

**PROSES POLITIK DALAM PEMBENTUKAN REGULASI PEMILU:
Analisis Pertarungan Kekuasaan pada Pembentukan Undang-Undang
Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu**

Sholehudin Zuhri

Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Bekasi

E-mail: sholah.azzuhry@gmail.com

ABSTRAK.

Menganalisis perumusan regulasi pemilu tidak dapat dipisahkan dari dinamika realitas politik, yang didefinisikan oleh perebutan kekuasaan dalam keputusan politik. Penelitian tentang proses politik pada pembentukan Undang-Undang Nomor 7/2017 menjadi penting, karena fraksi-fraksi di parlemen telah berupaya memasukan preferensi politiknya ke dalam undang-undang tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan teori elite dan institusionalisme untuk meneliti dinamisme fraksi di parlemen dan hubungannya dengan partai elit dalam perspektif formal institusional. Dengan menggunakan metode kualitatif, melalui elaborasi dinamika keputusan politik dan notulen rapat pembahasan rancangan undang-undang, penelitian ini menemukan bahwa pertarungan kekuasaan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 7/2017 tentang pemilu berlangsung dalam beberapa tahap. Pertama, proses antar faksi pada diskusi Panitia Khusus. Kedua, proses pencapaian kesepakatan yang tidak bisa diraih pada fase sebelumnya. Ketiga, konsesi politik di tingkat elite partai politik. Di sisi lain, perbedaan tajam di antara fraksi-fraksi telah menyebabkan dukungan politik untuk regulasi pemilu tidak solid, sehingga keputusan akhirnya dibuat melalui voting dan diwarnai tindakan walk-out oleh empat fraksi di parlemen.

Kata Kunci: Pertarungan kekuasaan; keputusan politik; regulasi Pemilu; pembentukan regulasi

***POLITICAL PROCESS IN THE FORMING OF ELECTION REGULATION:
AN ANALYSIS ON POWER STRUGGLE IN THE FORMULATION
OF ACT NO. 7/2017 ABOUT ELECTION***

ABSTRACT.

Analyzing the formulation of election regulation cannot be separated from the dynamic of political realities, which are defined by a power struggle in its political decision. Focusing on the political process of the forming of Act No. 7/2017 is necessary because party's factions in the parliamentary have tried to transform their political preferences into the act. This study uses elite theory and institutionalism approach to scrutinize the parliament fraction dynamism and its relationship with the party elite in the formal institutional perspective. By using a qualitative method, through the elaboration of political decisions and the minutes of the Election Draft Bill meeting, this study reveals that the power struggle to achieve Act No. 7/2017 about election took place in several stages. First, the process of debate between factions at the Special Committee discussion. Second, lobbying between factions to find agreements that cannot be achieved in the previous phase. Third, political concessions at the elite level of political parties. On the other side, the sharp differences in political stances between factions have led to unsolid political support for the Act No. 7/2017, thus decisions were finally made through voting and spoiled by a walk-out action by four factions in the parliament.

Key words: Power struggles; political decisions; election regulations; regulations formulation

PENDAHULUAN

Perkembangan regulasi dalam pelaksanaan Pemilu yang cukup pesat pada era reformasi menimbulkan implikasi luas bagi perkembangan Pemilu di Indonesia. Faktor utama penyebab perkembangan regulasi Pemilu ini adalah respon

terhadap fakta bahwa Pemilu berkembang pesat sebagai jalan menuju demokrasi substansial. Munculnya metode konvensi suara dengan *quota hare* pada Pemilu 2014 dan kemudian berganti dengan *sainte lague* pada tahun 2019 dengan dasar untuk memaksimalkan akomodasi suara dalam Pemilu menjadi salah satu contoh perkembangan sistem Pemilu ini. Selain itu,

desain perubahannya banyak yang lahir dari pengalaman praktek Pemilu maupun melalui terobosan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Setidaknya terdapat beberapa putusan MK yang memberikan perubahan terhadap regulasi Pemilu, diantaranya Putusan MK No. 22-23/PUU-VI/2008 yang memberlakukan Pemilu dengan suara terbanyak, Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan Pemilu serentak.

Salah satu unsur terpenting yang tidak bisa dipisahkan dari pembentukan regulasi adalah interaksi kekuasaan politik. Ini dikarenakan hukum merupakan produk politik, di mana menurut Daniel S. Lev (1972: 2), dengan kuatnya konsentrasi politik dan peran sosial politik yang diberikan padanya, maka otonomi hukum diintervensi oleh politik. Dengan melihat adanya intervensi politik terhadap hukum ini, maka proses keputusan politik pembentukan regulasi sebagai konflik langsung dan dapat diamati serta kepentingan yang terbentuk dapat dipahami sebagai preferensi kebijakan (Dahl, 1957). Dalam perspektif ini, pertarungan kepentingan dan kekuasaan menjadi dinamika politik fraksi-fraksi di DPR yang terjadi dalam pembentukan regulasi Pemilu.

Melihat pentingnya proses pembentukan Undang-Undang (UU) berarti juga berbicara tentang pentingnya peran partai politik dalam membentuk konstelasi politik di DPR. Dalam menjalankan kebijakannya, partai politik kemudian mempunyai kepanjangan tangan berupa fraksi di parlemen sebagai elemen disiplin partai yang mempunyai otoritas dalam pengambilan keputusan bernegara (Anderson, 2003). Selain itu, peran sentral partai politik dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) juga didukung oleh perangkat hukum yang berlaku. Dengan adanya perangkat hukum ini, memberikan dasar bagi penguatan relasi antara fraksi dengan partai politiknya dan sekaligus menempatkan fraksi sebagai bagian dari struktur dan alat perjuangan partai. Ini setidaknya dapat dilihat dari ketentuan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) pada masing-masing partai, di mana pengangkatan susunan/komposisi kepengurusan fraksi yang diangkat oleh ketua partai sesuai dengan tingkatannya.

Gambaran relasi fraksi dan partai politik ini, menegaskan pada sebuah realita bahwa pertarungan kekuasaan antar fraksi di DPR dalam hal ini juga merepresentasikan pertarungan partai politik dalam rangka proyeksi kepentingannya

pada Pemilu serentak tahun 2019. Implikasi dari tarik-menarik kepentingan ini, maka sejumlah isu krusial sistem Pemilu menjadi objek bahasan RUU Pemilu yang strategis. Hal ini dikarenakan kesuksesan memasukkan kepentingan partai dalam kebijakan sistem Pemilu, dapat dikategorikan sebagai parameter awal eksistensi partai politik dalam memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan pada Pemilu 2019. Oleh karena itu, penting untuk melakukan suatu analisis tentang fenomena politik yang berkembang dengan memfokuskan pada isu-isu krusial dalam RUU Pemilu, yaitu *parliamentary threshold*, *presidential threshold*, sistem Pemilu legislatif, penataan Daerah Pemilihan (DAPIL) dan metode konversi suara.

Melalui proses politik pada pembentukan regulasi ini, keputusan yang dihasilkan terhadap isu-isu krusial itu akan menjadi salah satu kontribusi yang signifikan bagi eksistensi partai politik dan juga bagi perkembangan regulasi Pemilu itu sendiri. Bagi partai politik, pada isu presentase *parliamentary threshold* dan pilihan metode konversi suara misalnya. Keputusan yang dihasilkan akan berdampak pada salah satu keberpihakan, apakah pada keberpihakan pada partai besar atau justru pada partai kecil. Partai-partai besar cenderung akan menaikkan *parliamentary threshold* dan memilih untuk memilih metode *sainte lague* sebagai langkah untuk memaksimalkan kepentingannya, namun ini akan berhadapan dengan kepentingan partai-partai kecil. Selanjutnya pada isu *presidential threshold*, partai-partai dengan koalisi terbesar di DPR akan cenderung untuk menaikkan *presidential threshold* atau setidaknya mempertahankan pada aturan sebelumnya dalam rangka membatasi banyaknya calon yang muncul, namun ini akan ditentang oleh partai yang mempunyai koalisi kecil di DPR. Demikian dengan isu sistem Pemilu legislatif dan isu penataan Dapil, semua parpol akan berusaha untuk memasukkan kepentingannya untuk masuk menjadi UU.

Secara spesifik, kondisi ini berimbas pada sikap dan pandangan fraksi dalam menentukan sistem Pemilu, di mana terbentuk koalisi tidak permanen pada setiap isunya yang berdampak pada sulitnya mencapai kesepakatan. Pada isu ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) terdapat 3 dukungan politik, yaitu Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F.PKS), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F.PPP), Fraksi Partai Amanat Nasional (F.PAN), Fraksi Partai

Gerakan Indonesia Raya (F.P.Gerindra), dan Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (F.P.Hanura) mendukung *parliamentary threshold* maksimal seperti sebelumnya, yaitu 3,5 persen. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F.PDI-P), Fraksi Partai Demokrat (F.P.Demokrat), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F. PKB), dan Fraksi Partai Nasional Demokrat (F.P. NasDem) mendukung peningkatan *parliamentary threshold* sebesar 5 sampai 7 persen. Sisanya Fraksi Partai Golongan Karya (F.Golkar) mendukung lebih tinggi lagi pada angka 10 persen. Sedangkan pada isu ambang batas pencapresan (*presidential threshold*), dukungan politik terpecah pada beberapa faksi yaitu F.PDIP, F.Golkar, F.Nas Dem, F.PKS, dan F.PKB mendukung tetap pada diangka 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara sah nasional yang berarti mengacu pada UU sebelumnya. F.PPP menghendaki adanya peningkatan *parliamentary threshold* pada 25 persen perolehan kursi atau 30 persen suara sah nasional. Sisanya Partai Demokrat, PAN, Hanura, dan Gerindra sepakat *parliamentary threshold* dihapus, bertujuan melahirkan capres baru di Pemilu Serentak 2019. Selanjutnya, pada sistem Pemilu legislatif, terdapat dua dukungan yang berhadapan, yaitu F.Gerindra, F.Demokrat, F.NasDem, F.Hanura, F.PKS, F.PPP, F.PKB, dan F.PAN menghendaki sistem pemilu tetap terbuka dengan berhadapan dua partai lainnya yakni PDIP dan Golkar yang menghendaki sistem tertutup (Lewuk, 2017).

Menariknya, dengan terbentuknya peta dukungan politik seperti ini, berimbas pada dinamisnya perdebatan pada setiap isu krusial dalam rangka mempertahankan sikap politik masing-masing fraksi yang berujung pada molornya pembahasan yang disebabkan sulitnya mencapai konsesi politik antar fraksi. Memang dalam sejarahnya, pembahasan RUU Pemilu untuk menentukan sistem pemilu pada era reformasi menjadi pembahasan yang tidak tercapai kesepakatan dan pada akhirnya sebuah konsepsi ideal sulit terwujud untuk menjaga integritas Pemilu. Sikap partai politik yang tidak konsisten dalam berbagai isu dan lemahnya dukungan politik secara permanen selalu menjadi hambatan dalam pengambilan keputusan politik dalam sistem multi partai seperti yang terjadi di Indonesia.

Fakta dalam perkembangan akhir pembahasan RUU Pemilu ini menjadi bukti kuatnya tarik-menarik kepentingan antar fraksi di DPR.

Sampai proses akhir pengambilan keputusan politik untuk menentukan sistem Pemilu masih terjadi perdebatan panjang yang berujung pada tidak tercapainya kesepakatan politik. Hal ini dikarenakan masih terdapatnya sikap politik yang tidak konsisten antara sikap dan pandangan politik dalam rapat di tingkat Pansus dengan sikap dan pandangan politik pada rapat paripurna. Pada rapat paripurna, konstelasi politik kemudian terfragmentasi menjadi dua kekuatan politik, yaitu pendukung pemerintah dan di luar pemerintah. Meskipun F.PAN dalam keputusan politiknya berseberangan dengan partai pendukung pemerintah dan F.P.Demokrat sebagai partai penyeimbang yang akhirnya tergiring pada keputusan partai politik di luar Pemerintah, tetapi terbentuknya dua kubu ini sebagai konstelasi politik yang sering terjadi dalam pembentukan regulasi Pemilu. Sepintas memang tidak ada yang signifikan dalam dinamika politik yang terbentuk ini, tetapi signifikansinya itu akan tampak apabila dilihat dari sikap dan pandangan politik mereka di tingkat Pansus dengan keputusan politik pada rapat paripurna yang bersifat kontradiktif.

Dalam proses pembentukan kebijakan, terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Arry Bainus pada tahun 2009 dalam Disertasi Program Doktorat FISIP Universitas Indonesia. Penelitian ini menjelaskan kelompok kepentingan dapat mempengaruhi proses dinamika politik di DPR sehingga menimbulkan tarik-menarik kepentingan. Akan tetapi dengan proses yang akomodatif, Komisi I dapat memberikan solusi pada berbagai kepentingan sehingga proses deliberasi dapat diselesaikan dengan baik. Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Mayang Mayurantika pada tahun 2016 dalam jurnal pasca sarjana UNS yang menitikberatkan pada kebijakan yang diambil dalam pemecahan masalah seperti penguatan sistem presidensial. Hasil penelitian ini menjelaskan urgensi perubahan kebijakan sistem Pemilu, terutama pasca reformasi yang dinilai belum berhasil. Selain itu juga dijelaskan keputusan politik yang berorientasi pada kemudahan pendirian partai politik menjadi hambatan penyederhaan partai politik melalui *parliamentary threshold*, sehingga tidak memperkuat sistem presidensial di Indonesia.

Berbeda dengan penelitian di atas, tulisan ini menitik beratkan pada pertarungan kekuasaan dalam pembentukan kebijakan, di mana dengan

ini dapat melihat tarik-menarik kepentingan dalam mengambil keputusan secara mendalam yang sering terlupakan dalam kajian politik. Khusus dalam konteks RUU Pemilu, perbedaan sikap dan pandangan politik yang tajam antar fraksi yang dimulai sejak pembahasan pertama di tingkat Pansus, membuat keputusan materi RUU yang seharusnya tuntas untuk disahkan pada rapat paripurna gagal tercapai sampai batas akhir waktu yang ditetapkan. Hal ini menyebabkan keputusan politik sistem Pemilu menjadi tidak tuntas dengan menyisakan paket kebijakan yang harus diputuskan melalui rapat paripurna. Dengan kondisi seperti ini, fraksi-fraksi di DPR tidak lagi fokus pada sikap politik pada awal pembahasan di Pansus, tetapi tergiring pada kalkulasi kekuatan politik, di mana lebih memberi ruang pada agenda partai politiknya untuk masuk menjadi materi Undang-Undang. Sepintas memang tidak ada yang signifikan dalam dinamika politik yang terbentuk, tetapi signifikansinya akan tampak apabila dilihat dari sikap politik yang bersifat kontradiktif setiap fraksi pada setiap isu krusial di pembahasan awal RUU Pemilu dengan keputusan politik pada rapat paripurna. Hal ini memberikan gambaran bahwa keputusan yang diambil partai politik tidak lagi mencerminkan aspirasi masyarakat dan mengalami pergeseran menjadi tarik-menarik kepentingan antar elit partai.

Dari gambaran yang telah dijelaskan di atas, masalah utama dalam tulisan ini adalah pertarungan kekuasaan dalam keputusan politik sistem Pemilu pada UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Untuk mendapatkan hasil pembahasan yang mendalam, tulisan ini memfokuskan pada isu-isu krusial dalam pembahasan RUU Pemilu yang cukup menyita perhatian publik seperti dijelaskan di atas.

Pertarungan Kekuasaan dalam Formulasi Kebijakan: Sebuah Kajian Teoritis

Dalam konteks dinamika politik pada formulasi kebijakan tidak bisa didapatkan pemahaman secara komprehensif jika terlepas dari lingkungan atau konteks yang berpengaruh di mana kebijakan tersebut dibentuk. Konteks atau lingkungan dalam hal ini terkait dengan kondisi yang mempengaruhi pengambilan keputusan politik. Untuk itu, pemilihan pendekatan teoritis yang dipakai menjadi penting dalam rangka analisis pembentukan kebijakan yang tepat dalam melihat fenomena politik yang utama. Dengan

melihat konstelasi politik yang berkembang dalam pembentukan UU Nomor 7 Tahun 2017, pendekatan teori seperti dijelaskan oleh Anderson (2003: 13) yang mencakup pendekatan elit dan pendekatan *institutionalism* menjadi relevan untuk digunakan. Dengan pendekatan ini, tarik menarik kepentingan dalam upaya dominasi keputusan politik dalam pembentukan regulasi Pemilu dapat terlihat dengan cermat. Argumentasi logis pendekatan teori ini relevan karena mengacu pada parlemen yang disebut Anderson (2003) sebagai salah satu bagian dari *the official policymaker*. Di sisi lainnya, aktor penentu kebijakan di parlemen merupakan anggota partai politik yang tunduk pada arahan elite partai, sehingga dalam hal ini, fraksi merupakan menifestasi partai politik yang ada di DPR.

Pada pembentukan regulasi Pemilu ini, teori elit lebih menekankan penjelasan yang sangat substantif tentang bagaimana caranya proses kebijakan beroperasi dan yang terpenting adalah siapa yang mengendalikan atau mendominasi dan mengambil manfaat dari kebijakan. Selanjutnya, secara formal dalam pembentukan regulasi Pemilu di DPR, *institutionalism* akan memberkan fokus pada proses pembuatan kebijakan yang dapat digunakan untuk membantu menjelaskan fenomena politik yang oleh Anderson (2003:14) disebut sebagai *'black box'* dalam sistem politik. Dalam hal ini, *'black box'* berarti keputusan politik antar fraksi di DPR serta kekuatan politik yang mengitarinya. Dalam hal ini, fenomena politik dimaksud adalah aktifitas Pansus RUU Pemilu yang di dalamnya terdiri dari fraksi-fraksi di DPR dalam menjalankan otoritasnya pada pembentukan regulasi Pemilu. Fraksi-fraksi ini berlatar belakang kepartaian, sehingga berpotensi munculnya berbagai kepentingan yang bersumber dari kepentingan partai maupun komisi dalam mewarnai proses tersebut.

Untuk memperjelas dan mempertajam kajian tentang tarik-menarik kepentingan dalam pembentukan regulasi Pemilu, penulis akan memberikan perhatian khusus pada hal-hal yang dapat membantu membuka *'black box'* politik yang sering terabaikan dalam kajian kebijakan. Memang dalam faktanya, pembentukan regulasi Pemilu selalu menjadi magnet kuat bagi elite untuk menjadi penentu dalam setiap keputusan politik. Memang secara kasat mata, fraksi-fraksi di DPR-lah yang melakukan perdebatan dan konsesi antar fraksi sebagai proses ter-

bentuknya keputusan politik. Selain itu, dalam menentukan sikap politiknya, setiap fraksi juga memperhatikan berbagai tuntutan yang ada. Namun, motif sederhana yang seringkali dominan adalah berkaitan dengan kekuasaan (*power*).

Proses pembentukan kebijakan publik, berdasarkan teori elit (*elite theory*) merupakan cerminan nilai dan preferensi dari elit penguasa yang preferensinya dijalankan dan diberlakukan oleh pejabat publik dan agensi serta tidak ditentukan oleh tuntutan dan tindakan rakyat. Lebih lanjut dalam perspektif ini, dijelaskan oleh Thomas Dye dan Harmon Zeigler (dalam Anderson, 2003: 16) bahwa, kebijakan publik yang dihasilkan tidak mencerminkan tuntutan massa dan bersifat *incremental* bukan *revolutioner*. Kondisi ini merupakan tantangan dalam pembentukan kebijakan yang dapat mencerminkan aspirasi masyarakat. Hasil kebijakan merupakan produk elit, mencerminkan nilai-nilai dan melayani tujuan mereka, salah satunya mungkin sedikit keinginan untuk menyediakan dalam beberapa cara untuk kesejahteraan massa. Akan tetapi pada kenyataannya, dalam sistem politik manapun cenderung elite yang mengatur masyarakat luas dan mengabaikan tuntutan massa.

Selanjutnya, *Institutionalism* memberikan penjelasan aktifitas institusi pemerintah yang dalam hal ini DPR karena kebijakan publik ditentukan secara otoritatif oleh institusi tersebut. Selanjutnya bagaimana institusi ini seharusnya beroperasi, menganalisis kebijakan publik yang dihasilkan, atau untuk menemukan hubungan antara kelembagaan struktur dan kebijakan publik yaitu dengan menitikberatkan pada proses politik di dalam institusi politik. Konsentrasi dalam proses politik ini terletak pada perilaku peserta dan realitas politik bukan formalisme, yang dimulai dari segi statis hingga dinamis. Dikatakan oleh Schneider dan Ingram (dalam Frank Frischer, 2007: 84-85) bahwa dalam pengambilan keputusan dalam sebuah kebijakan terdapat desain tertentu yang dapat diperiksa melalui proses politik yang dominan. Dalam konteks tertentu pembuatan kebijakan ditandai oleh institusi dan gagasan yang khas. Arena kelembagaan, apakah parlemen, pengadilan, cabang eksekutif, dan sejenisnya, memiliki peraturan, norma, dan prosedur yang mempengaruhi pilihan dan strategi aktor. Selain itu, proses pembuatan kebijakan pada saat

tertentu ditandai oleh gagasan yang dominan terkait dengan isu kebijakan kepada kelompok yang terkena dampak, peran pemerintah, dan lain-lain. Gagasan ini akan mendorong argumen aktor yang berpihak pada kepentingan tertentu, solusi, dan persepsi serta preferensi mereka saat mereka mengambil keputusan kebijakan.

Untuk menjelaskan bagaimana partai politik dapat menyalurkan kepentingannya pada proses pembuatan kebijakan, diperlukan pandangan bahwa partai politik sebagai organisasi dalam bentuk formal institusi. Partai bisa mewakili satu arena proses kebijakan, dimana Jordan dan Richardson (dalam Zahariadis, 2016: 227) merumuskan sebuah 'pendekatan arena' untuk mempelajari proses pembuatan kebijakan dan dianggap partai politik menjadi salah satu arena antara lain -seperti publik, DPR, kabinet, birokrasi, dan kelompok penekan-. Partai politik juga dapat dipelajari sebagai pengaturan organisasi yang spesifik, mirip dengan pemerintah. Selain itu, partai politik adalah organisasi modern yang kompleks, dengan demikian perspektif organisasi memungkinkan kita menganggap partai politik sebagai aktor kolektif sekaligus kesatuan dan arena proses kebijakan yang menghubungkan masyarakat dan negara, atau sebagai organisasi spesifik yang dibangun mirip dengan pemerintah.

Secara operasional, untuk mempertajam penjelasan mengenai relasi antara pendekatan elite dan *institutionalism* dapat dilihat dari perspektif organisasi berdasarkan konsep *three party "face"* yang merupakan bagian yang krusial teori "*cartel party*". Konsep *three party "face"* ini, menegaskan relasi antara fraksi di DPR secara institusi dengan partai politik yang menjadi latar belakang pelaku kebijakan, di mana keputusan dalam partai ini sangat ditentukan oleh elite. Sebuah partai politik, menurut Katz dan Mair dalam Zahariadis (2016: 28), merupakan struktur organisasi yang kompleks yang mirip dengan sistem politik dan yang memiliki tiga manifestasi primer bersama atau "*face*". Partai politik disini merupakan organisasi yang didasarkan pada keanggotaan sukarela (anggota partai, aktivis, dan juru kampanye), sebagai pimpinan partai dan birokrasi dan sebagai seorang aktor pemerintahan yang pada berbagai tingkatan memiliki kekuatan politik.

Secara spesifik, dalam pembentukan kebijakan dijelaskan Katz dan Mair, bahwa aktifitas politik yang dijalankan partai merupakan

hasil dari kedua keterkaitan di antara “*face*” dan perjuangan mereka untuk mendapatkan pengaruh dalam organisasi secara keseluruhan. Pada setiap “*face*” terdapat aktor individu yang mengejar kepentingan dalam koalisi mereka dan terlibat dalam interaksi yang tidak ada habisnya untuk dominasi. Kegiatan para pelaku ini pada saat itu diproyeksikan ke dalam interaksi antara masing-masing bagian dari satu “*face*” yang juga interaksi antara “*face*” yang lain. Karena itulah, aktor dan aktor koalisi mereka memiliki sumber daya yang berbeda yang mereka miliki. Perubahan pada lingkungan eksternal, di mana sebuah partai sebagai aktor kolektif bergerak dan mengubah struktur insentif dan sumber daya yang dimiliki masing-masing “*face*”.

Dari perspektif pilihan spesifikasi kebijakan, berbagai pihak yang terkait sebagai aktor tersebut dalam pembentukan kebijakan pada umumnya kurang mempunyai peran penting. Namun, pejabat terpilih dan pejabat politik dari mereka umumnya diakui sangat penting dalam menentukan pilihan sebagai pengambil keputusan. Dengan demikian, pergeseran partai politik dari masyarakat sipil ke negara dan dominasi mereka dalam lembaga publik menandakan semakin pentingnya partai politik dalam pembuatan kebijakan. Selain itu, dibandingkan dengan aktor lain, pentingnya posisi partai dalam pembuatan kebijakan ditandai dengan hubungan dekat mereka dengan pejabat terpilih dan pejabat politik yang ditunjuk. Hal ini menunjukkan semua aktor sebagai unsur yang kurang lebih terhubung dari organisasi partai. Untuk itu, dengan menggunakan teori organisasi partai dapat melihat peran dan pengaruhnya dalam kebijakan publik. Fakta ini tidak lain karena partai politik merupakan elemen lebih kuat dalam proses pembuatan kebijakan dari pada yang seharusnya (Zahariadis, 2016: 230).

METODE

Tulisan ini memberikan perhatian khusus, bahwa dalam pengambilan keputusan politik sistem Pemilu, pertarungan kekuasaan akan mempengaruhi proses dalam menentukan keputusan politik yang pada gilirannya akan menentukan preferensi kebijakan yang akan dituangkan dalam UU Pemilu. Adapun metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode kualitatif. Data primer yang digunakan dalam tulisan ini berupa

keterangan anggota Pansus RUU Pemilu untuk mengetahui sikap dan keputusan politik antar fraksi di DPR. Selain dari data primer, tulisan ini juga menggunakan data sekunder yang berupa risalah rapat kerja Pansus RUU Pemilu, naskah akademik dan berita media massa. Selanjutnya, untuk menguji keabsahan data menggunakan triangulasi sumber, yaitu dengan membandingkan informan satu dengan informan yang lain dan membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan aspek politik dalam pembahasan RUU Pemilu di DPR selalu beriringan pada setiap isu yang menjadi perdebatan panjang yang kemudian dikenal dengan istilah isu-isu krusial. Dalam pembahasan RUU Pemilu, tarik-menarik kepentingan dalam menentukan keputusan politik sistem Pemilu untuk menjadi UU terjadi dalam tiga tahap. Pertama, proses perdebatan berupa dialektika dan argumentasi yang didasarkan pada preferensi kepentingan setiap fraksi, di mana di dalamnya terdapat upaya untuk mempengaruhi pemahaman pihak lainnya untuk menyetujui usulannya atau setidaknya memahami apa yang menjadi dasar argumentasinya. Kedua, mekanisme *lobby* dengan *scorsing* rapat pembahasan RUU Pemilu dapat memudahkan antar fraksi dalam melakukan konsesi keputusan politik yang tidak menemukan titik temu dalam perdebatan sebelumnya. Ketiga, keputusan politik yang ditentukan pada level elit partai politik, di mana pada tingkatan ini keputusan tidak lagi ditentukan pada argumentasi maupun konsesi antar fraksi di DPR, melainkan pada komunikasi elit partai politik. Dalam konteks ini, maka peran fraksi hanya mengikuti arahan dan keputusan elit partai politik yang bersangkutan. Model seperti ini menempatkan fraksi di DPR sebagai bentuk partai politik di lembaga pemerintah yang berfungsi untuk menterjemahkan kepentingan partai politik.

A. Perdebatan pada Isu-isu Krusial

Perdebatan merupakan babak awal dari proses politik yang bergulir dalam setiap isu krusial, di mana keputusan tentang isu-isu krusial ini menjadi elemen penting bagi keberlangsungan partai politik dalam Pemilu berikutnya. Tarik-menarik kepentingan pada sejumlah isu

krusial yang akan mendapatkan perhatian khusus menjadi bukti bahwa kuatnya persaingan kekuasaan antar fraksi sejak awal pembahasan di tingkat Pansus. pada awalnya, pada Rapat Kerja Pansus Ke-4 pada tanggal 13 Februari 2017, isu krusial didasarkan dari DIM yang disusun oleh DPR maupun dari pemerintah yang disepakati sejumlah 16 isu. Kemudian, krusial ini bertambah menjadi 18 isu krusial ketika Anggota Pansus F.P.Golkar menyampaikan pandangannya tentang urgensi isu gender pada pembahasan. Penambahan isu krusial ini terjadi pada Rapat Kerja Ke-4 pada tanggal 13 Februari 2017. Terakhir, setelah melakukan lobi lintas fraksi disepakati untuk *cluster* isu krusial pada rapat kerja ke-5, pada tanggal 16 Februari 2017, dari 18 isu krusial menjadi 5 isu krusial untuk mempermudah pembahasan dan mempertajam kajiannya.

1) Sistem Pemilu Legislatif

Sikap pemerintah dengan mengusulkan sistem proporsional terbuka terbatas melalui Pasal 138 ayat (2) dan (3) RUU Pemilu dapat dikategorikan sebagai terobosan, di mana sistem ini belum pernah dipraktekkan pada sepanjang Pemilu di Indonesia. Sistem ini digunakan khususnya untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD. Menurut pandangan pemerintah sebagaimana dijelaskan oleh Kasubdit Fasilitas Lembaga Pemerintahan, Dedi Karyadi dalam wawancara pada tanggal 19 Maret 2018 di Kantor Kemendagri dengan mengatakan tujuan sistem proporsional terbuka terbatas sebagai alternatif dan juga kompromi dari sistem terbuka dan sistem tertutup yang selalu menjadi perdebatan dalam setiap pembentukan regulasi Pemilu sebelumnya.

Pada pembahasan di Pansus, usulan sistem Pemilu pemerintah ini menuai kritik tajam di rapat Pansus, terutama dari F.P.Gerindra, F.P.Demokrat, F.P.NasDem, F.P.Hanura, F.PKS, F.PPP, F.PKB, dan F.PAN yang menginginkan sistem terbuka dan menentang sistem tertutup maupun terbuka terbatas. Anggota Pansus F.P.Gerindra pada acara diskusi di Jakarta pada tanggal 14 Januari 2017, berpendapat kelemahan sistem Pemilu tertutup dan terbuka terbatas akan tampak jelas jika dibandingkan dengan sistem Pemilu

terbuka.

Namun pemerintah bukan tanpa dukungan politik setelah mendapatkan kritik tajam tersebut. Usulan pemerintah ini dikuatkan oleh Fraksi F.PDI-P dan F.P.Golkar dengan membalikkan argumentasi fraksi yang menolak usulan pemerintah dengan melihat kelemahan dari sistem terbuka. Sistem terbuka lebih menuntut peningkatan kinerja dari calon legislatif (caleg) dari pada meningkatkan kinerja parpol, berdampak kurang baik bagi peran parpol dalam menampung aspirasi masyarakat. Sistem terbuka terbatas menjadi solusi karena masyarakat dapat memilih parpol dan dapat memilih daftar nama caleg. Masyarakat juga dapat menuntut baik kepada partai politiknya maupun kepada anggota legislatif untuk memenuhi semua janji-janji kampanyenya. Parpol harus saling bersinergi menyusun skala prioritas dan strategi untuk mencapai semua program-program kerjanya.

2) Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)

Pemberlakuan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebenarnya bukan hal baru dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia. Sistem ini sudah diberlakukan dalam Pemilu sebelumnya. Menurut Pemerintah dalam rapat Pansus, Salah satu tujuan pemberlakuan *Parliamentary Threshold (PT)* adalah untuk menciptakan sistem multipartai yang sederhana. Perdebatan yang muncul terkait dengan konteks logika politik pemerintahan, di mana bukan jumlah parpol peserta pemilu yang harus dibatasi, tetapi jumlah ideal kekuatan parpol yang perlu diberdayakan dan dirampingkan di DPR. Prakteknya, dalam sistem multi partai yang terjadi pasca reformasi, pemerintah seringkali berhadapan dengan parpol yang berada di DPR, bukan seluruh partai peserta Pemilu. Dalam kerangka tujuan diatas, secara operasional muncul opsi terhadap pemberlakuan *Parliamentary Threshold* yang begitu beragam. Fraksi Gerindra, PAN, PKS, PPP, dan Hanura memberikan opsi *Parliamentary Threshold* sebesar maksimal tetap pada angka 3,5 persen. Sedangkan fraksi PDIP, Demokrat, PKB, dan NasDem

menginginkan adanya peningkatan ambang batas parlemen sebesar 5 hingga 7 persen. Sementara Fraksi Golkar memberikan opsi 10 persen.

Dalam perspektif kalkulasi kepentingan politik dari perbedaan pandangan dan sikap politik fraksi-fraksi di DPR ini, dijelaskan oleh Anggota Pansus F.P.Golkar dalam wawancara pada tanggal 29 Maret 2018 di Gedung Nusantara I, sebagai pertarungan partai dengan perolehan kursi besar dan partai perolehan kursi kecil di DPR. Ada kepentingan partai-partai besar untuk melakukan penyederhanaan partai politik melalui *parliamentary threshold* dalam rangka untuk mengukuhkan dominasinya di DPR dan penyederhanaan koalisi pada setiap keputusan politik dalam setiap formulasi kebijakan. Sebaliknya, partai politik dengan perolehan suara kecil berjuang keras untuk memperkecil *parliamentary threshold* untuk dapat masuk di DPR dalam Pemilu Serentak 2019.

3) Ambang Batas Kepresidenan (*Presidential Threshold*)

Isu ambang batas kepresidenan (*Presidential Threshold*) merupakan isu yang paling menyedot perhatian seluruh fraksi di DPR. Sampai batas waktu DPR menggelar sidang paripurna untuk menyepakati RUU Penyelenggaraan Pemilu, *Presidential Threshold (PT)* telah mengalami beberapa kali gagal mencapai keputusan. Penyebabnya adalah seluruh fraksi belum sepakat soal *PT* Pemilu Presiden 2019. Fraksi-fraksi pendukung pemerintah seperti F.PDI-P, F.P.Nasdem, F.P.Golkar, F.PPP, dan F.P.Hanura memberikan argumentasi yang kuat agar *PT* sebesar 20 persen. Sedangkan F.P.Gerindra dan F.P.KS meminta *PT* sebesar 0 persen, sementara F.PAN dan F.P.KB cenderung mendukung batas 10 persen yang pada dasarnya juga merupakan pengembangan opsi pada dukungan politik *PT* sebesar 0 persen.

Setelah perdebatan ini tidak menemukan titik temu, dari percermatan terhadap risalah rapat kerja Pansus, dukungan *PT* dapat dikategorikan menjadi 2 opsi, yaitu *PT* sebesar 20 persen kursi parlemen atau 25 persen suara nasional, yang diusung F.PDI-P, F.P.Golkar, F.P.KB,

F.PPP, F.P.Nasdem dan F.P.Hanura. Opsi kedua meniadakan *PT* yang didorong F.P.Gerindra, F.P. Demokrat, F. PKS, dan F. PAN. Namun di luar sikap fraksi tersebut, terdapat beberapa alasan keras penolakan *PT* tersebut, yaitu:

- a. Tidak ada basis angka hasil Pemilu Legislatif yang bisa dijadikan dasar prasyarat pencalonan presiden, karena pemilu 2019 dilaksanakan secara serentak. Alasan koalisi PDIP menggunakan angka *PT* pada Pileg 2014, dianggap tidak logis karena Pemilu 2019 bukan bagian dari Pileg 2014.
- b. Ketentuan *PT* bertentangan dengan Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945, yang menjamin hak setiap parpol peserta Pemilu bisa mengajukan pasangan calon presiden (capres). Secara politik ketentuan *PT* juga akan dianggap membatasi kesempatan partai atau warga negara lain maju menjadi pasangan capres.
- c. Ketentuan *PT* justru berpotensi menyulitkan *incumbent* jika mencalonkan diri kembali menjadi presiden di periode 2019-2024. Apalagi bagi parpol lain yang mengantongi kursi lebih sedikit.
- d. Pembahasan RUU Pemilu ini memperlihatkan kepada publik, bahwa RUU Pemilu yang sedang dibahas hanyalah untuk kepentingan jangka pendek para pembentuk UU, khususnya parpol peserta Pemilu di DPR dalam menghadapi Pemilu 2019.
- e. Alasan penguatan sistem presidensial dengan besarnya dukungan koalisi kepada satu capres, tidak menjamin koalisi itu bertahan. Pada faktanya, di tengah perjalanan pemerintahan, parpol bisa bergabung di tengah jalan atau bisa menarik dukungan.

4) Penataan Dapil

Salah satu poin penting dalam penataan Dapil yang terjadi dalam pemilu 2019 adalah Dapil *Magnitude*. Jumlah Dapil di Pemilu 2019 dapat bertambah jika ada perubahan angka ambang batas alokasi kursi atau *district magnitude* dalam pembahasan RUU Pemilu oleh Pansus DPR. Menurut Ketua Pansus RUU Pemilu, Lukman Edy dalam diskusi di Jakarta

tanggal 14 Januari 2017, jumlah Dapil pada Pemilu serentak tahun 2019 bisa meningkat hingga 98 daerah. Sebelumnya, terdapat 77 dapil dalam Pemilu legislatif 2014. Dalam regulasi sebelumnya, *district magnitude* 3-10 kursi setiap Dapil, kemudian diusulkan dilakukan perubahan menjadi 3-8 kursi. Artinya jika disederhanakan dan dihitung ulang ulang akan berpotensi menambah jumlah Dapil sampai dengan 98 Dapil dari sebelumnya 77 Dapil. Dalam keterangan selanjutnya, Lukman mengungkapkan bahwa usul perombakan alokasi kursi per Dapil muncul dari partai-partai besar di DPR seperti F.PDI-P.

Kursi DPR yang diperebutkan dalam Pemilu 2019 kemungkinan juga bertambah menjadi 575 dari sebelumnya 560 setelah Pansus RUU Pemilu sepakat menambah jumlah anggota DPR pada rapat kerja RUU Pemilu. Munculnya tambahan 15 kursi DPR untuk Pemilu nasional tidak pernah selesai dalam pembahasan Pansus. Awalnya, pemerintah baru meminta 5 kursi dialokasikan ke tiga daerah; Kalimantan Utara (3 kursi), Kepulauan Riau (1 kursi) dan Riau (1 kursi). Lukman menegaskan bahwa alokasi 10 kursi tambahan tersisa akan dilakukan dengan formula yang tepat. Namun DPR selanjutnya menyerahkan formula pembagian kursi tersebut ke pemerintah. Dalam hal ini, Lukman menegaskan Formulasinya Pansus meminta ke pemerintah untuk memformulasikan, begitu formula disampaikan secara lugas, DPR akan setuju.

Setelah pemerintah menjelaskan beberapa kemungkinan penerapan formula dalam menetapkan jumlah total kursi DPR berikut dengan sebaran dan pembagian kursinya, akhirnya DPR dan pemerintah bersepakat menjadi 575. Sebelumnya pemerintah telah menunjuk Tim Pakar kepada Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD) untuk menguatkan argumentasi pemerintah yang sebelumnya kurang begitu kuat dan terstruktur. Namun demikian, setelah pada jumlah kursi disepakati muncul perdebatan baru terkait susunan Dapil, di mana setiap anggota Pansus mempunyai kepentingan dalam Pemilu Legislatif mendatang. Kepentingan yang mendasar dalam penyusunan Dapil ini dalam pere-

butan wilayah lama pada penyusunan Dapil baru. Hal ini dikarenakan dengan tetapnya wilayah Dapil, maka biaya politik para caleg akan lebih sedikit karena sudah terjalin komunikasi dengan pemilih yang bersangkutan. Dalam konteks yang terakhir ini, pertarungan kekuasaan antar fraksi menjadi kepentingan individu pelaku dalam Pansus RUU Pemilu.

5) Konversi Suara Menjadi Kursi

Perdebatan terkait konversi suara meliputi dua pilihan sistem umum yang berlaku di dunia, yaitu *Kuota Hare* dan *Sainte Lague*. Sejumlah fraksi masih belum satu suara soal metode yang akan digunakan dalam penghitungan alokasi kursi tersebut. Meskipun begitu, dalam perkembangan menjelang rapat paripurna di mana isu ini menjadi salah satu bagian dari paket kebijakan, perdebatan soal konversi suara menjadi kursi di DPR sudah mengerucut pada dua opsi, yaitu *Kuota Hare* dan *Sainte Lague murni*. Dari pencermatan risalah rapat kerja Pansus, sikap fraksi-fraksi di DPR terbelah menjadi pilihan terhadap kedua sistem tersebut. F.P. Gerindra, F.P. Demokrat, F.PKB, F.PAN, F.PKS, F.P. NasDem dan F.P. Hanura mengusulkan opsi *kuota hare*. Sedangkan yang mendukung opsi *sainte Lague murni* adalah F.PDIP, F.P. Golkar dan F.PPP.

Dari kelima isu krusial yang menjadi perdebatan panjang pembahasan RUU Pemilu seperti yang dijelaskan di atas, terdapat satu isu krusial utama yang nantinya akan menjadi faktor penentu dalam pertarungan kekuasaan pada konsesi akhir keputusan politik di rapat paripurna, yaitu *presidential threshold (PT)*. Isu ini menjadi strategis karena fraksi-fraksi di DPR berpandangan bahwa dalam pelaksanaan Pemilu serentak terdapat *coattail effect*, di mana Pemilu Presiden berdampak pada Pemilu Legislatif. Pandangan ini sebenarnya bukan hal yang baru, karena dalam praktek pemilu setentak di negara lain, menegaskan kebenaran *coattail effect* dalam praktek Pemilu.

Dalam konteks ini, fraksi-fraksi di DPR memandang sama seperti yang dikemukakan Shugart (1996) bahwa Pemilu serentak menimbulkan *coattail effect*, di mana keterpilihan calon presiden akan

mempengaruhi keterpilihan calon anggota legislatif. Ini berarti, setelah memilih calon presiden, pemilih cenderung memilih partai politik atau koalisi partai politik yang mencalonkan presiden yang dipilihnya. Selanjutnya, Shugart memberikan contoh Pemilu serentak mulai diterapkan di Brasil sejak awal 1994 dan berhasil menstabilkan pemerintahan, sehingga dalam kurun 15 tahun kemudian, Brasil menjadi kekuatan ekonomi dunia. Suksesnya Brasil kemudian diikuti oleh negara-negara lain di kawasan itu, sehingga Pemilu serentak berhasil mematahkan tesis bahwa sistem pemerintahan presidensial tidak kompatibel dengan sistem multipartai dengan Pemilu proporsionalnya. Penelitian Shugart ini memperlihatkan bahwa, di banyak negara, semakin serentak Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota Legislatif, semakin dapat dipetik manfaat konsolidasi baik untuk sistem kepartaian di Parlemen maupun Sistem Kepartaian Kepresidenan. Fenomena inilah yang menjadi dasar pemerintah dalam memberlakukan *PT* 20 persen kursi di DPR atau 25 persen suara sah nasional dengan argumentasi ilmiahnya seperti yang tertuang dalam halaman 43 naskah akademik RUU Pemilu.

Selain itu, *coattail effect* akan menentukan proyeksi perolehan suara legislatif dalam konteks koalisi yang terbentuk dalam Pemilu Presiden. Ini yang memaksa para elit partai politik untuk memberikan perhatian lebih pada isu *presidential threshold (PT)* ini. Konsekuensi dari *coattail effect* pada *presidential threshold (PT)* ini terbagi menjadi dua level. Pertama, partai politik yang berpeluang mencalonkan presiden, di mana partai ini mempunyai dua agenda, yaitu kontestasi Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif. Kedua, pada partai politik yang tidak berpeluang mencalonkan presiden tetapi hanya menjadi koalisi pendukung calon presiden. Hal ini yang kemudian menjadi daya tawar partai besar dan mempunyai kandidat calon presiden untuk dapat mempengaruhi sikap partai lainnya yang tidak berpeluang mencalonkan presiden. Di sisi lainnya, keuntungan dari partai politik pendukung calon presiden dapat membantu meningkatkan perolehan suara legislatif, sehingga PDI-P sebagai

pengusung *incumbent* mempunyai posisi strategis dalam memainkan peran untuk mendapatkan dukungan dari partai lainnya. Babak akhir perdebatan dan persaingan antar fraksi dalam isu *presidential threshold (PT)* secara garis besar terfragmentasi menjadi dua bagian, yaitu menghilangkan *presidential threshold* (nol persen) dan mempertahankan *presidential threshold* (20 persen kursi DPR atau 25 suara sah nasional). Meskipun terdapat opsi lain dalam pembahasan, tetapi itu hanya hanya bagian *grand desain* dari dua skenario itu yang pada akhirnya akan mengerucut pada dua *grand desain* tersebut. Kekuatan politik yang mendukung pemerintah, mendasarkan pada argumen bahwa pemberlakuan *presidential threshold* akan membawa dampak pada penguatan sistem presidensial di Indonesia, di mana dalam perkembangan politik akhir-akhir ini mengalami kemunduran. Sedangkan kekuatan politik yang dapat dikategorikan sebagai kekuatan di luar pemerintah berpendapat bahwa dengan pemilu serentak maka *presidential threshold (PT)* kehilangan legitimasi karena diperoleh dari hasil Pemilu 2014 dan tidak membuka ruang yang luas dalam partisipasi politik pada pemilihan presiden. Setelah *Deadlock* dalam keputusan politik di tingkat Pansus ini, kemudian menggeser pertarungan kekuasaan pada dari fraksi di DPR kepada elit partai politik.

B. Konsesi Akhir Keputusan Politik Sistem Pemilu

Keputusan akhir pembahasan RUU Pemilu sejatinya saat rapat Pansus RUU Pemilu dengan agenda memutuskan rekomendasi Pansus yang akan dibawa pada rapat paripurna untuk pengesahan. Namun, Rapat Pansus RUU Pemilu DPR pada Kamis malam, tanggal 13 Juli 2017 kembali gagal mengambil keputusan atas 5 isu krusial yang gagal mencapai keputusan sejak bulan April 2017. Setelah memasuki fase akhir pembahasan RUU Pemilu, isu-isu krusial yang menjadi perdebatan panjang dalam rapat Pansus, pada gilirannya kini mampu memetakan dukungan politik fraksi di DPR ke dalam lima paket isu. Lima isu krusial tersebut menjadi fokus pada penetapan RUU Pemilu karena pembahasannya tidak mencapai kesepakatan di tingkat Pansus.

Lima isu krusial tersebut ditawarkan oleh pansus dalam 5 paket yang dapat dijadikan pilihan bagi partai politik di DPR antara lain:

Tabel 1. Paket isu dalam rapat paripurna

Paket A	Paket B
1. Presidential threshold: 20-25 persen	1. Presidential threshold: 0 persen
2. Parliamentary threshold: 4 persen	2. Parliamentary threshold: 4 persen
3. Sistem Pemilu: terbuka	3. Sistem Pemilu: terbuka
4. Dapil magnitude DPR: 3-10	4. Dapil magnitude DPR: 3-10
5. Konversi suara: <i>sainte lague</i> murni	5. Konversi suara: <i>quota hare</i>
Paket C	Paket D
1. Presidential threshold: 10-15 persen	1. Presidential threshold: 10-15 persen
2. Parliamentary threshold: 4 persen	2. Parliamentary threshold: 5 persen
3. Sistem Pemilu: terbuka	3. Sistem Pemilu: terbuka
4. Dapil magnitude DPR: 3-10	4. Dapil magnitude DPR: 3-8
5. Konversi suara: <i>quota hare</i>	5. Konversi suara: <i>sainte lague</i> murni
Paket E	
1. Presidential threshold: 20-25 persen	
2. Parliamentary threshold: 3,5 persen	
3. Sistem Pemilu: terbuka	
4. Dapil magnitude DPR: 3-10	
5. Metode konversi suara: kuota Hare	

Sumber: Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Pemilu, data setelah diolah.

Sebenarnya ada 5 Fraksi yang sudah memilih Paket A, yaitu F.PDI-P, F.Golkar, F.PPP, F.P.Nasdem dan F.P.Hanura. Sedangkan 4 Fraksi lainnya, F.P.Gerindra, F.P.Demokrat, F.PAN, F.P.KB dan F.P.KS belum memutuskan satu diantara 5 paket yang ditawarkan Pansus RUU Pemilu. Akhirnya Pansus sepakat keputusan tentang 5 paket isu sistem Pemilu ini untuk dibawa ke sidang paripurna DPR.

Dengan melihat peta politik suara fraksi-fraksi ini, jika dilakukan *voting* kemungkinan besar pemenangnya adalah Paket A, dengan hitungan sebagai berikut:

Tabel 2. Peta Dukungan Politik Rapat Paripurna RUU Pemilu (Sebelum Scors)

No	Pendukung Paket A	Kursi	Pendukung di Luar Paket A	Kursi
1.	PDI Perjuangan	109	Gerindra	73
2.	Partai Golkar	91	Demokrat	61
3.	PPP	39	PAN	48
4.	Parta Nasdem	36	PKB	47
5.	Partai Hanura	16	PKS	40
	Jumlah	291	Jumlah	269

Sumber: Keputusan KPU No. 416/Kpts/KPU/2014, data setelah diolah.

Dengan perolehan 291 suara, sebenarnya pendukung opsi *PT* 20 persen jumlah kursi di DPR atau 25 persen dari perolehan suara sah telah memenangkan pertarungan. Ini berarti sistem tidak jauh berbeda dengan Pemilu 2009 dan 2014. Perbedaannya hanya pada *Parliamentary Threshold* yang naik menjadi 4 persen, dan kembali digunakannya metode konversi *sainte lague* murni seperti pada Pemilu 2009, sedangkan pada Pemilu 2014 menggunakan metode konversi suara *quota hare*. Sebenarnya, Opsi *PT* 20 persen jumlah kursi di DPR atau 25 persen dari perolehan suara sah juga ditawarkan pada opsi Paket E. Perbedaannya ada pada *Parliamentary Threshold* yang naik menjadi 4 persen pada Paket A dan tetap 3,5 paersen pada Paket E, dan sistem *sainte lague* murni pada Paket A dan sistem *quota hare* pada Paket E.

Sebelumnya F.PDI-P menginginkan metode konversi suara *quota hare* dan cenderung memilih Paket E, namun kuatnya pilihan F.P. Golkar pada metode konversi suara *sainte lague* murni menjadikan F.PDI-P melalui mediasi pemerintah melunak untuk memilih Paket A. Paket A yang didalamnya terdapat ketentuan *Presidential Threshold* 20 persen jumlah kursi di DPR atau 25 persen yang didukung oleh pemerintah hampir dipastikan menang. Meskipun belum menjadi keputusan resmi, namun Menteri Dalam Negeri menyambut baik bertambahnya dukungan *Presidential Threshold* 20 persen jumlah kursi di DPR atau 25 persen dari perolehan suara sah yang mendapatkan dukungan politik baru dari F.PPP dan F.P.Hanura, di mana semula hanya didukung oleh F.PDI-P, F.P.Golkar dan F.P.Nasdem yang berarti diantara 560 kursi DPR, 291 kursi atau lebih dari lima puluh persen memilih opsi *Presidential Threshold* 20 persen jumlah kursi di DPR atau 25 persen dari perolehan suara sah.

Di luar dukungan Pemerintah, pada saat yang sama belum mengerucut pada satu pilihan politik. F.Demokrat bersikukuh dengan peno-

lakan opsi *PT20* persen jumlah kursi di DPR atau 25 persen dari perolehan suara sah, sedangkan F. P.Gerindra, F.PKB, F.PKS dan F.PAN suaranya masih terpecah antara pilihan Paket C dan Paket D. Jika semua fraksi ini bergabung hanya dalam satu saja suaranya tetap kalah. Terlebih apabila F.PKB menyeberang ke Paket A, di mana F.PKB dalam sejarahnya, selalu mendukung pemerintah dalam pembuatan kebijakan.

Proses komunikasi politik yang dilakukan secara maraton dan tidak menemukan titik temu ini, sesuai dengan mekanisme yang berlaku maka sidang kemudian di *scors* untuk melakukan lobi. Konsesi politik yang dilakukan melalui lobi tidak berhasil dilakukan sehingga setelah sidang paripurna kembali dibuka, keputusan terkait pilihan paket tidak didapatkan. Namun, seiring dengan lamanya *scoursing* rapat, berhasil merubah peta politik yang ditandai dengan masuknya F.PKB terhadap paket A. Berubahnya peta politik ini diakui oleh fraksi-fraksi di DPR bukan hasil dari komunikasi yang dilakukan dalam mekanisme lobi, tetapi terdapat arahan dari elit partai kepada masing-masing fraksi di DPR terkait sikap dan dukungan politiknya terhadap isu krusial yang tidak menemui titik temu ini. Dengan demikian fraksi hanya menung-gu arahan dan keputusan dari elit partai. Ber-gabungnya F.PKB terhadap dukungan paket A, maka hitungannya sebagai berikut:

Tabel 3. Peta Dukungan Politik Rapat Paripurna RUU Pemilu (Setelah Scors)

No	Pendukung Paket A	Kursi	Pendukung di Luar Paket A	Kursi
1.	PDI Perjuangan	109	Gerindra	73
2.	Partai Golkar	91	Demokrat	61
3.	PPP	39	PAN	48
4.	Parta Nasdem	36	PKS	40
5.	Partai Hanura	16		
6.	PKB	47		
	Jumlah	338	Jumlah	222

Sumber: Keputusan KPU No. 416/Kpts/KPU/2014, data setelah diolah.

Setelah mendapatkan dukungan politik dari enam fraksi di DPR pada paket A, F.PDI-P mengusulkan *voting* dilakukan karena rapat sudah memakan banyak waktu dan sudah banyak memutuskan banyak hal. Langkah F.

PDI-P ini sebenarnya dapat dikatakan sebagai bentuk kemenangan politik setelah berhasil menyatukan dukungan politik partai pendukung pemerintah, di mana dalam pembahasan di tingkat Pansus sikap dan pandangan politiknya sering kali berbeda. Sedangkan sikap F.PAN yang mendukung paket B dapat dikatakan tidak berbanding lurus dengan fraksi pendukung pemerintah lainnya. Sikap politik yang berbeda dengan pemerintah lainnya juga sering kali ditunjukkan oleh F.PAN dalam beberapa kasus sebelumnya. Sebagai contoh dalam kasus penolakan Perppu ormas yang dikeluarkan pemerintah, di mana F.PAN satu-satunya fraksi koalisi pemerintah yang menolak Perppu ormas yang dikeluarkan pemerintah itu. Kondisi seperti ini memang lazim terjadi dalam eksistensi dukungan politik dalam sistem presidensial, karena dukungan politik tidak bersifat permanen, tetapi lebih pada kalkulasi kepentingan. Proyeksi politik PAN pada Pemilu 2019 yang berbeda dengan pemerintah menyebabkan berbedanya sikap politik F.PAN dalam Keputusan politik RUU Pemilu menjadi hal yang wajar.

SIMPULAN

Proses untuk mencapai keputusan politik dalam pembentukan regulasi Pemilu di DPR memunculkan pertarungan kekuasaan di DPR. Sedangkan proses pembahasan dalam pembentukan regulasi Pemilu sendiri menggambarkan terbentuknya proses politik yang rumit dan dinamis. Dinamisasi ini secara langsung dapat dilihat dari kuatnya perdebatan dalam setiap isu krusial dan memakan waktu yang lama. Kondisi ini tidak dapat dipisahkan pada sejumlah isu krusial sistem Pemilu yang dijadikan objek bahasan regulasi Pemilu, di mana isu-isu ini menjadi instrumen kelembagaan penting dalam demokrasi yang ditandai kompetisi dalam memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan, akan menjadi fokus utama antar fraksi dalam membentuk regulasi. Tulisan ini melakukan suatu analisis tentang fenomena politik yang berkembang dengan memfokuskan pada isu-isu krusial, yaitu *parliamentary threshold*, *presidential threshold (PT)*, sistem Pemilu legislatif, penataan Daerah Pemilihan (DAPIL) dan metode konversi suara. Proses politik ini merupakan salah satu kontribusi yang signifikan bagi perkembangan regulasi Pemilu yang dihasilkan. Konsekuensi logis

sistem Pemilu yang diberlakukan itu nantinya akan berdampak pada kepemiluan secara luas, kemudian berdampak pada masa depan partai politik dalam kontestasi maupun perkembangan demokrasi di Indonesia.

Tulisan ini juga menunjukkan bahwa pertarungan kekuasaan dalam proses pengambilan keputusan politik regulasi Pemilu melalui beberapa tahap, yaitu dimulai dari perdebatan-perdebatan antar fraksi di DPR dalam upaya mendominasi agenda partai masing-masing fraksi untuk dapat diterima dan masuk menjadi meteri kebijakan. Selanjutnya, memasuki fase akhir pembahasan RUU Pemilu, isu-isu krusial yang menjadi *concern* partai politik ini kemudian menciptakan pengelompokan dukungan politik fraksi di DPR ke dalam lima paket isu. Lima isu krusial inilah yang menjadi fokus pada penetapan RUU Pemilu karena pembahasannya tidak mencapai kesepakatan di tingkat Pansus.

Dari kajian ini, dapat disimpulkan bahwa dalam proses politik dalam pembentukan regulasi Pemilu di Indonesia semakin ditentukan oleh elite. Hal ini tergambar dari perubahan sikap dan pandangan politik fraksi-fraksi di DPR yang berubah dari sikap dan pandangannya pada pembahasan di tingkat Pansus. Perubahan sikap dan pandangan ini terjadi menjelang tahap akhir proses pembahasan RUU Pemilu sebagai dampak dari adanya pengarahannya sikap dan pandangan fraksi-fraksi di DPR dari elite partai. Imbas dari kondisi ini adalah sulitnya pembangunan sistem Pemilu yang demokratis karena berhadapan dengan kepentingan elite dalam proses pembentukan regulasi Pemilu.

Perubahan sistem Pemilu yang demokratis mengharuskan partai-partai untuk mengubah strateginya dengan tidak mengintervensi proses pembentukan regulasi Pemilu pada kepentingan jangka pendek partai politik. Regulasi Pemilu yang menjadi salah satu prasyarat penting terbentuknya Pemilu yang demokratis harus steril dari kepentingan partai politik tertentu dan lebih mengedepankan pembentukan sistem Pemilu yang kuat. Selain itu, partai politik harus menempatkan proyeksi kesuksesan pada Pemilu 2019 dengan melakukan penguatan kualitas kelembagaan partai sehingga dapat menghasilkan wakil rakyat yang profesional. Jika penguatan kelembagaan partai ini dapat berjalan dengan baik, maka secara langsung berdampak pada kesuksesan partai dalam memperoleh dukungan raktat pada Pemilu tanpa harus mengintervensi

pembentukan regulasi Pemilu yang berpihak pada kepentingan partainya. Ini penting, karena intervensi partai pada pembentukan regulasi Pemilu tidak hanya menghambat penguatan sistem Pemilu, tetapi juga pada *output* yang dihasilkan dari Pemilu itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J.E. (2003). *Public Policymaking; An Introduction*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Asshiddiqie, J. (2014). *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: PT Grafindo Persada.
- Axelrod, R. (1970). *Conflict of Interest*. Chicago: Markham.
- Bacrach, P and Baratz, M.S. (1962). "Two Faces of Power." *The American Political Science Review*, Vol. 56 (4), 947-952.
- Budiardjo, M. (1991). *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Sinar Harapan.
- _____. (2015). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Creswell, J.W. (2012). *Research design Pendekatan kualitatif, Kuantitatif dan Mixed; Cetakan ke-2*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Cipto, B. (2000). *Partai, Kekuasaan dan militerisme*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dahrendorf, Ralf. (1957). *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press
- Dahl, R.A. (1972). "The Concept of Power." *Behavioral Science*, Vol. 2 (3), 201-215. Doi: <https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>.
- Deswaan, A. (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formation*. Amsterdam: Elsevier.
- Gaffar, A. (2004). *Politik Indonesia menuju Transisi demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Goodin, R. and Klingemann H.D. (1996). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press
- Goodman, G.R. (2007). *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Kencana.

- Harun, R. (2006). *Komunikasi Politik sebagai Suatu Pengantar*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Heawood, A. (2004). *Political Theory An Introduction, Third Edition*. New York: Palgrave Macmillan.
- _____. (2014). *Politik, Edisi Keempat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hidayat, I. (2009). *Teori-Teori Politik*. Malang: SETARA press.
- Kantaprawira, R. (1997). *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*. Bandung: Sinar Baru.
- Katz, R. and Mair, P. (2009). "The Cartel Party Thesis: A Restatement." *Perspectives on Politics*, Vol. 7 (4), 753-766. Doi: <https://doi.org/10.1017/S1537592709991782>.
- Lasswell, H.D. (1963). *Power and Society a Frame Work Of Political Inquiry*. Yale: Yale University Press.
- Laver, M. (1998). "Models of government formation." *Annual Review of Political Science*, Vol. 1, 1-25. Doi: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.1>.
- Lev, D.S. (1972). *Islamic Court In Indonesia*. Berkeley: University of California Press.
- _____. (2014). *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan, Cetakan Keempat*. Jakarta: LP3ES
- Lukes, S. (1980). *Power: A Radicl View*. London: Macmillan Press.
- Moleong, L.J. (2005). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mufti. (2013). *Kekuatan Politik di Indonesia*. Bandung: Pustaka Setia.
- Reilly, B. (1999). "Reformasi Pemilu di Indonesia: Sejumlah Pilihan." Dalam Julia I. Suryakusuma (ed.). *Almanak Parpol Indonesia Pemilu 1999*. Jakarta: Almanak Parpol Indonesia.
- Reynolds, A. (2001). "Merancang Sistem Pemilihan Umum." Dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (eds.). *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*. Bandung: Mizan.
- Riker, W. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Sills, David L. (Ed.). (1972). *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11. New York: The Macmillan Company The Free Press
- Strom, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Subekti, R. (1992). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Ganesha Ilmu.
- Suseno, M. (1992). *Etika Politik, Cetakan Ketiga*. Jakarta: PT Gramedia.
- Zahariadis, N. (Ed.). (2016). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited