiap tahapan pemilu masih dipertahankan?), dan sistem penegakan hukum dan penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu.

Ramlan Surbakti,

Guru Besar Perbandingan Politik pada FISIP Universitas Airlangga, dan Anggota Komisi Ilmu Sosial Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia