

Seri Demokrasi Elektoral  
Buku 1

# Merancang Sistem Politik Demokratis

Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif



Seri Demokrasi Elektoral

Buku 1

# **Merancang Sistem Politik Demokratis**

Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif



**Merancang Sistem Politik Demokratis**  
Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif

**BUKU 1**

**Penanggung Jawab :**  
Utama Sandjaja

**Tim Penulis :**  
Ramlan Surbakti  
Didik Supriyanto  
Hasyim Asy'ari

**Editor :**  
Sidik Pramono

**Penanggung Jawab Teknis :**  
Setio. W. Soemeri  
Agung Wasono  
Nindita Paramastuti

**Seri Publikasi :**  
Materi Advokasi untuk Perubahan Undang-undang Pemilu

**Cetakan Pertama :**  
September 2011

ISBN 978-979-26-9661-5

Diterbitkan oleh:

**Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan**

Jl. Wolter Monginsidi No. 3,  
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA  
Phone +62-21-7279-9566, Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916  
<http://www.kemitraan.or.id>

## Daftar Singkatan

<b>APBD</b>	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
<b>APBN</b>	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
<b>Bawaslu</b>	: Badan Pengawas Pemilihan Umum
<b>BPP</b>	: Bilangan Pembagi Pemilihan
<b>Dapil</b>	: Daerah Pemilihan
<b>DPR</b>	: Dewan Perwakilan Rakyat
<b>DPD</b>	: Dewan Perwakilan Daerah
<b>DPP</b>	: Dewan Pimpinan Pusat
<b>DPRD</b>	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
<b>DCT</b>	: Daftar Calon Tetap
<b>DPT</b>	: Daftar Pemilih Tetap
<b>Gerindra, Partai</b>	: Gerakan Indonesia Raya
<b>Hanura, Partai</b>	: Hati Nurani Rakyat
<b>Komnas HAM</b>	: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
<b>KPU</b>	: Komisi Pemilihan Umum
<b>LSM</b>	: Lembaga Swadaya Masyarakat
<b>MA</b>	: Mahkamah Agung
<b>MK</b>	: Mahkamah Konstitusi
<b>MMP</b>	: Mix Member Proportional
<b>OPOVOV</b>	: One Person One Vote One Value
<b>P4</b>	: Partai Politik Peserta Pemilihan Umum
<b>PAN</b>	: Partai Amanat Nasional
<b>Panwas</b>	: Panitia Pengawas Pemilihan Umum
<b>Parpol</b>	: Partai Politik
<b>PDI-P</b>	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
<b>Pemilu</b>	: Pemilihan Umum
<b>Perda</b>	: Peraturan Daerah
<b>Pilkada</b>	: Pemilihan Umum Kepala Daerah
<b>PKB</b>	: Partai Kebangkitan Bangsa
<b>PKS</b>	: Partai Keadilan Sejahtera
<b>PP</b>	: Peraturan Pemerintah
<b>PPP</b>	: Partai Persatuan Pembangunan
<b>RUA</b>	: Rapat Umum Anggota
<b>UU</b>	: Undang-Undang
<b>UUD 1945</b>	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

## Kata Pengantar

---

### Direktur Eksekutif Kemitraan

Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun di atas praktek dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik yang berkelanjutan adalah visi dari Kemitraan yang diwujudkan melalui berbagai macam program dan kegiatan. Kemitraan yakin bahwa salah satu kunci pewujudan visi di atas adalah dengan diterapkannya pemilihan umum yang adil dan demokratis. Oleh karena itu, sejak didirikannya pada tahun 2000, Kemitraan terus menerus melakukan kajian dan menyusun rekomendasi kebijakan terkait reformasi sistem pemilihan di Indonesia.

Salah satu upaya yang saat ini dilakukan Kemitraan adalah dengan menyusun seri advokasi demokrasi elektoral di Indonesia yang terdiri dari 3 (tiga) bagian dan secara lebih rinci terdiri dari 16 (enam belas) seri advokasi. Pada bagian pertama tentang **Sistem Pemilu** terdiri dari 8 seri advokasi yang meliputi; Merancang Sistem Politik Demokratis, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan, Menyederhanakan Jumlah Partai Politik, Menyetarakan Nilai Suara, Mempertegas Basis Keterwakilan, Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik, Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, dan Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih.

Pada bagian kedua tentang **Manajemen Pemilu**, terdiri dari 5 seri advokasi yakni; Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih, Mengendalikan Politik Uang, Menjaga Kedaulatan Pemilih, Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu, dan Menjaga Integritas Proses Pemungutan dan Perhitungan Suara.

Pada bagian ketiga tentang **Penegakan Hukum Pemilu**, terdiri dari 3 seri advokasi yakni; Membuka Ruang dan Mekanisme Pengaduan Pemilu, Menangani Pelanggaran Pemilu, dan Menyelesaikan Perselisihan Pemilu.

Seri advokasi demokrasi elektoral tersebut disusun melalui metode yang tidak sederhana. Untuk ini, Kemitraan menyelenggarakan berbagai seminar publik maupun *focus group discussions* (FGDs) bersama dengan para pakar pemilu di Jakarta dan di beberapa daerah terpilih. Kemitraan juga melakukan studi perbandingan dengan sistem pemilu di beberapa negara, kajian dan

simulasi matematika pemilu, dan juga studi kepustakaan dari banyak referensi mengenai kepemiluan dan sistem kenegaraan.

Kami mengucapkan terimakasih kepada seluruh tim di Kemitraan terutama di *Cluster* Tata Pemerintahan Demokratis yang telah memungkinkan seri advokasi demokrasi elektoral ini sampai kepada tangan pembaca. Kepada Utama Sandjaja Ph.D, Prof. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, August Mellaz, Sidik Pramono, Setio Soemeri, Agung Wasono, dan Nindita Paramastuti yang bekerja sebagai tim dalam menyelesaikan buku ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran selama buku ini kami susun yang tidak dapat kami sebutkan satu-per-satu.

Kami berharap, seri advokasi demokrasi elektoral ini mampu menjadi rujukan bagi seluruh stakeholder pemilu di Indonesia seperti Depdagri, DPR RI, KPU, Bawaslu, KPUD, Panwaslu dan juga menjadi bahan diskursus bagi siapapun yang peduli terhadap masa depan sistem kepemiluan di Indonesia.

Kami menyadari seri advokasi demokrasi elektoral ini masih jauh dari sempurna, sehingga masukan untuk perbaikan naskah dari para pembaca sangat diharapkan untuk penyempurnaan ide dan gagasan reformasi sistem kepemiluan pada masa yang akan datang. Tujuan kami tidak lain dari keinginan kita semua untuk membuat pemilihan umum sebagai sarana demokratis yang efektif dalam menyalurkan aspirasi rakyat demi kepentingan rakyat dan negara Republik Indonesia.

Akhirnya kami ucapkan selamat membaca!

Jakarta, Juli 2011

**Wicaksono Sarosa**

Direktur Eksekutif Kemitraan

## Kata Pengantar

---

### Kepala Unit Kerja Tata-Pemerintahan Demokratis Kemitraan

Pemilu merupakan kontestasi (kompetisi) politik untuk memilih pemimpin politik yang akan membentuk dan menjalankan kekuasaan pemerintahan. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilu yang transparan, jujur, adil, dan akuntabel merupakan prasyarat utama dalam membangun sistem politik yang demokratis. Sejak tumbangannya rezim Orde Baru, Indonesia mengklaim telah menyelenggarakan tiga kali pemilu yang demokratis (tahun 1999, 2004, dan 2009). Komunitas internasional, melalui para pengamat pemilunya, juga telah menyatakan pemilu Indonesia sebagai pemilu yang demokratis.

Sebagai negara yang kompleks dalam transisi demokrasi, para politisi dan pembuat kebijakan telah melakukan berbagai eksperimentasi politik pada sistem pemilu di Indonesia. Pada tahun 1999, Indonesia menyelenggarakan pemilu multipartai lagi setelah tahun 1955. Di tahun 2004, Indonesia menyelenggarakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dan Dewan Perwakilan Daerah. Setelah Pemilu 2004, Indonesia juga telah memutuskan untuk menyelenggarakan pemilu kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) secara langsung sejak tahun 2005. Dan di tahun 2009, Indonesia memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat di tingkat nasional dan daerah melalui suara terbanyak setelah keluarnya keputusan Mahkamah Konstitusi. Sekilas, sistem pemilu di Indonesia terlihat lebih demokratis pemilihan langsung dengan suara terbanyak. Para politisi dan pembuat kebijakan meyakini bahwa mereka telah membuat sistem pemilu yang lebih baik dan demokratis. Apakah memang sistem pemilu Indonesia menjadi lebih baik dan demokratis yang mampu menghasilkan pemerintahan yang akuntabel?

Dalam realitas aktualnya, tiga kali penyelenggaraan pemilu di Indonesia belum berhasil menciptakan pemerintahan yang efektif dan akuntabel dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Berbagai kemelut di pemerintahan, buruknya mekanisme "*checks and balances*" antar lembaga negara, partai

politik yang saling “menyandera” lewat dugaan kasus-kasus korupsi, “bocornya” anggaran negara karena banyak transaksi politik antara politisi dan aparat pemerintah, dan rendahnya kinerja aparat pemerintah dalam memberikan layanan publik kepada masyarakat. Fenomena-fenomena ini menunjukkan bahwa pelaksanaan “pemilu yang demokratis” pun belum menjamin hadirnya pemerintahan yang efektif dan akuntabel. Padahal pemilu diyakini sebagai prasyarat dan pintu masuk utama sistem pemerintahan yang demokratis. Kalau begitu, masih pentingkah memikirkan penataan dan reformasi sistem kepemiluan di Indonesia?

Jawabannya masih sangat perlu dan harus segera karena selama ini sistem kepemiluan di Indonesia telah direduksi menjadi ritual legislasi lima tahunan yang berujung pada revisi peraturan perundang-undangan sebelumnya tentang kepemiluan sebagai warisan politik legislasi Orde Baru. Proses ritual inilah yang kemudian menjadi ajang negosiasi dan transaksi politik antara partai politik besar dan menengah yang memiliki kursi di DPR, partai politik di parlemen dan partai politik non parlemen, dan politisi dan aparat pemerintah. Sehingga yang muncul di akhir terfokus pada “permainan” pasal-pasal dalam perubahan peraturan perundang-undangannya daripada membangun visi desain besar mengenai sistem kepemiluan di Indonesia. Akibatnya, sistem kepemiluan yang direvisi tidak memiliki koherensi internal yang bagus, tetapi menimbulkan banyak potensi kerancuan, kontradiksi, dan juga sengketa. Hal ini terlihat dari formula pemilihan dengan “suara terbanyak” di Pemilu 2009 yang diasumsikan akan meningkatkan akuntabilitas politik wakil rakyat karena dipilih langsung, ternyata menimbulkan permasalahan baru. Yang terjadi adalah munculnya banyak penunggang bebas (*free rider*) yang berorientasi wiraswasta politik (*political entrepreneur*) dan tidak mengakar pada komunitasnya. Politik uang melalui transaksi dan konsesi politik semakin meningkat tajam dan dianggap “lumrah” bagi politisi maupun sebagian masyarakat.



Kalau pola dan modus menata dan merevisi sistem kepemiluan di Indonesia didasari pada motivasi politik pragmatis yang semata hanya mencari kursi kekuasaan, dapat dipastikan sistem kepemiluan di Indonesia akan mengalami kemunduran dan degradasi kualitas dan integritas. Pada akhirnya, pemilu atau pun pemilukada hanya akan menjadi prosedur kosong yang hanya menghasilkan penguasa politik yang basis orientasinya adalah politik uang, bukan pemimpin politik yang memiliki visi politik jauh ke depan, berintegritas, dan memiliki komitmen mewujudkan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial. Untuk itu, sangat diperlukan pemikiran mendasar dalam menata dan me-reformasi sistem kepemiluan di Indonesia. Pemilu bukan hanya prosedur demokrasi, tetapi juga merupakan bagian integral dari sistem demokrasi elektoral yang menjadi bangunan dasar bagi sistem pemerintahan yang efektif. Dengan kata lain, sistem demokrasi elektoral yang efektif dan akuntabel menjadi prasyarat kunci bagi terbangunnya sistem demokrasi substantif di mana pemerintahan yang berkuasa mampu memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dan mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Paradigma dan perspektif holistik dan komprehensif mengenai demokrasi elektoral ini sudah dikembangkan oleh Kemitraan guna membangun sistem kepemiluan Indonesia yang lebih demokratis dan ber-integritas. Paradigma yang dikembangkan Kemitraan ini merupakan hasil proses refleksi, diskusi, dan konsultasi berbagai pihak dan dirumuskan secara matang dan tajam oleh tim ahli Kemitraan. Proses panjang ini akhirnya telah membuahkan sebuah manuskrip serial tentang demokrasi elektoral di Indonesia. Manuskrip serial ini akan dipublikasikan menjadi 16 buku saku demokrasi elektoral yang diharapkan bisa menjadi wacana baru dalam pemikiran dan advokasi pembaruan sistem kepemiluan di Indonesia. Harapan dasar yang ada dari publikasi buku serial ini adalah para pihak yang berkepentingan mampu membangun sistem kepemiluan yang lebih kokoh dan berintegritas yang bisa menghasilkan sistem pemerintahan yang efektif dan akuntabel.

Buku serial demokrasi elektoral ini diharapkan bisa memberikan kontribusi substantif pada pembaruan sistem pemilihan di Indonesia. Atas nama Kemitraan, saya mengucapkan banyak terima kasih kepada berbagai pihak yang telah berperan dalam lahirnya buku serial ini, khususnya tim ahli Kemitraan, Prof. Ramlan Surbakti, Mas Didik Supriyanto, dan Mas Hasyim As'yari. Terima kasih juga saya sampaikan kepada pimpinan Kemitraan yang mendukung gagasan buku serial dan staff unit kerja tata-pemerintahan yang demokratis, Setio, Agung, Dita, dan Dhien, yang bekerja keras untuk mengawal lahirnya buku serial ini. Ucapan terima kasih juga saya haturkan bagi semua pihak dan individu yang sudah berpartisipasi dalam proses dan menyumbangkan ide dan pikirannya ke dalam buku serial ini. Akhir kata, semoga buku serial ini mampu memberikan nilai tambah yang besar bagi pengembangan dan penguatan demokrasi elektoral dan konsolidasi demokrasi di Indonesia.

**Utama P. Sandjaja**

Kepala Unit Kerja Tata-Pemerintahan Demokratis Kemitraan

# Daftar Isi

Daftar Singkatan .....	iii
Kata Pengantar .....	iv
Kata Pengantar .....	vi
<b>BAB 1 Pendahuluan .....</b>	<b>1</b>
A. Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 .....	2
B. Pilar Demokrasi .....	4
<b>BAB 2 Sistem Politik Demokrasi dan Pemerintahan yang Efektif ....</b>	<b>9</b>
A. Sistem Partisipasi Politik Warga Negara .....	9
B. Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat .....	11
C. Sistem Perwakilan Politik .....	13
D. Pemerintahan Presidensial yang Efektif .....	16
E. Pemerintahan Daerah yang Efektif .....	19
<b>BAB 3 Realitas Sistem Politik Demokrasi dan Pemerintahan .....</b>	<b>21</b>
A. Sistem Partisipasi Politik Warga Negara .....	21
B. Sistem Kepartaian Pluralisme .....	22
C. Sistem Perwakilan Politik Kolutif .....	24
D. Pemerintahan Presidensial yang Tidak Efektif .....	27
E. Pemerintahan Daerah yang Tidak Efektif .....	31

<b>BAB 4</b>	<b>Desain Sistem Pemilihan Umum, Sistem Politik Demokrasi dan Pemerintahan Presidensial yang Efektif.....</b>	<b>35</b>
A.	Demokratisasi Melalui Pendekatan Kelembagaan Pilihan Rasional.....	35
B.	Sistem Pemilu Sebagai Instrumen Demokratisasi.....	42
C.	Rekomendasi Desain Sistem Pemilu .....	50
D.	Pemerintahan Presidensial yang Efektif.....	65
E.	Pemerintahan Daerah yang Efektif.....	66
F.	Keterbatasan Pendekatan Kelembagaan Pilihan Rasional.....	70
	Daftar pustaka .....	72



# BAB 1

## Pendahuluan

Sistem politik demokrasi yang selama 10 tahun terakhir dilaksanakan di Indonesia belum mampu menghasilkan pemerintahan presidensial yang efektif dalam mewujudkan kehendak rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan yang efektif tidak saja berarti bahwa kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan harus sesuai dengan kehendak rakyat (yang ditentukan melalui proses demokrasi) dan dengan konstitusi, tetapi juga dilaksanakan secara konsisten menjadi kenyataan sesuai dengan apa yang diputuskan (*get things done*).

Karena itu perlu dirancang suatu sistem politik demokrasi yang mampu menghasilkan pemerintahan presidensial yang efektif secara nasional, juga pemerintahan daerah yang efektif dalam mewujudkan kehendak rakyat sesuai dengan UUD 1945.

Bagian pertama tulisan ini (Bab I) akan menegaskan bahwa: (a) UUD 1945 mengamanatkan sistem politik demokrasi sebagai sistem politik yang harus dilaksanakan dalam proses penyelenggaraan negara, (b) UUD 1945 belum mengatur secara lengkap seluruh perangkat sistem politik demokrasi, dan karena itu, (c) perangkat sistem politik demokrasi perlu dilengkapi melalui undang-undang, dan bilamana perlu dilengkapi dengan perubahan UUD.

Bagian berikutnya dalam tulisan ini akan menegaskan bahwa sistem politik demokrasi yang dilaksanakan atau yang terjadi dalam kenyataan selama ini belum sesuai dengan sistem politik demokrasi yang dicita-citakan. Karena itu pada Bab II akan diketengahkan parameter (preskripsi dan indikator) empat pilar sistem politik demokrasi, yaitu sistem partisipasi politik warga negara, sistem kepartaian, sistem perwakilan politik, dan pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang efektif.

Deskripsi realitas masing-masing pilar sistem politik demokrasi akan disajikan pada Bab III. Pada bagian yang terakhir akan diketengahkan pendekatan yang digunakan untuk merancang sistem politik demokrasi yang mampu menghasilkan pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang efektif, berikut rekomendasi desain sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD untuk menciptakan sistem politik demokrasi tersebut.

## A. Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945

---

Setidak-tidaknya terdapat tiga kutipan dari UUD 1945 yang dapat dijadikan rujukan mengenai sistem politik yang dikehendaki para *founding fathers* Indonesia.

*Pertama*, alinea keempat Pembukaan UUD 1945 menyatakan "*kemerdekaan Kebangsaan Indonesia.....yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat....*"

*Kedua*, sila keempat Pancasila, yaitu "*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.*"

*Ketiga*, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan "*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*"

Karena itu, pertanyaan yang perlu diajukan bukanlah sistem politik macam apa yang mampu mewujudkan tujuan Negara Indonesia, melainkan sistem politik demokrasi (berkedaulatan rakyat) macam apa yang mampu mewujudkan keempat tujuan negara tersebut. Keempat tujuan yang hendak diwujudkan oleh Negara Republik Indonesia adalah "*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.*"

Kalau Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mengatakan "*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*", lantas apakah UUD 1945 sudah menentukan secara lengkap apa yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat (sistem politik demokrasi)?

Setelah mengalami perubahan sebanyak empat kali, masing-masing tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002, UUD 1945 memang sudah menentukan sebagian prinsip dan unsur sistem politik demokrasi, namun sebagian lagi belum disebutkan. Yang sudah disebutkan adalah sebagai berikut:

*Pertama*, pembagian kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif, pemeriksaan keuangan negara, dan penyelenggaraan pemilu) yang seimbang dan saling mengawasi (*check and balance in divition of power*).

*Kedua*, negara hukum dan konstitusionalisme.

*Ketiga*, penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun daerah dipilih melalui pemilihan umum.

*Keempat*, sistem perwakilan politik unikameral plus (*soft bicameral*), yaitu DPR mewakili penduduk dan DPD mewakili daerah, tetapi DPD tidak ikut membuat keputusan mengenai undang-undang.

*Kelima*, pemerintahan presidensial, sistem pemilu presiden dan wakil presiden secara lengkap, seseorang hanya dapat menjadi presiden maksimal dua kali masa jabatan, dan presiden dapat diberhentikan pada masa jabatannya apabila terbukti melanggar hukum melalui proses *impeachment*.

*Keenam*, sistem pemerintahan daerah berdasarkan desentralisasi (asas otonomi) dan tugas pembantuan.

*Ketujuh*, pengujian undang-undang berdasarkan UUD oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan di bawah undang-undang berdasarkan UU oleh Mahkamah Agung.

*Kedelapan*, pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak, tetapi pihak lain memiliki sejumlah hak, seperti mengajukan pertanyaan serta mengajukan usul dan pendapat.

*Kesembilan*, negara menjamin hak dan kebebasan warga negara serta hak asasi manusia.

*Kesepuluh*, partai politik memiliki dua peran, yaitu sebagai peserta pemilu anggota DPR dan DPRD serta mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

*Kesebelas*, peserta pemilihan umum anggota DPD adalah perseorangan, daerah pemilihan anggota DPD adalah provinsi, setiap provinsi diwakili dalam jumlah yang sama, dan jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga dari jumlah anggota DPRD.



*Kedua belas*, pemilihan umum diselenggarakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.

*Ketiga belas*, kepala daerah dipilih secara demokratis.

*Keempat belas*, demokrasi ekonomi atas dasar kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, dan keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

UUD 1945 belum menentukan: sistem pemilu anggota DPR dan DPRD, sistem pemilihan kepala daerah, sistem kepartaian, dan sistem perwakilan politik yang jelas karena DPD tidak ikut membuat keputusan mengenai sebagian undang-undang.

## B. Pilar Demokrasi

---

Dari berbagai kepustakaan ilmu politik setidaknya terdapat 11 pilar sistem politik demokrasi.<sup>1</sup>

*Pertama*, jaminan dan perlindungan akan hak dan kebebasan warga negara dan hak asasi manusia merupakan pilar utama demokrasi. Hak dan kebebasan warga negara dan hak asasi manusia ini bukan pemberian negara atau golongan melainkan hak yang melekat pada setiap manusia sebagai ciptaan Allah yang Maha Esa. Hak berserikat, hak menyatakan pendapat, hak mendapatkan informasi, bebas dari rasa takut, bebas dari kelaparan, kebebasan beragama, bebas dari kebodohan, merupakan sejumlah contoh hak dan kebebasan warga negara.

*Kedua*, partisipasi aktif seluruh rakyat sebagai warga negara dalam kehidupan politik dan kemasyarakatan (*participatory democracy*). Partisipasi politik sebagai kegiatan mempengaruhi pembuatan dan

---

<sup>1</sup> Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT: Yale University Press, 1971; Freedom House, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Lanham, MD.: Rowman & Littlefield, 2005; Paula Becker dan Jean-Aime A. Raveloson, *What is Democracy?*, Friedrich Ebert Stiftung, 2008; Larry J. Diamond, dan Marc Platter (ed.), *Democracy: A Reader*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 2009; Gerardo Munck, *Measuring Democracy: A Bridge Between Scholarship and Politics*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 2009; Jargen Moller dan Svend-Erik Skaaning, "Beyond the Radical Delusion: Conceptualizing and Measuring Democracy and Non-democracy," *International Political Science Review*, Volume 31, Number 3 June 2010, p. 261-284.

pelaksanaan kebijakan publik adalah peran warga negara dalam demokrasi.

*Ketiga*, sistem memilih dan mengganti penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif, pada tingkat nasional dan daerah, melalui penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan, dan akuntabel. Demokrasi adalah sistem politik yang menjamin kompetisi yang adil untuk mendapatkan kekuasaan. Demokrasi adalah pemerintahan milik rakyat, dalam mana kekuasaan tertinggi (kedaulatan) diletakkan pada tangan rakyat, dan dilaksanakan oleh rakyat dan/atau oleh orang-orang yang dipilih oleh rakyat berdasarkan asas-asas pemilu yang demokratis, untuk kepentingan rakyat. Karena itu demokrasi perwakilan (*representative democracy*) merupakan salah satu pilar sistem politik demokrasi.

*Keempat*, negara hukum (*rule of law*) yang tidak saja menerapkan hukum dan prosedur yang sama kepada semua warga negara, apapun jabatan dan status ekonominya, tetapi juga penyelenggaraan negara (penggunaan kekuasaan negara) harus berdasarkan hukum. Demokrasi adalah sistem pemerintahan berdasarkan hukum, bukan pemerintahan atas kehendak individual. Akan tetapi hukum juga dirumuskan dan ditetapkan melalui proses yang demokratis.

*Kelima*, pembagian kekuasaan negara secara seimbang dan saling mengawasi (*check and balance separation of power*) antara legislatif, eksekutif, yudikatif, dan tugas dan kewenangan negara lainnya sehingga tidak saja menjamin kejelasan tentang lembaga apa menyelenggarakan tugas dan kewenangan apa dan mencegah dominasi satu lembaga terhadap lembaga lainnya. Hal itu terutama untuk mencegah penggunaan kekuasaan negara yang mengancam hak dan kebebasan warga negara, hak asasi manusia, dan kepentingan umum.

*Keenam*, pemerintahan dan oposisi yang efektif. Pemerintahan yang efektif ditandai oleh kemampuan pemerintah dan birokrasi melaksanakan undang-undang dan kebijakan publik untuk mewujudkan dan mencapai tujuan negara. Oposisi yang efektif tidaklah ditandai terutama oleh kemampuannya menjatuhkan pemerintah, melainkan kemampuannya mengimbangi pemerintah (dan parpol pendukung pemerintah di parlemen) dalam menyusun undang-undang sesuai dengan aspirasi

dan harapan konstituen dan juga dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.

*Ketujuh*, sistem pemerintahan daerah berdasarkan desentralisasi, baik dalam arti urusan pemerintahan maupun sumber anggaran. Artinya, warga daerah berhak mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri (dalam urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah) berdasarkan prakarsa, karakteristik, dan kemampuan daerah. Daerah otonom akan dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut apabila disediakan sumber anggaran, baik berupa kewenangan mencari anggaran maupun berupa bagi hasil, berdasarkan pertimbangan keuangan antara pusat dengan daerah.

*Kedelapan*, paham konstitusionalisme, yaitu UUD berisi berbagai bentuk dan mekanisme pembatasan kekuasaan negara agar kekuasaan negara tidak disalahgunakan untuk kepentingan pribadi dan golongan ataupun menindas atau membatasi hak dan kebebasan warga negara. Kekuasaan negara digunakan untuk mewujudkan tujuan negara.

*Kesembilan*, pemerintahan oleh partai mayoritas dengan menghargai hak-hak dasar kalangan minoritas. Yang dimaksud dengan mayoritas dalam demokrasi adalah parpol atau pasangan calon yang mendapatkan suara mayoritas melalui pemilu, yaitu jumlah suara yang melebihi gabungan jumlah suara parpol lain atau gabungan jumlah suara pasangan calon lain. Yang dimaksud dengan minoritas dalam demokrasi adalah parpol atau pasangan calon yang tidak mencapai jumlah suara mayoritas. Hak dasar minoritas, antara lain hak dan kebebasan warga negara yang dijamin dalam UUD dan hak menyatakan aspirasi dan kepentingannya dalam pembuatan keputusan. Hak dan kebebasan warga negara dan hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD tidak dapat dijadikan sebagai isu dalam pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak.

*Kesepuluh*, pluralisme sebagai karakteristik masyarakat demokratis. Demokrasi pada dasarnya lebih dari sekadar seperangkat ketentuan dan prosedur konstitusional yang menentukan bagaimana lembaga-lembaga negara dipilih dan melaksanakan kekuasaannya. Dalam negara demokrasi, lembaga negara hanya salah satu unsur saja yang berdiri sama tegak dengan berbagai macam lembaga lain, seperti parpol, organisasi ekonomi swasta, organisasi masyarakat sipil, dan media

massa. Keberadaan, legitimasi, dan otoritas berbagai lembaga, organisasi, dan media massa dalam masyarakat demokratik tidak tergantung kepada pemerintah, melainkan memiliki otonomi, kebebasan, dan posisi yang independen. Keanekaragaman aspirasi, kepentingan, dan preferensi merupakan konsekuensi logis dari pilar pluralisme ini. Aspirasi, kepentingan, dan preferensi ini niscaya perlu disalurkan kepada pembuat dan pelaksana keputusan politik. Parpol dibentuk untuk menjembatani masyarakat dengan negara melalui fungsi representasi politik. Akan tetapi berbagai organisasi masyarakat sipil dan media massa juga dapat melaksanakan fungsi representasi politik.

*Kesebelas*, budaya demokrasi (*civic culture*) sebagai sikap dan perilaku warga negara yang ditandai oleh komitmen kebangsaan yang tinggi, kepatuhan pada konstitusi dan hukum, dan berpolitik secara rasional (berjuang secara maksimal berdasarkan aturan main, menghargai pihak yang kalah apabila menang, menghormati pihak yang menang apabila kalah, dan bersedia melakukan kompromi dalam pembuatan keputusan).

Dari ke-11 pilar demokrasi di atas tampaklah bahwa demokrasi bukan sekadar prosedur memilih dan mengganti penyelenggara negara melalui penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan dan akuntabel, melainkan terutama menyangkut sejumlah prinsip dan tujuan penyelenggara negara. Demokrasi tidak sekadar alat ataupun metode, melainkan tujuan dan prinsip bernegara.

Dari 14 prinsip dan unsur sistem politik demokrasi yang disebutkan dalam UUD 1945, dapatlah disimpulkan bahwa hanya pilar ke-11 saja yang belum secara tersurat disebutkan dalam UUD 1945. Akan tetapi UUD 1945 memiliki satu pilar demokrasi, yaitu demokrasi ekonomi, yang tidak terdapat dalam 11 pilar demokrasi universal tersebut. Pilar ke-11 ini pada satu sisi dapat dipandang sebagai produk atau konsekuensi pelaksanaan kesepuluh pilar lainnya.

Namun, ke-11 pilar demokrasi tersebut masih memerlukan penjabaran menjadi sistem politik demokrasi yang tidak hanya bersifat lebih operasional, tetapi juga lebih sesuai dengan konteks ruang dan waktu. Karena itu tidaklah mengherankan bila penjabaran ke-11 pilar demokrasi universal tersebut tidaklah sama di antara negara demokrasi (konteks ruang), tetapi bahkan acap kali berbeda antarwaktu dalam suatu negara.

Apabila yang telah ditentukan dalam UUD 1945 dibandingkan dengan 11 pilar demokrasi universal tersebut, apakah pengertian kedaulatan rakyat yang diatur dalam UUD 1945 sudah sejalan dengan konsep demokrasi secara universal?

Penjabaran ke-11 pilar sistem politik demokrasi, khususnya pilar-pilar yang dipandang mampu mendukung pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang efektif, dalam bentuk preskripsi dan indikator akan diketengahkan pada Bab II. Pendekatan yang akan digunakan untuk merancang sistem politik demokrasi adalah Kelembagaan Pilihan Rasional (*Rational Choice Institutionalism*). Pendekatan ini memandang parpol, perilaku politikus dan pemilih akan dapat dibentuk dengan ketentuan dan prosedur tertentu sepanjang mengandung insentif bagi yang melaksanakan ketentuan dan prosedur tersebut dan disintensif bagi yang tidak melaksanakan ketentuan dan prosedur tersebut. Pendekatan ini akan digunakan melalui desain sistem pemilu anggota DPR dan DPRD.

## **BAB 2**

# **Sistem Politik Demokrasi dan Pemerintahan yang Efektif**

Tujuan tulisan ini adalah merancang sistem politik demokrasi yang mampu menghasilkan pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang efektif untuk mewujudkan kehendak rakyat. Tulisan ini berangkat dari kerangka teori dalam ilmu politik yang memandang pemerintahan presidensial dalam negara yang menerapkan sistem multipartai akan berlangsung efektif mewujudkan kehendak rakyat apabila ditopang oleh sistem partisipasi politik warga negara, sistem kepartaian, dan sistem perwakilan politik yang relevan.

Karena itu, berikut ini akan diketengahkan hanya empat pilar atau subsistem politik dari sekian banyak subsistem politik demokrasi (enam dari 11 pilar demokrasi), yaitu sistem partisipasi politik warga negara, sistem kepartaian, sistem perwakilan politik, dan sistem pemerintahan. Pada Bab II ini akan dideskripsikan preskripsi dan indikator setiap subsistem yang hendak diwujudkan dan yang (seharusnya) dicapai.

### **A. Sistem Partisipasi Politik Warga Negara**

---

Berdasarkan amanat UUD 1945 sistem partisipasi politik warga negara tidak terbatas pada hak memilih para penyelenggara negara tetapi juga dalam bentuk penggunaan hak dan kebebasan ataupun hak asasi untuk mempengaruhi penyelenggara negara dalam membuat dan melaksanakan kebijakan publik. Sistem partisipasi politik warga negara yang perlu dibangun adalah yang memungkinkan warga negara yang sudah dewasa (berhak memilih) berpartisipasi secara efektif dalam proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan politik.

Berikut adalah sejumlah indikator sistem partisipasi politik warga negara yang menunjukkan pemilih yang berdaulat:

1. Persentase derajat cakupan pemilih dalam daftar pemilih, derajat kemutakhiran daftar pemilih, dan derajat akurasi daftar pemilih mencapai 95-100 persen.

2. Jumlah *nonvoters* dan jumlah suara tidak sah yang rendah dalam penyelenggaraan berbagai jenis pemilu.
3. Jaminan berbagai bentuk pelayanan kepada pemilih yang memudahkan pemilih yang terdaftar menggunakan hak pilihnya, seperti pemberian suara sebelum hari pemungutan suara bagi pemilih yang berhalangan hadir pada hari pemungutan suara (*absentee voting*), pemberian suara melalui kantor pos (*mail voting*), tempat pemungutan suara (TPS) khusus, TPS bergerak (*mobile voting*), dan kemudahan bagi pemilih yang masuk kategori difabel.
4. Partisipasi pemilih sebagai anggota parpol dalam proses seleksi dan penentuan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan penentuan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan pasangan calon presiden dan wakil presiden.
5. Sistem pemilu, sebagaimana tergambar dalam format surat suara, memudahkan pemilih menilai dan memilih secara cerdas parpol dan/atau calon yang akan diberi suara.
6. Partisipasi warga negara dalam proses penyelenggaraan berbagai tahapan pemilu, seperti keterlibatan dalam proses pencalonan, kampanye pemilu, pengawasan pemilu, dan pemberian suara.
7. Sistem konversi suara rakyat yang melindungi suara pemilih dari segala kemungkinan penyimpangan dan manipulasi sehingga hasil pemilu yang diumumkan tidak saja sesuai dengan suara yang diberikan pemilih tetapi juga menentukan perolehan kursi parpol dan calon terpilih.
8. Partisipasi warga negara dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik, baik melalui parpol maupun melalui satu atau lebih organisasi masyarakat sipil (*participatory democracy*).
9. Kesempatan yang tersedia bagi para pemilih untuk secara kolektif mempengaruhi parpol dan/atau calon terpilih (wakil rakyat) dan kepala pemerintahan, baik pada tingkat nasional maupun lokal.

10. Frekuensi kesempatan yang tersedia bagi pemilih menyatakan penilaian terhadap pejabat terpilih, baik secara langsung maupun tidak langsung (akuntabilitas politik). Agar parpol yang mempunyai kursi di DPR dan DPRD dan wakil rakyat takut kepada pemilih (konstituen), agar parpol dan wakil rakyat secara konsisten memenuhi janjinya, harus tersedia kesempatan bagi para pemilih memberikan penilaian terhadap kinerja partai dan wakil rakyat pada pertengahan masa jabatannya melalui pemberian suara.

## **B. Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat**

---

Sistem kepartaian pluralisme moderat dipandang paling sesuai, tidak saja dengan kemajemukan horizontal dan vertikal masyarakat Indonesia tetapi juga kemajemukan subideologi dalam masyarakat Indonesia sebagaimana tergambar dalam sejarah kepartaian di Indonesia pada satu sisi dan kesepakatan akan ideologi nasional Pancasila pada sisi lain. Sistem kepartaian pluralisme moderat juga paling sesuai bila dilihat dari segi efektivitas sistem partisipasi politik warga negara, sistem perwakilan politik, dan pemerintahan presidensial.

Apabila dijabarkan lebih lanjut, sistem kepartaian pluralisme moderat ditandai oleh sejumlah indikator berikut:

1. Parpol merupakan sarana yang digunakan rakyat memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya (representasi politik) sehingga setiap parpol mempunyai basis sosial yang kuat. Parpol terutama dan pertama-tama adalah jembatan antara negara dan masyarakat. Sebagai jembatan, parpol melaksanakan fungsi representasi politik atau menampung dan merumuskan aspirasi dan kepentingan masyarakat menjadi alternatif kebijakan publik untuk kemudian memperjuangkannya menjadi bagian dari kebijakan publik.
2. Karena melaksanakan peran yang ditentukan dalam UUD, parpol tidak saja harus dikelola sebagai badan publik tetapi juga dikelola berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang demokratis.



3. Fungsi parpol sebagai peserta pemilu anggota DPR dan DPRD adalah melaksanakan rekrutmen warga negara menjadi anggota partai, menyelenggarakan pendidikan politik bagi anggota dan warga negara lainnya, melakukan kaderisasi calon pemimpin bangsa secara sistematis, melakukan seleksi dan penentuan calon berbagai jabatan yang dipilih melalui pemilu, dan menentukan nomor urut calon terpilih.
4. Jumlah parpol peserta pemilu tidak terlalu banyak melalui penerapan sistem kompetisi parpol peserta pemilu yang bersifat kompetitif berdasarkan dukungan rakyat melalui pemilu. Tujuan penerapan berbagai persyaratan tersebut tidak saja untuk menjamin agar yang menjadi peserta pemilu memiliki basis sosial yang solid dan kemampuan menyiapkan para calon pemimpin bangsa (kepengurusan) tetapi juga keseriusan bekerja untuk kepentingan para anggota pada khususnya dan kepentingan bangsa pada umumnya (misalnya, memiliki kantor tetap). Hal itu juga untuk menjamin agar sistem perwakilan politik dan pemerintahan dapat berlangsung secara efektif.
5. Jumlah parpol di DPR dan DPRD tidak terlalu banyak tetapi juga tidak terlalu sedikit sehingga dua macam koalisi parpol (koalisi parpol yang ikut memerintah dan koalisi parpol oposisi) dapat dibentuk secara relatif lebih solid. Setidaknya-tidaknya terdapat tiga persyaratan agar koalisi parpol di DPR dan DPRD berlangsung secara solid, yaitu memiliki basis sosial yang kuat pada akar-rumput, jumlah warga negara yang mengidentifikasi diri dengan parpol (*party identification*) tersebut cukup tinggi, dan loyalitas anggota fraksi kepada parpol (disiplin partai yang kuat) masing-masing cukup tinggi.<sup>2</sup>
6. Jarak subideologi antarpol cukup dekat sehingga pada satu pihak perbedaan dan pertentangan kepentingan dalam masyarakat

---

2 Partai Pekerja di Brasil mendudukkan kadernya menjadi Presiden Brasil sejak 2002 sampai sekarang (Presiden Luiz Inacio Lula da Silva selama dua periode 2002-2010 dan Presiden Dilma Rousseff sejak 2010). Partai Pekerja Brasil yang memimpin koalisi tiga parpol dan tiga pendukung di pemerintahan dan Kongres (Deputi dan Senat) adalah parpol yang memiliki akar rumput yang solid (kebanyakan parpol lain hanya tampak pada negara bagian), mencapai lebih dari 50 persen warga negara yang mengidentifikasi diri secara politik (*party identification*) kepada Partai Pekerja. Para anggota Senat dan Deputi dari Partai Pekerja pun memiliki loyalitas yang tinggi kepada partainya (disiplin partai yang kuat). Lihat Barry Ames dan Timothy J. Power, *Parties and Governability in Brasil*, dalam Paul Webb dan Stephen White (ed), *Party Politics in New Democracies*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2009, h. 179-212.

dapat ditampung menjadi isu publik, akan tetapi pada pihak lain kesepakatan antarpol masih mungkin dicapai. Koalisi parpol yang kemungkinan terbentuk pada masa yang akan datang bukan antara parpol yang berideologi kebangsaan dengan parpol yang berideologi Islam, melainkan koalisi "parpol varian kebangsaan dengan parpol varian Islam" berkompetisi dengan koalisi "parpol varian kebangsaan dengan parpol varian Islam yang lain."

Sistem kepartaian pluralisme moderat dipandang paling tepat. Tidak saja karena koalisi parpol yang memerintah dan koalisi parpol yang menjadi oposisi lebih mudah dibentuk dan dilaksanakan, tetapi juga karena perbedaan dan pertentangan kepentingan masih mendapat saluran yang memadai (sekitar 5 partai) dan kesepakatan politik (berbagai produk perundang-undangan, dan kebijakan publik lainnya) juga masih dapat dicapai melalui koalisi parpol tersebut.

Sementara sistem kepartaian pluralisme ekstrem dipandang tidak tepat karena kedua macam koalisi parpol tersebut sukar dibentuk dan sukar terlaksana. Tidak saja karena melibatkan banyak parpol, tetapi juga karena jarak ideologi masing-masing parpol terlalu jauh untuk dijembatani.

Karena lebih memungkinkan pembentukan koalisi parpol yang lebih solid (baik dari segi jumlah partai yang terlibat maupun dari segi visi, misi, dan program), sistem kepartaian pluralisme moderat juga dipandang lebih sesuai dengan bentuk pemerintahan presidensial. Salah satu kondisi bagi efektivitas pemerintahan presidensial adalah parpol atau koalisi dua atau tiga parpol yang memerintah (presiden dan wakil presiden) sama dengan parpol atau koalisi dua atau tiga parpol yang menjadi mayoritas di parlemen.

## **C. Sistem Perwakilan Politik**

---

Salah satu pilar demokrasi adalah representasi politik, baik yang dilaksanakan oleh parpol melalui mekanisme demokrasi perwakilan (*representative democracy*) maupun yang dilaksanakan oleh pihak bukan parpol berdasarkan representasi substantif. Sistem pemilu yang harus digunakan untuk memilih anggota DPR dan DPRD serta model representasi politik yang hendak diterapkan adalah sejumlah aspek sistem perwakilan yang belum ditentukan dalam UUD 1945.

Karena itu pertanyaan yang perlu dijawab adalah sistem perwakilan politik macam apakah yang hendak diwujudkan? Berikut ini adalah sejumlah indikator sistem perwakilan politik yang dimaksud.

1. Keseimbangan keterwakilan penduduk (DPR) dengan keterwakilan daerah (DPD) untuk mewujudkan keadilan sosial dan keadilan teritorial. Untuk memelihara integrasi nasional dan integrasi wilayah, kepentingan penduduk dan kepentingan wilayah harus diwadahi secara terpisah sehingga dapat berperan serta secara efektif dalam proses pembuatan keputusan politik secara nasional. Karena itulah DPR dibentuk mewakili kepentingan penduduk, sedangkan DPD dibentuk mewakili kepentingan daerah provinsi. Alokasi kursi DPR kepada provinsi dan pembentukan daerah pemilihan dilakukan berdasarkan prinsip kesetaraan keterwakilan segenap penduduk (*equal representation*) berdasarkan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Alokasi kursi DPD kepada provinsi dilakukan berdasarkan prinsip kesetaraan daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, tetapi UUD 1945 perlu memberi kewenangan kepada DPD untuk ikut membuat sebagian undang-undang sehingga kepentingan daerah secara efektif terwakili dalam pembuatan keputusan politik secara nasional.
2. Representasi politik secara kolektif melalui parpol untuk kepentingan bangsa lebih mengedepan daripada representasi politik secara individual oleh kader parpol untuk kepentingan konstituen. Parpol tidak hanya sarana yang digunakan rakyat memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya sehingga menjadi jembatan antara masyarakat dengan negara, tetapi juga menjadi peserta pemilu anggota DPR dan DPRD sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945. Karena itu kedua model representasi politik ini perlu diadopsi dan dilaksanakan, tetapi lebih mengedepankan parpol sebagai representasi kolektif atas kepentingan bangsa daripada representasi individual oleh kader parpol atas kepentingan konstituen.
3. Keseimbangan jenis representasi substantif (ide, gagasan) dengan jenis representasi deskriptif (aspirasi dan kepentingan suatu kelompok masyarakat diwakili oleh seorang atau lebih dari kelompok tersebut), seperti keterwakilan perempuan secara memadai di lembaga perwakilan politik. Di atas kertas, representasi secara

substansial dapat mengatasi representasi deskriptif. Akan tetapi dalam kenyataan, permasalahan representasi politik tidak selalu sesederhana itu. Tidak hanya karena suatu kelompok masyarakat merasa diwakili kalau “salah seorang dari mereka” tampil mewakili kelompok masyarakat tersebut, tetapi juga karena dalam beberapa hal secara obyektif hanya orang yang berasal dari kelompok masyarakat itulah yang memiliki kemampuan merumuskan dan memperjuangkan kepentingan kelompok masyarakat tersebut.

4. Keseimbangan *inclusiveness* (keterwakilan) berbagai unsur masyarakat (termasuk jumlah suara yang tidak terkonversi menjadi kursi sangat rendah) dengan akuntabilitas wakil rakyat kepada konstituen.
5. Metode representasi *trustee* perlu dilaksanakan secara lebih menonjol daripada metode representasi mandat.<sup>3</sup> Kedua metode ini memiliki kelebihan dan kelemahan, dan karena itu wakil rakyat yang diperlukan tidak hanya yang memiliki kemampuan mendengarkan kehendak dan preferensi konstituen dan melakukan interaksi secara reguler, tetapi juga kemampuan mempertimbangkan kehendak dan preferensi konstituen dalam konteks kebijakan publik yang adil.<sup>4</sup>
6. Jumlah parpol/fraksi di DPR dan DPRD tidak terlalu banyak dan perbedaan perolehan kursi antarpol/fraksi sangat signifikan

---

3 Dalam studi perbandingan sistem representasi politik, metode representasi Mandat seringkali disamakan dengan metode Delegasi, sedangkan metode *Trustee* disamakan dengan metode Independen. *A trustee is that it is someone in a position of power deciding what is best without a direct mandate or someone who is carrying out the wishes of the constituents when feasible, as well as acting motivated by what he or she feels or thinks is in the best interest of the community as a whole. A delegate function, on the other hand, is one that mandates representation of the constituency. A delegate serves to enact the wishes of those people he/she represents in participation in the development of laws, policies and in leadership.* Dalam Hukum Administrasi Negara di Indonesia, pengertian Mandat dan Delegasi merupakan dua hal yang berbeda. Kalau disebut menerima mandat berarti mendapatkan kepercayaan penuh untuk membuat keputusan tanpa harus berkonsultasi lebih dahulu dengan konstituen sebelum membuat keputusan tetapi pertanggungjawaban diberikan pada akhir jabatan. Sebaliknya kalau menerima delegasi berarti penerima tugas harus berkonsultasi lebih dahulu dengan kelompok masyarakat yang diwakili sebelum membuat keputusan. Dalam Hukum Administrasi Negara di Indonesia, yang disebut *Trustee* dalam kajian perbandingan sistem perwakilan kepentingan sama dengan Mandat.

4 Setiap wakil rakyat harus memiliki kemampuan menjawab ketiga pertanyaan berikut ini dalam kerangka representasi demokratis: (a) demi kebaikan siapakah yang dilayani oleh legislasi atau kebijakan publik yang hendak dibuat, (b) atas pertimbangan siapakah kebaikan itu disimpulkan, dan (c) dengan motivasi apakah legislasi dan kebijakan publik itu dibuat dan dirumuskan.

sehingga koalisi dua atau tiga parpol tidak hanya mampu memenangi pemilu presiden dan wakil presiden, tetapi juga mayoritas kursi DPR. Koalisi dua atau tiga parpol yang kalah dalam pemilu nasional bertindak sebagai oposisi. Demikian pula di daerah, koalisi dua atau tiga parpol dapat memenangi pemilu kepala daerah dan mayoritas kursi DPRD, sedangkan koalisi dua atau tiga parpol yang kalah dalam pemilu lokal akan bertindak sebagai oposisi. Karena itu, di satu sisi pola interaksi yang muncul di DPR/DPRD akan berupa kompetisi antara koalisi parpol yang memerintah dengan koalisi yang menjadi oposisi. Namun pada sisi lain, masing-masing koalisi telah menyepakati visi, misi, dan program pembangunan bangsa secara nasional dan visi, misi, dan program pembangunan daerah secara lokal.

7. Pengambilan keputusan di DPR, DPD, dan DPRD tidak hanya membuka kesempatan deliberasi yang cukup luas bagi para anggota setiap fraksi di bawah kordinasi fraksi, tetapi juga kesempatan luas bagi partisipasi publik, khususnya berbagai organisasi masyarakat sipil (*nonelectoral representation*) dalam proses pembuatan keputusan.<sup>5</sup>

### D. Pemerintahan Presidensial yang Efektif

---

Bentuk pemerintahan yang diamanatkan oleh UUD 1945 adalah pemerintahan presidensial,<sup>6</sup> sedangkan susunan negara (dan sistem pemerintahan daerah) yang diadopsi dalam UUD 1945 adalah negara

---

5 Untuk mendapatkan keputusan yang adil (dan *fair judgment*), proses pembuatan keputusan di setiap lembaga perwakilan rakyat harus menjamin kesempatan bagi proses deliberasi terbuka (musyawarah dengan hikmat kebijaksanaan) yang melibatkan para anggota dari semua fraksi. Proses pengambilan keputusan yang melibatkan publik juga harus dijamin tidak hanya karena dewasa ini terjadi kompetisi antara *electoral representation* atau *formalistic representation* (representasi oleh penyelenggara negara yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu) dengan jenis representasi baru yang bersifat informal, seperti LSM dan organisasi masyarakat sipil (*nonelectoral representation* atau *substantive representation*), tetapi hal itu juga karena partisipasi politik warga negara (*participatory democracy*) dan representasi merupakan dua bentuk demokrasi yang saling melengkapi.

6 Pippa Norris mengkategorikan pemerintahan presidensial Indonesia sebagai *Presidential Republic* yang ditandai *unified executive* (kepala negara dan kepala pemerintahan), dipilih langsung oleh rakyat, masa jabatan tetap (kecuali *impeachment*), dan kabinet di bawah kendali pemerintah dalam *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008, h. 134-135.

kesatuan dengan pemberian otonomi seluas-luasnya kepada provinsi, kabupaten, dan kota sebagai daerah otonom.

Sekurang-kurangnya delapan faktor berikut merupakan kondisi yang diperlukan untuk efektivitas pemerintahan presidensial.

*Pertama*, memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat melalui pemilu. Legitimasi ini tidak hanya penting sebagai sumber kewenangan tetapi juga penting menjadi sumber dukungan dalam menyelenggarakan pemerintahan.

*Kedua*, konstitusi menjamin kewenangan presiden dalam bidang legislasi dan anggaran. Presiden sebagai kepala pemerintahan, yang bertugas melaksanakan undang-undang yang menyangkut APBN dan non-APBN, perlu ikut merumuskan undang-undang tersebut tidak hanya karena institusi inilah yang memiliki informasi dan pengalaman langsung dengan berbagai masalah yang dihadapi warga masyarakat, tetapi juga karena institusi inilah yang akan melaksanakan undang-undang tersebut.

*Ketiga*, memiliki basis dukungan yang kuat dari DPR dalam arti didukung oleh lebih dari 50 persen anggota DPR. Basis dukungan ini sangat diperlukan karena kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR dan anggota DPR tidak dapat merangkap menjadi anggota kabinet. Karena itu RUU yang diajukan presiden belum tentu mendapat dukungan mayoritas dari DPR. Pemilu dapat saja menghasilkan *divided government*, yaitu kekuasaan yang terbelah: legislatif didominasi oleh satu atau lebih parpol yang berbeda dengan parpol yang memegang kekuasaan eksekutif. Akan tetapi menurut Jose Antonio Cheibub,<sup>7</sup> *divided government* bukan sesuatu yang niscaya terjadi dalam pemerintahan presidensial. Kekuasaan terbelah akan terjadi pada negara yang menerapkan pemerintahan presidensial apabila (a) jumlah parpol efektif terlalu banyak (sistem kepartaian pluralisme ekstrem atau kepartaian atomistik), (b) pemilu presiden dan pemilu DPR tidak dilakukan bersamaan, dan (c) tidak menerapkan sistem pemilu mayoritarian, melainkan menggunakan sistem pemilu proporsional untuk memilih anggota DPR.

---

7 Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

Apabila terjadi pemerintahan terbelah karena ketiga faktor ini, yang berarti dukungan mayoritas anggota DPR tidak diperoleh oleh presiden, setidaknya-tidaknya terjadi dua kemungkinan dalam penyelenggaraan pemerintahan: RUU diajukan DPR tidak disetujui presiden atau RUU yang diajukan presiden tidak disetujui oleh DPR sehingga apa yang dijanjikan pada pemilu tidak mungkin diwujudkan (saling menyandera, pokoknya menolak usulan pihak lain), atau melakukan kompromi, "*bancakan*", atau kolusi tidak demi kepentingan konstituen atau bangsa melainkan demi kepentingan elite parpol sehingga yang dijanjikan kepada rakyat pada kampanye pemilu tidak dapat dilaksanakan.

Karena itu, kalau menghendaki pemerintahan presidensial yang efektif, ketiga faktor yang menimbulkan pemerintahan terbelah tersebut harus dicegah kemunculannya. Yang harus diwujudkan adalah setidaknya-tidaknya sistem kepartaian pluralisme moderat (jumlah parpol yang efektif tidak terlalu banyak tetapi juga tidak terlalu sedikit), penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden bersamaan waktunya dengan pemilu anggota DPR, dan menggunakan sistem pemilu proporsional tetapi dengan *district magnitude* (besaran daerah pemilihan) yang kecil.

*Keempat*, memiliki kepemimpinan politik untuk menggalang dukungan dari DPR, parpol, para pemilih, dan berbagai unsur masyarakat umum terhadap alternatif kebijakan yang ditawarkan, serta memiliki kepemimpinan administrasi untuk menggerakkan roda pemerintahan dan birokrasi untuk melaksanakan undang-undang dan kebijakan publik. Apakah presiden terpilih memiliki kepemimpinan politik dan administrasi atau tidak tergantung pada dua pihak, yaitu parpol yang mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden dan rakyat yang menggunakan hak pilihnya untuk menilai dan memilih pasangan calon.

*Kelima*, memiliki *political appointees* atau "penjabat politik yang ditunjuk" dalam jumlah yang memadai. Penjabat politik ini ditunjuk berdasarkan dua kriteria, yaitu keahlian dalam bidang pemerintahan dan ikut menyusun visi, misi, dan program materi kampanye presiden terpilih. Tugas para penjabat politik yang ditunjuk presiden ini tidak hanya menerjemahkan visi, misi, dan program yang sudah dijanjikan kepada rakyat melalui kampanye pemilu menjadi RUU APBN dan RUU Non-APBN untuk diperjuangkan menjadi UU di DPR, tetapi juga menerjemahkan UU yang sudah disepakati dengan DPR menjadi kebijakan operasional untuk kemudian dilaksanakan oleh birokrasi.

*Keenam*, dibantu oleh pejabat politik yang ditunjuk, mengarahkan dan mengendalikan birokrasi untuk melaksanakan kebijakan operasional yang sudah ditetapkan sebagaimana dikemukakan pada faktor kelima.

*Ketujuh*, pelaksanaan pemerintahan oleh presiden dapat diimbangi dan diawasi secara efektif oleh parpol oposisi di DPR. Pihak yang memerintah maupun pihak oposisi pada dasarnya berangkat dari UUD yang sama. Efektivitas oposisi pada bentuk pemerintahan presidensial tidak terletak pada kemampuannya menjatuhkan pihak yang memerintah, melainkan pada kemampuannya mengimbangi pemerintah dalam pembahasan RUU dan kemampuannya menunjukkan kelemahan dalam pelaksanaan undang-undang.

*Kedelapan*, menggunakan kekuasaan negara secara transparan dan akuntabel, baik secara politik maupun hukum. Pemerintah (presiden, wakil presiden, dan pejabat politik yang ditunjuk) yang mendapat dukungan mayoritas anggota DPR (koalisi parpol yang memerintah) dapat saja menyalahgunakan kekuasaannya karena lembaga eksekutif dan legislatif dipegang oleh koalisi parpol yang sama (tirani mayoritas). Yang dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan seperti ini tidak hanya parpol oposisi di DPR, tetapi juga mekanisme penggunaan kekuasaan yang transparan dan penggunaan kekuasaan yang akuntabel secara politik dan hukum.

## **E. Pemerintahan Daerah yang Efektif**

---

Berdasarkan UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Otonomi seluas-luasnya yang diserahkan kepada daerah otonom tidak berasal dari kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan melainkan berasal dari negara. Itulah sebabnya pembentukan daerah otonom, penentuan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada



daerah otonom, pola hubungan kewenangan antara daerah otonom dengan pusat dan hubungan kewenangan antara daerah otonom yang satu dengan daerah otonom lainnya, dan perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah otonom tidak dilakukan dengan peraturan pemerintah melainkan dengan undang-undang.

Pemerintahan daerah otonom provinsi, kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang dipilih melalui pemilu. Sedangkan kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratik.

Yang menjadi pertanyaan adalah apakah pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia sudah berlangsung efektif dalam mewujudkan kehendak rakyat dalam urusan pemerintahan yang diserahkan pengaturan dan pengurusannya kepada daerah?

## BAB 3

# Realitas Sistem Politik Demokrasi dan Pemerintahan

Pada Bab III ini akan dideskripsikan realitas empirik keempat subsistem politik demokrasi di Indonesia berdasarkan preskripsi dan indikator yang sebelumnya telah dikemukakan pada Bab II.

### A. Sistem Partisipasi Politik Warga Negara

---

Hasil evaluasi penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009 dari segi partisipasi politik warga negara menunjukkan fakta berikut:

*Pertama*, kuantitas dan kualitas Daftar Pemilih Tetap (DPT) berdasarkan hasil penelitian Komnas HAM dan Panitia Angket DPR tentang Penggunaan Hak Pilih, dan berbagai LSM masih bermasalah. Audit yang dilakukan oleh LP3ES terhadap Daftar Pemilih Sementara di seluruh Indonesia pada tahun 2008 menunjukkan derajat cakupan hanya mencapai sekitar 80%, sedangkan derajat kemutahiran dan akurasi berada dibawah 80%.

*Kedua*, jumlah pemilih terdaftar lebih dari 171 juta, akan tetapi 30 persen di antaranya tidak menggunakan hak pilih (*nonvoters*) dan 14,41 persen dari 70 persen jumlah pemilih terdaftar yang menggunakan hak pilih tersebut dinyatakan tidak sah (*invalid votes*). Jumlah suara tidak sah yang mencapai 16 juta tersebut jelas merupakan akibat dari kompleksitas surat suara dan tata cara pemberian suara yang masih membingungkan sebagian pemilih.

*Ketiga*, pelayanan yang memudahkan pemilih terdaftar menggunakan hak pilih belum tersedia secara memadai. Demikian pula pelayanan yang memudahkan pemilih menggunakan hak pilihnya masih terbatas.

*Keempat*, sistem pemilu, sebagaimana tampak pada format surat suara, masih terlalu kompleks (karena terlalu banyak parpol dan terlalu banyak calon yang harus dipertimbangkan) untuk dinilai dan dipilih tidak saja bagi pemilih buta huruf tetapi juga pemilih terpelajar dan peduli politik.

*Kelima*, warga negara yang menjadi anggota partai politik tidak dilibatkan dalam proses seleksi dan penentuan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

*Keenam*, partisipasi pemilih dalam melakukan pengawasan juga dinilai makin menurun bila dibandingkan dengan pemilu sebelumnya karena keberadaan Bawaslu/Panwas lebih banyak menjadi alasan bagi warga masyarakat dan parpol peserta pemilu untuk tidak melakukan pengawasan daripada mendorong partisipasi warga masyarakat dan parpol melakukan pengawasan pemilu.

*Ketujuh*, sistem konversi suara rakyat menjadi kursi, khususnya kursi DPR dan DPRD tidak hanya membingungkan penyelenggara pemilu tetapi juga menimbulkan banyak penafsiran bagi peserta sehingga sebagian peserta menggugat keputusan KPU kepada Mahkamah Agung dan sebagian lagi mempersoalkan UU Pemilu kepada Mahkamah Konstitusi.

*Kedelapan*, setelah calon terpilih melaksanakan tugasnya tidaklah tersedia kesempatan yang memadai bagi para pemilih secara kolektif untuk mempengaruhi wakil rakyat. Hal itu terjadi tidak hanya karena parpol dan wakil rakyat tidak takut kepada konstituen, tetapi juga karena konstituen juga jarang diajak bicara oleh wakil rakyat.

*Kesembilan*, partisipasi politik warga negara melalui berbagai organisasi masyarakat sipil masih terbatas.

*Kesepuluh*, para pemilih harus menunggu lima tahun untuk menyatakan penilaiannya terhadap kinerja partai dan wakil rakyat tetapi para pemilih sudah lupa apa yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh parpol dan wakil rakyat. Singkat kata, partisipasi politik warga negara dalam memilih dan mempengaruhi penyelenggara negara pada tingkat nasional dan daerah masih sangat terbatas.

## **B. Sistem Kepartaian Pluralisme**

---

Setelah tiga kali pemilu pasca-Orde Baru tampaknya sistem kepartaian pluralisme ekstrem yang terjadi selama ini masih lebih banyak sebagai sumber masalah daripada solusi. Setidak-tidaknya terdapat sejumlah

permasalahan yang berkaitan dengan sistem kepartaian di Indonesia.

*Pertama*, parpol lebih tampil sebagai alat memobilisasi dukungan dari warga masyarakat pada pemilu daripada sebagai sarana bagi warga negara memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. Yang dilakukan parpol di DPR dan DPRD dan pemerintahan tingkat pusat dan daerah tidak memiliki relevansi dengan hal yang dirasakan dan dilakukan oleh berbagai kelompok dan golongan dalam masyarakat.

*Kedua*, sejak Pemilu 1999 sampai Pemilu 2009, perilaku memilih rakyat Indonesia menunjukkan fenomena yang dalam ilmu politik disebut sebagai *volatile voting behavior*. Fenomena ini menunjukkan tingkat kepercayaan pemilih yang rendah kepada parpol.

*Ketiga*, pengelolaan parpol tidak saja belum menggambarkan statusnya sebagai badan publik, tetapi juga belum menggambarkan prinsip penyelenggaraan negara yang demokratis sebagaimana diamanatkan UUD. Pengelolaan parpol masih lebih banyak berdasarkan keputusan pengurus di bawah kepemimpinan yang sentralistik, oligarki, dan personalistik daripada kepemimpinan demokratis berdasarkan keputusan rapat anggota.

*Keempat*, jumlah parpol peserta pemilu masih terlalu banyak, yaitu 48 parpol pada Pemilu 1999, 24 parpol pada Pemilu 2004, dan 38 parpol pada Pemilu 2009. Kondisi itu lebih membingungkan ketimbang memudahkan rakyat dalam menilai dan memilih parpol dan calon yang diajukan. Karena belum ada sistem yang baku dalam penentuan parpol peserta pemilu, setiap menjelang pemilu banyak waktu dan energi dihabiskan untuk memperdebatkan persyaratan parpol untuk bisa menjadi peserta pemilu.

*Kelima*, dari empat peran parpol sebagai peserta pemilu anggota DPR dan DPRD, yaitu rekrutmen, kaderisasi, pencalonan, dan penetapan calon terpilih (melalui penentuan nomor urut calon), tampaknya hanya pencalonan saja yang masih dilaksanakan oleh parpol. Rekrutmen dan kaderisasi belum dilakukan secara sistematis dan berkesinambungan. Sedangkan penetapan calon terpilih menjadi hilang ketika KPU bersedia "dipaksa" Mahkamah Konstitusi menggunakan formula "urutan suara terbanyak" dalam penetapan calon terpilih pada Pemilu Anggota DPR

dan DPRD tahun 2009. Penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak mengurangi peran parpol sebagai peserta pemilu anggota DPR dan DPRD.

Intinya, parpol di Indonesia masih sangat lemah karena masih terpisah dari rakyat. Padahal parpol seharusnya merupakan pengorganisasian rakyat yang memiliki cita-cita politik yang sama, kepemimpinan masih elitis dan personalistik, dan masih belum terorganisasi dengan efektif.

Kewenangan parpol yang begitu besar dalam rekrutmen politik menyebabkan kelemahan parpol menjadi tampak lebih buruk. Karena posisi dewan pimpinan pusat (DPP) parpol sangat kuat dalam legislatif dan kepemimpinan parpol bersifat personalistik, pemimpin parpol pun tidak mempunyai insentif untuk mengembangkan organisasi parpol. Karena posisi parpol yang begitu kuat, pemimpin parpol cenderung berperilaku tanpa kontrol. Kelemahan utama demokrasi di Indonesia adalah tidak ada akuntabilitas. Kalau tindakan parpol di DPR serba "konsensus" dan tertutup atau kolutif, siapa yang dimintai pertanggungjawaban?

### C. Sistem Perwakilan Politik Kolutif

---

Fakta-fakta berikut menunjukkan bahwa tujuh indikator sistem perwakilan politik masih belum menjadi kenyataan.

*Pertama*, sistem perwakilan politik yang diamanatkan oleh UUD 1945 saja belum menjadi kenyataan karena DPD tidak hanya tidak memiliki hak suara tetapi juga tidak memiliki hak bicara.

*Kedua*, pembagian kursi DPR kepada provinsi belum sepenuhnya menurut jumlah penduduk berdasarkan prinsip *equal representation* (kesetaraan keterwakilan berdasarkan prinsip satu orang, satu suara, dan satu nilai/setara) karena harus mempertimbangkan faktor kesetaraan wilayah.<sup>8</sup>

---

8 Pembagian kursi DPR kepada semua negara bagian di Amerika Serikat dipandang bukan sebagai isu politik yang harus ditetapkan melalui proses legislasi (oleh DPR dan presiden), tetapi sebagai isu konstitusi. Sehingga apabila undang-undang yang mengatur pembagian kursi ini dinilai tidak adil, ketentuan ini dapat digugat kepada Mahkamah Agung. Setidaknya-tidaknya telah dua kali isu pembagian kursi DPR kepada negara bagian (*apportionment*) digugat ke Mahkamah Agung Amerika. Begitu penting metode pembagian kursi DPR ini bagi para pemimpin dan rakyat Amerika sehingga sejumlah metode *apportionment* dalam ilmu politik berasal dari pengalaman Amerika. Walaupun keterwakilan setara atau "satu orang

Akan tetapi walaupun mempertimbangkan faktor kesetaraan wilayah, alokasi kursi DPR kepada provinsi masih belum menjamin keadilan karena prinsip itu diterapkan secara tidak konsisten. Pembagian kursi DPR untuk Pemilu 2009 misalnya, menunjukkan Provinsi Sulawesi Selatan sebagai *overrepresented* (berdasarkan jumlah penduduk paling banyak 21 kursi, tetapi DPR mengalokasikan 24 kursi). Demikian juga Provinsi Aceh mengalami kelebihan satu kursi, dan Sumatra Barat menerima kelebihan dua kursi. Sebaliknya, Provinsi Jawa Barat mengalami *underrepresented* (berdasarkan jumlah penduduk seharusnya memperoleh 96 kursi, tetapi DPR mengalokasikan 91 kursi). Demikian pula Provinsi Riau dan Kepulauan Riau mengalami *underrepresented* karena satu kursi DPR untuk Riau senilai 500.000 penduduk.

*Ketiga*, terjadi inkonsistensi dalam model representasi politik antara tata cara penetapan calon terpilih dalam sistem pemilu anggota DPR dan DPRD dan mekanisme pengambilan keputusan di DPR dan DPRD. Penetapan calon terpilih anggota DPR dan DPRD berdasarkan urutan suara terbanyak mengharuskan para kader parpol yang menjadi anggota DPR dan DPRD melaksanakan fungsi representasi atas kepentingan konstituen masing-masing. Akan tetapi pengambilan keputusan di DPR dan DPRD tidak dilakukan oleh para anggota, melainkan oleh pimpinan parpol melalui fraksi masing-masing.

*Keempat*, baik representasi substantif maupun representasi deskriptif belum dapat terakomodasi di DPR dan DPRD. Tidak saja karena representasi formalistik tanpa akuntabilitas lebih mendominasi dalam pembuatan keputusan (termasuk dalam penentuan kebijakan tentang sistem perwakilan melalui UU Pemilu), tetapi juga karena upaya berbagai unsur masyarakat belum cukup efektif memperjuangkan keterwakilan. Representasi deskriptif perempuan berdasarkan hasil Pemilu 2009 sudah meningkat dari 11 persen menjadi 18 persen di DPR, 16% di DPRD Provinsi, dan 12% di DPRD Kabupaten/Kota. Akan tetapi peningkatan itu masih jauh dari target yang ditentukan sekurang-kurangnya sebanyak 30 persen.

---

satu suara dan setara” mempunyai landasan konstitusi (Pasal 27 ayat (2) UUD 1945), tetapi pembagian kursi DPR kepada semua provinsi masih cenderung dilihat sebagai isu politik yang diputuskan oleh para kader parpol di DPR dan pemerintahan. Tidak hanya proses pembagian kursi DPR kepada provinsi cenderung diputuskan secara tertutup oleh wakil parpol, tetapi juga paling tidak sampai tulisan ini dibuat ketentuan tentang pembagian kursi DPR kepada provinsi belum pernah digugat ke Mahkamah Konstitusi.

*Kelima*, derajat keterwakilan DPR dan DPRD masih jauh lebih tinggi daripada akuntabilitas wakil rakyat terhadap konstituen. Menurut perkiraan hanya sekitar 10 persen anggota DPR yang melakukan interaksi secara tetap dan periodik dengan konstituen. Sebagian besar hanya bertemu konstituen pada masa reses, tetapi itu pun tidaklah bersifat substantif<sup>9</sup> melainkan bersifat seremonial belaka. Representasi formalistik tanpa akuntabilitas inilah yang tampaknya menjadi penyebab mengapa hanya sekitar 35 persen anggota DPR periode 2004-2009 yang terpilih kembali menjadi anggota DPR periode 2009-2014.

*Keenam*, model representasi yang diterapkan tidak jelas apakah mandat/delegasi ataukah *trustee*/independen karena yang membuat keputusan di DPR dan DPRD bukan para anggota berdasarkan suara terbanyak melainkan pengurus fraksi sebagai perpanjangan tangan parpol. Hal ini juga berkaitan dengan kenyataan parpol tidak melaksanakan fungsi representasi politik dari konstituen dan bangsa. Kenyataan seperti inilah yang menyebabkan yang dilakukan DPR dan DPRD tidak memiliki relevansi besar dengan yang dipikirkan dan dirasakan warga masyarakat.

*Ketujuh*, kebijakan tentang ambang-batas (*threshold*) masuk DPR sekurang-kurangnya 2,5 persen dari total suara sah hasil pemilu anggota DPR berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2008 sudah berhasil mengurangi jumlah parpol dari 16 parpol (hasil Pemilu 2004) menjadi 9 parpol (Pemilu 2009). Namun jumlah ini dipandang masih terlalu banyak karena untuk membangun koalisi parpol yang mampu mencapai lebih dari 50 persen kursi DPR masih harus melibatkan 4 atau lebih parpol.<sup>10</sup>

Kebijakan ambang-batas belum diterapkan di daerah sehingga jumlah parpol di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pada umumnya lebih banyak daripada jumlah partai di DPR. Jumlah partai politik di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota seluruh Indonesia berkisar antara

---

9 Salah satu alasan keengganan anggota DPR bertemu dengan konstituen adalah kecenderungan berbagai kelompok masyarakat dari daerah pemilihan untuk meminta sumbangan kepada anggota DPR. Setidak-tidaknya tiga orang anggota DPR hasil Pemilu 2004, masing-masing Dapil Papua, Papua Barat, dan Sulawesi Tengah, sama sekali tidak pernah mengunjungi daerah pemilihannya karena kursi yang diduduki mereka terbukti di Pengadilan sebagai produk manipulasi hasil perhitungan suara dengan menyuap anggota KPU Kabupaten di ketiga provinsi tersebut.

10 Partai Demokrat memiliki 148 kursi, Partai Golkar 108 kursi, PDI-P 93 kursi, PKS 59 kursi, PAN 42 kursi, PPP 39 kursi, PKB 26 kursi, Partai Gerindra 30 kursi, dan Partai Hanura 15 kursi.

10 sampai 19 partai. Karena itu tidak mengherankan apabila interaksi antarfraksi di DPR dan DPRD lebih banyak bersifat kolusif (*bancakan* pasal, anggaran, atau posisi) demi kepentingan elite parpol daripada bersifat kompetitif demi kepentingan konstituen. Tidak ada parpol yang berani bersikap konsisten dalam memperjuangkan kepentingan konstituen karena khawatir tidak mendapat bagian dalam pembagian sumberdaya tersebut. Berkolusi atau berkompromi dianggap pilihan tindakan yang paling rasional (mendapatkan hasil yang lebih besar) daripada secara konsisten memperjuangkan kepentingan konstituen.

*Kedelapan*, proses pengambilan keputusan di DPR dan DPRD tidak hanya belum memberi kesempatan luas bagi para anggota dari semua fraksi untuk melakukan deliberasi secara terbuka (sehingga perdebatan atas nama "interupsi" justru berlangsung seru pada sidang paripurna), tetapi juga belum menjamin akses yang memadai bagi *nonelectoral representation* (organisasi masyarakat sipil, akademisi) dan bagi partisipasi warga negara (*participatory democracy*). Barangkali inilah menjadi salah satu penyebab rapat dengar pendapat yang dilakukan berbagai komisi dan/atau alat kelengkapan DPR dengan berbagai kalangan dan unsur masyarakat belum efektif mempengaruhi keputusan yang dibuat oleh DPR.

## **D. Pemerintahan Presidensial yang Tidak Efektif**

---

Pemerintahan presidensial di Indonesia belum efektif mewujudkan kehendak rakyat tidak hanya karena kuantitas dan kualitas partisipasi politik warga negara masih rendah, sistem kepartaian pluralisme moderat belum terwujud, dan sistem perwakilan politik yang dicita-citakan belum menjadi kenyataan. Keinginan itu belum terwujud juga karena belum tersedianya semua delapan faktor yang diperlukan untuk menciptakan pemerintahan presidensial yang efektif.

*Pertama*, berdasarkan sistem pemilu presiden dan wakil presiden, terutama formula pemilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945, presiden dan wakil presiden terpilih tidak hanya memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat (*popular vote* lebih dari 50 persen) tetapi juga dari segi sebaran dukungan daerah (harus mendapat dukungan sekurang-kurangnya 20 persen suara dari lebih 50 persen provinsi).



*Kedua*, Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 memberi kewenangan kepada presiden tidak saja mengajukan RUU, tetapi juga ikut membahas semua RUU bersama DPR untuk mencapai kesepakatan. Bahkan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 memberi kewenangan kepada presiden untuk mengajukan RUU APBN. Tidak ada undang-undang kalau tidak mendapat persetujuan presiden. Karena itu walaupun secara formal tidak diberi hak veto, presiden sesungguhnya memiliki hak veto karena kalau presiden tidak menyetujui RUU yang disusun oleh DPR maka RUU itu tidak akan dapat menjadi undang-undang. Singkat kata, Indonesia memenuhi faktor pertama dan kedua untuk menciptakan pemerintahan presidensial yang efektif.

*Ketiga*, presiden tidak memiliki dukungan yang solid dari DPR karena koalisi enam parpol (yang menguasai 2/3 kursi DPR) yang dibentuk presiden lebih bersifat transaksional jabatan daripada kesepakatan tentang visi, misi, dan program transformasi bangsa. Yang terjadi tidak saja “pemerintahan terbelah” antara eksekutif dengan legislatif, tetapi juga di dalam eksekutif sendiri. Yang terjadi tidak saja parpol anggota koalisi dalam banyak hal bertindak sebagai oposisi, tetapi juga parpol oposisi bertindak sebagai pendukung koalisi. Karena itu ketentuan dalam UU Pemilu Presiden yang menyatakan partai politik atau gabungan partai politik dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden jika memiliki sekurang-kurangnya 20% kursi DPR atau 25% suara hasil Pemilu Anggota DPR, terbukti gagal menjamin dukungan DPR kepada presiden.

*Keempat*, tipe kepemimpinan yang dimiliki oleh presiden hasil Pemilu 2004 dan 2009 tampaknya tidak sesuai dengan tantangan dan permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia. Kepemimpinan politik tidak hanya tidak efektif dalam menggalang kesepakatan dan dukungan setidak-tidaknya dari parpol anggota koalisi dan berbagai organisasi masyarakat sipil, tetapi juga dari anggota kabinet yang sebagian berasal dari kalangan profesional (nonparpol) dan sebagian lagi dari parpol anggota koalisi.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merupakan presiden yang terpilih berdasarkan suara terbesar di dunia dari negara yang menerapkan bentuk pemerintahan presidensial, yaitu lebih dari 60 persen baik pada Pemilu Presiden 2004 dan 64% pada Pemilu Presiden 2009.<sup>11</sup> Akan tetapi

---

11 Negara yang menerapkan bentuk pemerintahan presidensial adalah Amerika Serikat, Brasil,

dukungan sebesar ini ternyata tidak digerakkan untuk mendukung berbagai rencana pelaksanaan visi, misi, dan program pembangunan bangsa yang dijanjikan pada pemilu. Kepemimpinan administrasi dalam menggerakkan birokrasi untuk melaksanakan kebijakan publik yang sudah ditentukan juga tidak efektif. Tidak saja karena birokrasi masih lebih berperilaku sebagai pembuat kebijakan daripada pelaksana kebijakan dan lebih banyak berperilaku sebagai penguasa yang minta dilayani daripada sebagai pelayan warga negara, tetapi juga karena birokrasi tidak berada dalam kendali *elected officials*.

*Kelima*, keberadaan *political appointees* di Indonesia tidak hanya masih dalam jumlah kecil, tetapi juga tidak memenuhi persyaratan sebagai *political appointees*. Yang masuk kategori *political appointee* di Indonesia hanyalah para menteri yang memimpin kementerian atau pejabat setingkat menteri yang memimpin lembaga pemerintah nonkementerian yang jumlahnya tidak lebih 50 orang. Kedua bidang tugas *political appointee* sebagaimana dikemukakan di atas tidak dikerjakan oleh para menteri melainkan oleh wakil menteri, pejabat eselon I dan eselon II yang diduduki oleh pegawai negeri. Tidak semua menteri dan pejabat setingkat menteri yang menjadi *political appointee* tersebut memenuhi kedua persyaratan menjadi pejabat politik yang ditunjuk. Bahkan jabatan wakil menteri yang seharusnya menjadi jabatan politik (*political appointee*) seperti jabatan menteri ternyata diisi oleh pegawai negeri eselon I senior. Karena hanya memiliki dalam jumlah kecil dan itu pun sebagian besar tidak memenuhi kedua persyaratan menjadi *political appointee*, yang dijanjikan presiden kepada rakyat tidak hanya tidak dapat diterjemahkan menjadi RUU tetapi juga tidak dapat dijabarkan menjadi kebijakan operasional untuk dilaksanakan oleh birokrasi.<sup>12</sup>

---

Meksiko, Argentina, Indonesia, Nigeria, dan Afrika Selatan. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2009 mencapai 64 persen, Presiden Amerika Serikat Barack Obama pada tahun 2008 hanya mendapatkan sekitar 51 persen suara, dan Presiden Brasil Dilma Rousseff pada tahun 2010 mendapat suara sekitar 56 persen.

- 12 Dalam rapat Kabinet Indonesia Bersatu II di Istana Bogor, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengingatkan birokrasi (penjabat eselon I dan II) agar tidak lagi mendiskusikan yang sudah diputuskan oleh Kabinet. Presiden meminta agar jajaran birokrasi melaksanakan saja keputusan Presiden ataupun Kabinet. (Berita *Kompas*, Selasa 22 Februari 2011 dan Tajuk Rencana *Kompas*, Rabu 23 Februari 2011). Pernyataan Presiden ini merupakan indikator betapa birokrasi memiliki agendanya sendiri yang tidak sama dengan agenda *elected officials* (penjabat negara yang dipilih oleh rakyat) yang dijabarkan oleh *political appointees*.

*Keenam*, eselon I dan II dalam jajaran birokrasi di Indonesia lebih banyak melaksanakan fungsi politik, yaitu kedua fungsi *political appointee* yang disebut di atas, ketimbang fungsi administrasi melaksanakan kebijakan publik secara efisien. Sedangkan jajaran birokrasi lainnya, termasuk jajaran birokrasi garis depan (*front stage bureaucracy*), cenderung minta dilayani daripada melayani warga masyarakat. Padahal, salah satu karakteristik sistem politik demokrasi adalah birokrasi yang efisien berada di bawah pengarah dan pengendalian *elected officials* (penyelenggara negara yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu) dan *political appointee*. Pada akhirnya rakyat akan menilai kinerja penyelenggara negara tersebut dari apa yang dikerjakan oleh birokrasi, baik yang bekerja di belakang meja maupun yang bekerja di garis depan (*front stage bureaucracy*). Mampu-tidaknya birokrasi menjadi pendukung demokrasi tergantung pada seberapa efektif dan efisien birokrasi melaksanakan kebijakan yang ditetapkan dan diarahkan oleh penyelenggara negara yang dipilih langsung oleh rakyat.

*Ketujuh*, karena koalisi parpol yang memerintah dan koalisi parpol yang menjadi oposisi tidak jelas, yang antara lain ditandai oleh perilaku parpol yang menjadi anggota koalisi yang memerintah yang lebih oposan daripada parpol yang tidak menjadi anggota koalisi yang memerintah, yang terjadi kemudian adalah sebagian besar parpol anggota koalisi di DPR menjadi oposisi terhadap kebijakan pemerintah. Perilaku oposan dari parpol yang menjadi anggota koalisi pemerintah tampaknya cenderung lebih sebagai sarana transaksional untuk mendapatkan sesuatu (jabatan, kebijakan, perlakuan khusus, dan sebagainya) dari presiden daripada sebagai upaya mewujudkan tujuan negara. Oposisi seperti ini sangat jelas tidak membantu terwujudnya pemerintahan presidensial yang efektif, malahan memperkuat pemerintahan yang terbelah (*divided government*).

*Kedelapan*, akhirnya, penyelenggaraan pemerintahan negara belum sepenuhnya transparan dalam arti secara proaktif menjelaskan apa saja yang dilakukan dan yang tidak dilakukan beserta alasan mengapa melakukan atau tidak melakukan tindakan tersebut. Yang cenderung dilakukan bukanlah transparansi, melainkan memberikan informasi yang tidak apa adanya. Yang diberikan hanya informasi yang dapat

membentuk citra pemerintah yang positif bagi warga masyarakat. Karenanya, tidak heran bila muncul tuduhan bahwa pemerintah telah melakukan pembohongan kepada publik secara sistematis. Presiden tampaknya belum pernah melaporkan bagian mana dari visi, misi, dan program yang sudah dilaksanakan beserta hasilnya, termasuk bagian mana yang akan dan yang belum dilaksanakan. Laporan tahunan seperti ini merupakan wujud akuntabilitas politik seorang presiden. Karena tidak ada laporan seperti ini, tidaklah mengherankan mengapa begitu banyak pandangan dan persepsi yang buruk dalam masyarakat tentang kinerja presiden.

Pemerintahan presidensial di Indonesia belum berlangsung efektif karena 6 dari 8 faktor yang diperlukan untuk menciptakan pemerintahan presidensial yang efektif belum terwujud. Faktor ke-3 sampai ke-8 tersebut tidak diatur dalam UUD 1945 sehingga harus diciptakan melalui peraturan perundang-undangan.

## **E. Pemerintahan Daerah yang Tidak Efektif**

---

Berikut adalah sejumlah faktor yang menunjukkan pemerintahan daerah di Indonesia belum efektif.

*Pertama*, sistem pemerintahan daerah belum mengadopsi pluralisme otonomi daerah dan pluralisme daerah otonom. Yang terjadi adalah penyeragaman urusan pemerintahan di antara kabupaten/kota dan di antara provinsi tanpa mempertimbangkan keragaman geografis, kultural, jenis sumberdaya, dan kemampuan ekonomi setiap daerah. Selain itu, pemerintahan daerah juga menangani urusan yang sesungguhnya merupakan otonomi masyarakat ekonomi (swasta berdasarkan mekanisme pasar ataupun koperasi berdasarkan asas kekeluargaan), urusan yang menjadi otonomi organisasi masyarakat sipil (*civil society organizations* yang bertindak berdasarkan kebebasan, kesetaraan, dan persaudaraan). Pemerintah nasional dan pemerintah daerah seharusnya tidak hanya menghormati otonomi masyarakat ekonomi, dan otonomi organisasi masyarakat sipil tetapi juga otonomi komunitas agama yang bertindak berdasarkan kaidah agama yang bersangkutan ataupun otonomi komunitas suku yang bertindak atas dasar adat-istiadat suku yang bersangkutan.

Apabila tiga macam urusan yang disebutkan terakhir diatur dan diurus oleh pemerintahan daerah, hal itu tidak saja mencampuri otonomi masyarakat, tetapi juga akan menguras anggaran yang cukup besar. Dana yang besar tidak digunakan untuk pengembangan masyarakat, melainkan untuk pembentukan dinas dengan struktur organisasi, pegawai, dan anggaran rutin yang besar.

*Kedua*, kepala daerah yang terpilih karena mendapat suara lebih dari 50 persen memiliki legitimasi yang lebih tinggi, karena itu cenderung menghasilkan pemerintahan daerah yang efektif daripada kepala daerah yang terpilih kurang dari 50 persen suara.

*Ketiga*, sebagian terbesar pemerintahan daerah mengalami keterbelahan pemerintahan antara pemerintah daerah dan DPRD sehingga kesepakatan yang terjadi antara kepala daerah dengan parpol/fraksi di DPRD lebih berupa kesepakatan transaksional daripada kesepakatan dalam kebijakan publik untuk pembangunan daerah. Para anggota DPRD yang tidak mendukung rencana kebijakan kepala daerah tidak hanya berasal dari parpol yang tidak mengusulkan pasangan calon kepala daerah tersebut, tetapi juga berasal dari parpol yang mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut. Walaupun parpol yang mengusulkan konsisten mendukung kepala daerah, dukungan itu juga tidak cukup karena tidak mencapai mayoritas. Karena itu ketentuan dalam UU yang menyatakan partai politik atau gabungan partai politik dapat mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah apabila memiliki sekurang-kurangnya 15% kursi DPRD atau 15% suara Pemilu Anggota DPRD daerah yang bersangkutan terbukti gagal menjamin dukungan DPRD kepada Kepala Daerah.

Jumlah parpol/fraksi di DPRD hasil Pemilu 2009 berkisar antara 10 sampai dengan 19 partai politik dengan distribusi kursi yang relatif seimbang. Jumlah DPRD di Indonesia yang mayoritas anggotanya berasal dari satu parpol/fraksi dapat dihitung dengan jari. Kepala daerah yang berasal dari parpol yang tidak memiliki kursi di DPRD atau yang berasal dari calon perseorangan niscaya akan mengalami kesukaran mendapatkan dukungan dari DPRD.

*Keempat*, kebanyakan kepala daerah terpilih tidak memiliki kepemimpinan politik untuk menggalang dukungan parpol di DPRD,

organisasi masyarakat sipil, masyarakat ekonomi, dan pemilih terhadap rencana kebijakan yang diajukan, serta kepemimpinan administrasi untuk mengarahkan dan mengendalikan birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang sudah disepakati bersama dengan DPRD. Kalau faktor keempat ini terpenuhi, faktor keterbelahan pemerintahan daerah di beberapa daerah sedikit-banyak dapat diminimalkan. Akan tetapi kebanyakan kepala daerah di Indonesia lima tahun terakhir memimpin daerah tidak dengan kepemimpinan transformatif, melainkan dengan kepemimpinan transaksional (dukungan diperoleh dengan memberikan uang, jabatan, ataupun fasilitas lain) dengan parpol, dengan berbagai unsur masyarakat, dan sebagian pemilih.

*Kelima*, sama sekali tidak tersedia “penjabat politik yang ditunjuk” (*political appointee*) yang memenuhi dua persyaratan menjadi penjabat politik dalam jumlah yang memadai untuk melaksanakan dua fungsi politik. Kedua persyaratan itu adalah memiliki keahlian dalam urusan pemerintahan daerah serta memiliki pemahaman dan komitmen melaksanakan visi, misi, dan program pembangunan daerah yang ditawarkan kepala daerah terpilih kepada pemilih dalam pemilu kepala daerah (pilkada). Kedua fungsi penjabat politik yang ditunjuk ini adalah menerjemahkan visi, misi, dan program pembangunan daerah dalam urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, menjadi RAPBD dan RPD Non-APBD untuk diperjuangkan kepada DPRD, dan menerjemahkan Perda APBD dan Perda Non-APBD menjadi Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota) dan kebijakan operasional lainnya untuk dilaksanakan oleh birokrasi daerah.

Tidaklah mengherankan bila visi, misi, dan program pembangunan daerah yang dijanjikan oleh kepala daerah pada masa kampanye hanya sekadar janji tanpa realisasi yang memadai karena yang menjanjikan adalah kepala daerah terpilih, sedangkan pihak yang menerjemahkan, menjabarkan, dan melaksanakannya adalah birokrasi.

*Keenam*, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak jelas parpol yang memerintah dan parpol yang menjadi oposisi. Para anggota DPRD atau parpol/fraksi bersikap “galak” terhadap kepala daerah bukan untuk menegakkan peraturan perundang-undangan, melainkan demi

meningkatkan daya tawar dalam transaksi, bukan demi kesejahteraan warga daerah melainkan demi kesejahteraan mereka sendiri.

*Ketujuh*, birokrasi yang efisien untuk melaksanakan kebijakan operasional yang sudah ditetapkan dan dijabarkan oleh pejabat politik yang ditunjuk. Sebagaimana dikemukakan di atas, birokrasilah yang melaksanakan kedua fungsi politik tersebut karena memang tidak ada jabatan politik di daerah selain DPRD serta kepala daerah dan wakil kepala daerah. Birokrasi di daerah belum efisien tidak saja karena struktur yang membengkak, karena sebagian menangani urusan masyarakat, lebih banyak menangani pekerjaan politik (kedua fungsi politik yang seharusnya ditangani pejabat politik) daripada tugas implementasi, dan lebih terbiasa dilayani daripada melayani warga masyarakat.

Singkat kata, birokrasi di daerah belum diarahkan dan dikendalikan oleh pejabat politik yang dipilih langsung oleh warga daerah dan oleh pejabat politik yang ditunjuk. Bahkan sebaliknya, dalam banyak hal birokrasilah yang menentukan pejabat politik tersebut.

Dan terakhir, *kedelapan*, pelaksanaan pemerintahan daerah oleh kepala daerah berlangsung secara transparan dan akuntabel secara politik dan hukum. Dengan sejumlah daerah sebagai perkecualian,<sup>13</sup> sebagian besar penyelenggaraan pemerintahan daerah lima tahun terakhir belum dilaksanakan secara transparan dan akuntabel. Satu-satunya akuntabilitas yang menonjol dua tahun terakhir adalah akuntabilitas hukum, yaitu ketika lebih dari 180 kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota, dan/atau wakilnya) menjadi tersangka, terdakwa, atau terpidana korupsi.

---

13 Sejumlah daerah yang termasuk perkecualian ini antara lain Fadel Muhammad ketika menjadi Gubernur Gorontalo (terpilih dua kali masa jabatan), Masfuk ketika menjadi Bupati Lamongan (Provinsi Jawa Timur) selama dua periode, Wali Kota Yogyakarta Herry Zudianto (yang sekarang tengah melaksanakan jabatan kedua), Joko Widodo yang sekarang menjadi Wali Kota Surakarta (Provinsi Jawa Tengah) untuk masa jabatan kedua, serta Ishak Mekki, Bupati Ogan Komering Ilir (Provinsi Sumatera Selatan) yang sekarang melaksanakan masa jabatan kedua.

## BAB 4

# Desain Sistem Pemilihan Umum, Sistem Politik Demokrasi dan Pemerintahan Presidensial yang Efektif

Pada bab terakhir ini akan diketengahkan tiga hal. *Pertama*, pendekatan yang digunakan dalam merancang sistem politik demokrasi yang menghasilkan pemerintahan presidensial yang efektif untuk mewujudkan kehendak rakyat. *Kedua*, sistem pemilu sebagai instrumen demokratisasi beserta sejumlah contoh dan ilustrasi. Dan *ketiga*, desain sistem pemilu anggota DPR dan DPRD yang direkomendasikan untuk merancang sistem politik demokrasi yang menghasilkan pemerintahan presidensial yang efektif untuk mewujudkan kehendak rakyat.

### A. Demokratisasi Melalui Pendekatan Kelembagaan Pilihan Rasional

---

Salah satu pendekatan untuk memperbaiki sejumlah kesenjangan di atas agar makin mendekati sistem politik demokrasi yang diharapkan adalah pendekatan Pilihan Rasional Kelembagaan (*Rational Choice Institutionalism, RCI*).<sup>14</sup> Pendekatan ini berangkat dari pandangan bahwa serangkaian ketentuan formal berupa persyaratan dan prosedur akan dapat mengubah perilaku partai politik, politikus, dan pemilih apabila disertai insentif dan disinsentif. Ketentuan formal tersebut memberikan insentif bagi yang melaksanakan dan disinsentif bagi yang tidak melaksanakan (*rules matter*).

Ketentuan formal (*institutions*) tersebut bersifat *constraint* bagi perilaku individu. Akan tetapi menaati ketentuan formal itu tidak saja memberi kepastian dalam bertindak, tetapi juga lebih menguntungkan karena

---

14 Pendekatan lain yang berseberangan dengan RCI adalah *Cultural Modernization Theories*. Kedua pendekatan ini berbeda dalam motor utama penggerak perilaku manusia, harapan tentang tahap perubahan, dan juga asumsi tentang kemampuan ketentuan kelembagaan formal untuk mengubah ketimbang mengadaptasi pola dan norma sosial kebiasaan yang tertanam mendalam dalam masyarakat.



akan mendapatkan insentif. Dengan mengubah ketentuan tersebut, kita memiliki kapasitas membentuk perilaku politik politikus dan warga negara.

Disebut pendekatan kelembagaan (*Institutionalism*) karena perilaku parpol, politikus, dan warga negara diarahkan dan dikendalikan dengan seperangkat ketentuan dan prosedur. Disebut pilihan rasional (*Rational Choice*) karena partai, politikus, ataupun warga negara dihadapkan pada dua pilihan tindakan: akan menerima insentif dan kepastian hukum apabila melaksanakan seperangkat ketentuan dan prosedur tersebut, atau akan menerima disinsentif apabila tidak melaksanakan seperangkat ketentuan dan prosedur tersebut.

Menurut pendekatan Pilihan Rasional, setiap aktor (partai, politikus, dan pemilih) akan memilih tindakan yang paling menguntungkan dan menghindari pilihan yang menimbulkan kerugian dan risiko. Menurut pendekatan ini, parpol, politikus, dan warga negara pada umumnya akan melaksanakan seperangkat ketentuan dan prosedur tersebut tidak saja karena hendak mencapai suatu tujuan yang lebih besar, tetapi terutama karena lebih menguntungkan.

### Rational Choice Neoinstitutionalism (RCN)

Pendekatan RCN pada dasarnya merupakan gabungan empat dimensi. Pertama, RCN berdimensi historis dalam arti perilaku ditentukan oleh apa yang terjadi sebelumnya (*path dependency*). Kedua, RCN berdimensi sosiologis dalam arti berdasarkan logika kepantasan sosial (*the logic of social appropriateness*). Ketiga, RCN berdimensi neoinstitusional (*neo institutionalism*) dalam ketentuan formal dan informal: (a) mengatur semua perilaku politik dan proses politik sehingga menentukan baik perilaku aktor politik (partai politik, politisi dan pemilih) maupun keluaran sosial dan politik, dan (b) menentukan bagaimana kewenangan dan kekuasaan diperoleh, dilaksanakan, dilejitimasi, dikendalikan dan didistribusikan (menentukan aturan main politik demokrasi tentang siapa yang mendapat apa, kapan, bagaimana, dan mengapa). Dan keempat, RCN berdimensi Pilihan Rasional (*rational choice*) dalam arti aktor bertindak berdasarkan kalkulasi tertentu untuk mendapatkan insentif dan benefit sebesar-besarnya dengan resiko sekecil-kecilnya (*rational goal-seeking*).

Karena itu berdasarkan keempat dimensi ini, berikut adalah sejumlah tesis pendekatan RCN:

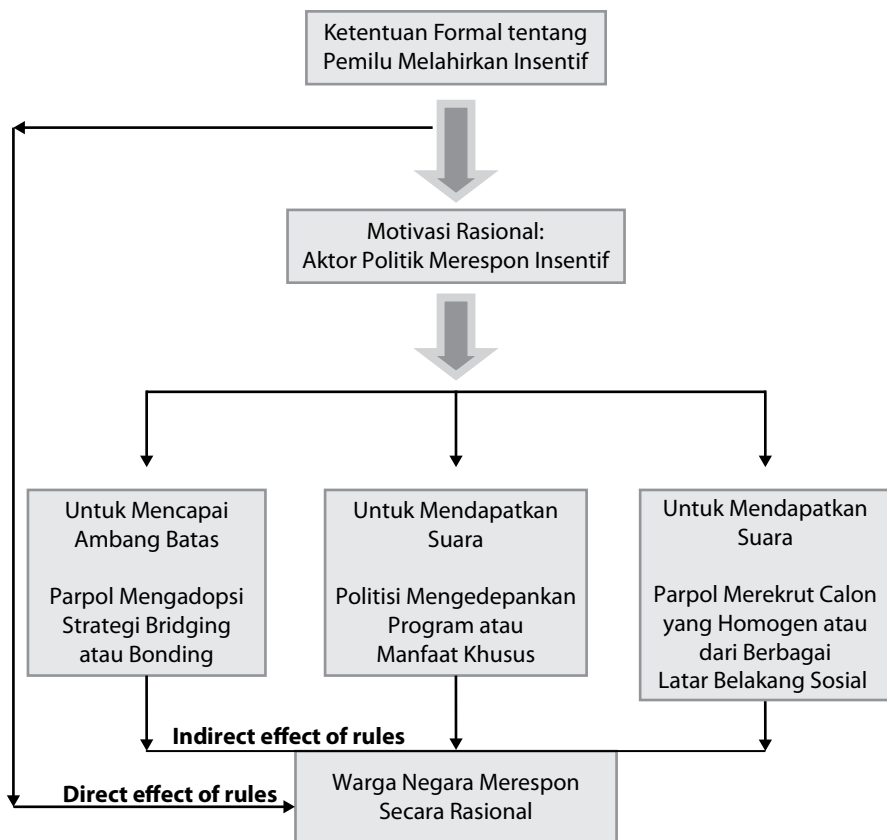
- (1) Aktor bertindak berdasarkan kalkulasi untung-rugi untuk mengejar insentif dan benefit sebesar-besarnya.
- (2) Institusi membentuk ekspektasi seorang aktor terhadap perilaku aktual sekarang dan yang akan datang dari orang lain, dan karena itu mempengaruhi perilakunya.
- (3) Institusi memungkinkan keputusan politik dengan cara tidak mengizinkan sembarang keputusan yang dibayangkan melalui pemberian insentif dan constraints.
- (4) Institusi melaksanakan fungsi tertentu dan memberikan benefit kepada setiap aktor yang melaksanakannya.
- (5) Keberadaan institusi dijelaskan dengan merujuk pada nilai dan fungsinya kepada para aktor (benefit yang mereka peroleh dari keberadaan institusi tersebut).
- (6) Aktor menciptakan institusi untuk mewujudkan nilai atau benefit tertentu.
- (7) Institusi dipilih karena konsekuensi fungsi institusi tersebut bagi mereka yang menciptakan atau memilihnya.

Karena itu institusi itu penting (*institutions matter*) karena melahirkan insentif yang mampu membentuk perilaku rasional (*rational goal-seeking*) partai politik, politisi dan warga negara, dan karena melaksanakan fungsi tertentu yang mempunyai konsekuensi yang *predictable* (dapat diperkirakan karena menjamin kepastian hukum) jika semua aktor bertindak rasional.

Para teoritis RCN mengajukan tiga catatan yang perlu diperhatikan oleh mereka yang hendak menggunakan pendekatan ini dalam melakukan transformasi dan konsolidasi demokrasi. Pertama, pendekatan RCN memberikan arena kajian konseptual bagi disainer institusi, dan memungkinkan perumusan dan pengajuan rekomendasi tentang

pembaharuan yang konkrit untuk berbagai konteks dan hasil. Kedua, perekrutan institusional memprasyaratkan analisis yang menyeluruh tentang permasalahan dan konteks sosial dan politik, dan kemudian pembuatan keputusan dan implementasi berbagai institusi yang tepat. Dan ketiga, institusi merupakan produk negosiasi dan kontekstualisasi yang kompleks dan karena itu cenderung menghasilkan produk yang bersifat hibrid yang tidak selalu persis sama dengan disain institusi yang diharapkan dan direncanakan.

### Bagan Pendekatan RCN



Sumber: Norris 2004

Para pendukung pendekatan RCI mempunyai keyakinan bahwa *electoral engineering* akan dapat menyelesaikan *multiple social problems*: apakah dengan melunakkan konflik antar-kelompok etnik, memperkuat ikatan pemilih dengan parpol, mendorong munculnya akuntabilitas demokrasi, mengubah perilaku memilih menjadi lebih rasional, ataupun meningkatkan keterwakilan perempuan.<sup>15</sup>

Kalau UU Pemilu menentukan Partai Politik Peserta Pemilu tingkat Kabupaten/Kota akan dapat mengalami peningkatan status menjadi Partai Politik Peserta Pemilu tingkat Provinsi apabila pada pemilu berikutnya berhasil memiliki kursi di lebih dari 2/3 DPRD Kabupaten/Kota seluruh Indonesia; parpol itu akan bekerja keras menampung aspirasi konstituen, merumuskan berbagai aspirasi itu menjadi alternatif kebijakan publik, dan memperjuangkan alternatif kebijakan publik itu kepada pembuat keputusan (melaksanakan fungsi representasi politik). Kalau tidak mampu menjalankan fungsi ini, para pemilih akan meninggalkan parpol itu sehingga parpol tersebut tidak hanya kehilangan kursi, tetapi juga mengalami degradasi.

Kalau UU Pemilu menentukan penyelenggaraan Pemilu Nasional dipisahkan dari waktu penyelenggaraan Pemilu Lokal selang 2,5 tahun dan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan bersamaan waktunya dengan Pemilu Anggota DPR sedangkan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan bersamaan waktunya dengan Pemilu Anggota DPRD; setidaknya terdapat dua macam perilaku yang diharapkan muncul: (a) setiap parpol "dipaksa" melaksanakan visi, misi, dan program yang dijanjikan pada masa kampanye karena akan dinilai oleh pemilih pada Pemilu Lokal dan pada Pemilu Nasional, dan (b) setiap parpol didorong membentuk koalisi beberapa parpol yang tidak semata-mata berisi transaksi kursi dan jabatan, melainkan terutama merupakan kesepakatan mengenai visi, misi, dan program pembangunan bangsa. Kalau parpol tidak melakukan ketentuan tersebut, parpol itu akan ditinggalkan pemilih.

---

15 Pippa Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), dan G. Bingham Powell, *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, (New Haven: Yale University Press, 2000).

Kalau UU Pemilu menentukan besaran daerah pemilihan sebanyak 3-6 kursi, yang berarti parpol makin kompetitif dalam mendapatkan kursi; parpol akan “dipaksa” berada di tengah-tengah masyarakat menjadi saluran aspirasi politik warga masyarakat sehingga diberi kepercayaan dalam pemilu. Kalau parpol tidak mampu mendapatkan kepercayaan dari warga masyarakat, parpol itu tidak akan mendapatkan kursi.

Yang hendak disampaikan dengan uraian di atas adalah sistem pemilu merupakan variabel pengaruh yang menentukan berbagai subsistem politik demokrasi, seperti kemampuan pemilih menuntut akuntabilitas parpol dan wakil rakyat (sistem partisipasi politik warga negara), fungsi representasi, kohesi parpol, dan perilaku politikus (sistem kepartaian), kemampuan lembaga perwakilan mewakili kemajemukan masyarakat dan perilaku wakil rakyat (sistem perwakilan politik), stabilitas, efektivitas, dan kualitas pemerintahan (didukung koalisi parpol atau satu parpol), dan kualitas hidup warga negara di bawah pemerintahan yang dipimpin oleh parpol atau kader parpol tersebut.

Singkat kata, salah satu cara yang dapat digunakan untuk menciptakan sistem politik demokrasi yang dicita-citakan adalah mengadopsi instrumen dari berbagai unsur sistem pemilu (rekayasa sistem pemilu) dalam UU Pemilu. Sistem pemilu macam apakah yang mampu menciptakan sebagian atau seluruh indikator keempat subsistem tersebut di atas?

Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, perlu dikemukakan beberapa catatan mengenai keterbatasan pendekatan kelembagaan ini.

Catatan pertama, *no easy choice* dalam memilih berbagai instrumen setiap unsur sistem pemilu karena setiap pilihan instrumen niscaya menimbulkan manfaat positif pada satu bidang, tetapi menimbulkan kerugian pada bidang lain. Besaran daerah pemilihan yang tinggi akan menimbulkan dampak positif pada sisi keterwakilan (*inclusiveness*), tetapi akan menimbulkan dampak negatif dari sisi akuntabilitas. Besaran daerah pemilihan seperti ini pada satu sisi akan melahirkan sistem banyak parpol, tetapi pada sisi lain menimbulkan pemerintahan presidensial yang tidak efektif.

Hal yang sama juga ditemukan pada dampak pilihan unsur sistem pemilu lainnya. Tidak ada pilihan instrumen yang tidak menimbulkan

dampak negatif. Karena itu, sebelum memilih instrumen sistem pemilu, perlu disepakati terlebih dahulu sejumlah tujuan yang menjadi prioritas. Kalau sistem politik demokrasi yang hendak diciptakan berupa keempat subsistem tersebut di atas, sistem yang perlu diadopsi adalah sistem pemilu yang ditandai oleh sejumlah instrumen yang tidak hanya mampu menciptakan keempat subsistem tersebut, tetapi juga yang tidak bersifat kontradiktif.

Catatan kedua, tidak semua karakteristik keempat subsistem tersebut dapat dicapai secara lebih efektif dengan pasal (peraturan perundang-undangan) dan tidak semua karakteristik keempat subsistem tersebut dapat dicapai secara lebih efektif dengan rekayasa sistem pemilu. Dalam sejumlah hal lebih dapat dicapai melalui “pasar” (penilaian dan keputusan para pemilih sebagai “konsumen”). Misalnya, apa atau siapa yang paling tepat menentukan calon terpilih yang memiliki kapasitas politik: parpol peserta pemilu atautkah para pemilih?

Kalau melalui pasal, undang-undang mewajibkan parpol mengajukan daftar calon berdasarkan nomor urut (daftar calon tertutup). Calon yang menempati nomor urut 1 adalah calon terbaik nomor satu berdasarkan penilaian parpol, demikian seterusnya. Pasal pulalah yang akan menentukan kursi yang diperoleh parpol akan dibagikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Akan tetapi kalau melalui “pasar,” UU tidak mewajibkan parpol menentukan nomor urut.

Membangun sistem kepartaian dapat pula dilakukan dengan pelembagaan demokrasi secara internal ataupun pendidikan politik bagi warga negara. Peningkatan persentase jumlah suara sebagai ambang-batas masuk DPR dan DPRD misalnya, tidak dengan sendirinya menyebabkan kenaikan jumlah suara yang tak terwakili. Hal ini juga tergantung pada kecerdasan dan kematangan pemilih dalam menilai dan mengambil keputusan mengenai parpol atau calon yang akan dipilih. Kalau para pemilih menilai parpol tertentu tidak memiliki kemampuan memenuhi ambang-batas masuk DPR/DPRD, mereka pun tidak akan memilih parpol tersebut. Kalau jumlah pemilih seperti ini mencapai jumlah yang besar, maka peningkatan persentase ambang-batas masuk DPR/DPRD tidak serta-merta meningkatkan jumlah suara yang tak terwakili.

Catatan ketiga, maksud dan tujuan suatu sistem pemilu hanya dapat dipahami oleh para pemilih dan peserta pemilu. serta dapat dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu secara tepat paling cepat dalam dua periode pemilu. Tidak ada seorangpun yang dapat mengantisipasi apa implikasi pelaksanaan semua unsur sistem pemilihan umum. Karena itu kalau ditemukan sejumlah kelemahan dalam suatu sistem pemilihan umum setelah suatu sistem pemilihan umum dilaksanakan, maka yang perlu dilakukan bukan mengganti sistem pemilihan umum tersebut melainkan melakukan perbaikan seperlunya berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan secara seksama. Karenanya, perubahan yang dilakukan terhadap sistem pemilu hendaknya tidak bersifat radikal atau mengganti sistem (misalnya dari sistem proporsional menjadi sistem mayoritarian, bahkan dari proporsional menjadi campuran), melainkan lebih berupa perbaikan terhadap beberapa instrumen sistem pemilu berdasarkan hasil evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilihan umum sebelumnya. Perubahan sistem pemilu yang terlalu sering dan bersifat mendasar tidak hanya akan membingungkan, tetapi juga akan selalu mulai dari awal sehingga tidak akan pernah terbentuk suatu sistem kepartaian, sistem perwakilan, dan pemerintahan yang efektif.

### **B. Sistem Pemilu Sebagai Instrumen Demokratisasi**

---

Sebelum mengajukan usulan berikut, perlu dikemukakan mengenai fungsi sistem pemilu dan unsur-unsur sistem pemilu. Yang dimaksud dengan sistem pemilu adalah seperangkat ketentuan dan prosedur yang menentukan bagaimana suara pemilih diberikan dan bagaimana mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara dalam lembaga legislatif dan eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun lokal.

Empat dari enam unsur sistem pemilu merupakan unsur mutlak (*constitutive parts of electoral system*) karena keempat unsur ini sangat esensial dalam menentukan pemberian suara dan konversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara. Pemberian suara dan konversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara tidak akan dapat dilakukan tanpa keempat unsur ini. Sementara dua dari enam unsur merupakan unsur yang tidak mutlak karena hanya digunakan apabila dipandang perlu untuk mencapai tujuan tertentu.

Keempat unsur mutlak tersebut adalah sebagai berikut:

*Pertama*, besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) mencakup tiga hal, yaitu lingkup daerah pemilihan (dapil), prinsip yang mendasari alokasi kursi, dan jumlah kursi yang diperebutkan di setiap dapil. Lingkup dapil dapat berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan (wilayah kabupaten/kota, wilayah provinsi, ataupun wilayah nasional), berdasarkan jumlah penduduk, atau campuran keduanya. Prinsip yang mendasari alokasi kursi DPR kepada provinsi, kursi DPRD Provinsi kepada kabupaten/kota, dan kursi DPRD Kabupaten/Kota kepada kecamatan adalah kesetaraan keterwakilan (*equal representation*) di antara warga negara karena segala warga negara mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan.

Berdasarkan prinsip ini, jumlah penduduk untuk satu kursi DPR sama atau relatif sama di seluruh provinsi. Jumlah kursi untuk setiap dapil dapat dipilah menjadi beberapa model:<sup>16</sup>

- (a) Satu atau dua kursi untuk setiap dapil (*single-member constituency*);
- (b) Banyak kursi setiap dapil (*multi-member constituency*), yang dapat dipilah lagi menjadi tiga: *district magnitude* kecil (3-6), sedang (7-10), atau besar (11 atau lebih); dan
- (c) Sebagian anggota dipilih dengan pola (a) dan sebagian anggota lainnya dipilih dengan besaran dapil yang besar.

Setiap pilihan model besaran daerah pemilihan akan mempunyai konsekuensi politik pada sistem kepartaian, perilaku parpol, perilaku calon terpilih, perilaku pemilih, dan perilaku penyelenggara pemilu.

*Kedua*, peserta pemilu dan pola pencalonan. Untuk kategori peserta, yang perlu ditentukan tidak saja siapa yang menjadi peserta (parpol saja, atau calon perseorangan saja, atau keduanya), tetapi juga persyaratan dan mekanisme penetapan peserta Pemilu. Sistem kompetisi peserta

---

16 Pola (a) diadopsi oleh sistem pemilu mayoritarian atau *First Past The Post* (FPTP); Pola (b) digunakan oleh sistem pemilu perwakilan berimbang atau proporsional (PR); dan pola (c) diterapkan oleh sistem pemilu *Mix Member Proportional* (MMP).



pemilu seperti ini juga mempunyai konsekuensi pada sistem kepartaian, sistem perwakilan politik, serta perilaku politikus dan pemilih.

Untuk pola pencalonan, yang perlu ditentukan tidak saja apakah berdasarkan sistem daftar tertutup (*closed-list system*) atukah sistem daftar terbuka (*opened-list system*), tetapi juga apakah akan diadopsi kebijakan khusus pencalonan yang bertujuan meningkatkan keterwakilan kelompok minoritas (kelompok masyarakat yang kurang terwakili dalam lembaga legislatif), seperti perempuan atau kelompok suku kecil di suatu daerah. Kebijakan khusus dapat berupa jumlah minimal calon dari kelompok minoritas untuk setiap dapil, nomor urut tertentu untuk calon dari kelompok khusus, atau keduanya.

*Ketiga*, model penyuaaraan yang mencakup tiga hal, yaitu kepada siapa suara diberikan oleh pemilih, kepada berapa pihak suara diberikan, dan bagaimana memberikan suara. Yang pertama tersedia dua kemungkinan, yaitu suara diberikan kepada parpol atau suara diberikan kepada nama calon.<sup>17</sup> Tiga alternatif tersedia untuk pertanyaan kedua, yaitu (a) kepada salah satu parpol atau salah satu calon (memberikan suara secara kategorik antara ini atau itu), (b) kepada lebih dari satu calon atau lebih dari satu parpol, atau satu kepada calon dan satu lagi pada parpol, tetapi keduanya tanpa preferensi atau setingkat (*dividual*), dan (c) kepada banyak calon dengan urutan preferensi tertentu (memberikan suara secara ordinal atau meranking pilihan calon dari nomor 1 sebagai preferensi pertama sampai nomor terakhir sesuai dengan jumlah calon sebagai preferensi terendah).<sup>18</sup>

Pertanyaan ketiga setidaknya dapat dijawab dengan salah satu dari jawaban berikut: memberikan suara dengan mencoblos (*to punch*) dengan alat yang ditentukan atau menandai dengan tanda baca yang

---

17 Pada Pemilu Anggota DPR dan DPRD Tahun 2004, pemilih dimungkinkan memberikan suara kepada parpol dan nama calon atau kepada parpol saja. Memberikan suara kepada parpol dan nama calon mungkin tiada duanya di dunia ini karena memberikan suara kepada nama calon semestinya sudah otomatis memberikan suara kepada parpol yang mencalonkannya. Hal itu kemudian diperbaiki pada Pemilu 2009.

18 *Dividual* diterapkan pada sistem pemilu campuran seperti *Mix Member Proportional (MMP)*. Istilah untuk alternatif kedua ini dikemukakan oleh Michael Gallagher dan Paul Mitchell dalam buku yang mereka sunting, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, 2009, h. 9-10. Pemberian suara secara ordinal digunakan dalam sistem pemilu preferensial atau *alternative vote* seperti yang diterapkan di Australia dan Irlandia Utara.

ditentukan pada tanda gambar parpol atau pada nama atau foto calon. Pertanyaan ketiga ini sudah barang tentu hanya berlaku kalau pemberian suara dilakukan menggunakan surat suara dan tidak berlaku kalau pemilu menggunakan *electronic voting* (memberikan suara dengan menekan tombol atau menyentuh layar komputer).

*Keempat*, formula pemilihan dan penetapan calon terpilih. Negara demokrasi di dunia menerapkan salah satu dari dua formula pemilihan berikut, yaitu mayoritas/pluralitas, dan proporsional (perwakilan berimbang). Yang dimaksud dengan formula pemilihan adalah rumus yang digunakan untuk menentukan siapa di antara kontestan yang berhasil mendapatkan kursi. Kalau formula mayoritas yang digunakan, suatu kontestan akan dinyatakan sebagai pemenang apabila kontestan ini berhasil mencapai jumlah suara sah yang melebihi gabungan jumlah suara yang diperoleh oleh kontestan lain. Kalau formula pluralitas yang digunakan, suatu kontestan akan dinyatakan sebagai pemenang apabila kontestan ini berhasil mencapai jumlah suara sah yang melebihi jumlah suara yang diperoleh masing-masing kontestan lain.

Kalau formula mayoritas/pluralitas sekaligus berfungsi sebagai tata cara penetapan calon terpilih; penerapan formula proporsional berlangsung dua tahap, yaitu pembagian kursi setiap dapil kepada P4 dan alokasi kursi parpol kepada calon. Pada tahap pembagian kursi setiap dapil kepada P4 digunakan formula proporsional, yaitu setiap P4 mendapat kursi proporsional atau seimbang dengan jumlah suara yang diperoleh. Rumus seperti inilah yang di Indonesia dinamai Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) atau *quota* dalam bahasa Inggris. BPP adalah hasil pembagian jumlah suara sah semua P4 di suatu dapil dengan jumlah kursi yang diperebutkan di suatu dapil. Apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi, sisa kursi itu dibagikan kepada P4 berdasarkan urutan sisa suara terbanyak (*the largest remainder*).<sup>19</sup>

Setidak-tidaknya terdapat dua alternatif rumus yang dapat digunakan dalam tahap pembagian kursi parpol kepada calon, yaitu berdasarkan nomor urut calon dalam Daftar Calon Tetap (DCT) kalau menggunakan

---

19 Metode seperti ini dikenal dengan metode kuota atau metode Hare. Selain dengan metode kuota, kursi di setiap dapil dapat pula dibagi kepada setiap P4 dengan menggunakan metode divisor (Jefferson, Webster). Terdapat dua kriteria utama dalam memilih metode alokasi kursi, yaitu lebih adil dan lebih mudah dipahami oleh pemilih awam.

pola pencalonan daftar calon tertutup atau berdasarkan urutan suara terbanyak yang diperoleh oleh calon kalau menggunakan pola pencalonan daftar calon terbuka.

Sejumlah negara yang menerapkan sistem pemilu campuran antara mayoritarian dengan proporsional (*mix member proportional, MMP*) menggunakan formula mayoritarian atau pluralitarian dengan dapil berwakil tunggal untuk sebagian dari jumlah kursi parlemen/DPR dan formula proporsional dengan lingkup wilayah nasional dan besaran daerah pemilihan besar untuk sebagian dari jumlah kursi parlemen/DPR sisanya. Sistem MMP biasanya diadopsi sebagai upaya memperbaiki sistem pemilihan mayoritarian. Jerman, Selandia Baru, dan Jepang menggunakan sistem MMP

Tidak ada satu nama sistem pemilu yang mampu mencakup keempat unsur mutlak tersebut. Berbagai sebutan diberikan terhadap sistem pemilu karena diambil dari satu unsur sistem pemilu. Sebutan sistem pemilu yang diambil dari unsur keempat sistem pemilu (formula pemilihan) adalah Sistem Pemilu Mayoritarian, Sistem Pemilu Proporsional, dan Sistem Pemilu Campuran (MMP). Sebutan sistem pemilu yang diambil dari unsur kedua (pola pencalonan) adalah Sistem Pemilu Proporsional dengan Daftar Calon Tertutup dan Sistem Pemilu Proporsional dengan Daftar Calon Terbuka. Sebutan sistem pemilu yang diambil dari unsur ketiga (model penyuaan) adalah Sistem Pemilu Preferensial atau *Alternative Vote*. Sedangkan sebutan sistem pemilu yang diambil dari unsur pertama (besaran dapil) adalah Sistem Pemilu *Single-Member Constituency* (dapil wakil tunggal) dan *Multi-member Constituencies* (dapil wakil ganda). Demikian pula dengan berbagai model sistem pemilu lainnya, seperti *Single Non Transferable Vote (SNTV)*, dan *Single Transferable Vote (STV)* berdasarkan cara memberikan suara (model penyuaan).

Unsur *kelima*, ambang-batas masuk (*electoral threshold*) DPR atau DPRD dalam bentuk jumlah minimal kursi atau jumlah minimal suara yang diperoleh oleh suatu parpol untuk dapat memperoleh kursi di DPR atau DPRD. Ambang-batas ini hanya digunakan dalam sistem pemilu proporsional dan sistem pemilu campuran semacam MMP. Unsur sistem pemilu ini bukan merupakan suatu yang mutlak. Tanpa ambang-batas masuk DPR atau DPRD sekalipun, suara pemilih dapat dikonversi menjadi kursi.

Tujuan penggunaan ambang-batas masuk DPR atau DPRD ini tidak saja mengurangi jumlah parpol di DPR atau DPRD, tetapi juga untuk “memaksa” parpol berada di tengah masyarakat melaksanakan fungsi representasi politik. Sesuai dengan namanya, instrumen ambang-batas masuk DPR atau DPRD ini tidak dapat digunakan sebagai persyaratan untuk ikut pemilu berikutnya, melainkan hanya sebagai persyaratan untuk dapat memasuki DPR atau DPRD.

Selain ambang batas yang ditentukan secara formal dalam undang-undang, sesungguhnya terdapat ambang-batas efektif (*effective threshold*) yang tidak ditentukan secara tersurat dalam undang-undang. Ambang-batas efektif dapat diperkirakan dengan rumus berikut:  $75/(m+1)$ .<sup>20</sup> Variabel *m* merujuk pada besaran dapil (*district magnitude*). Kalau suatu dapil mendapat alokasi 6 kursi, ambang-batas efektif di dapil tersebut adalah  $75/7 = 10,7$ . Artinya parpol yang memperoleh suara sah kurang dari 10,7 persen tidak akan mendapat kursi di dapil tersebut. Berdasarkan formula ini, ambang-batas formal yang kurang dari 10,7 persen sesungguhnya tidak berguna karena sudah digantikan oleh ambang-batas efektif tersebut.

Agar efektif mencapai tujuan mengurangi fragmentasi parpol di DPR/DPRD, ambang-batas formal harus lebih tinggi daripada ambang-batas efektif tersebut. Yang menjadi persoalan adalah ambang-batas efektif berlaku di dapil (artinya: dapil yang memiliki besaran yang berbeda akan memiliki ambang-batas efektif yang berbeda), sedangkan ambang-batas formal berlaku secara nasional. Karena itu setidaknya-tidaknya terdapat dua pilihan dalam penerapan ambang-batas, yaitu pada setiap dapil yang jumlahnya harus lebih tinggi daripada ambang-batas efektif dan pada tingkat nasional penentuan ambang-batas formal harus menghitung rata-rata ambang-batas efektif di semua dapil.

Terakhir, unsur *keenam*, kalender waktu penyelenggaraan berbagai jenis pemilu. Sejumlah alternatif pilihan kalender waktu penyelenggaraan pemilu tersedia berdasarkan pengalaman negara demokrasi di dunia:

- (a) Pemilu legislatif dipisahkan dari pemilu eksekutif;

---

20 Arend Lijphart, *The Difficult Science of Electoral Systems: A Commentary on the Critique by Alberto Penades*, Electoral Studies, Volume 16, Nomor 1, h.73-74.

- (b) Pemilu nasional dipisahkan dari pemilu lokal;
- (c) Semua jenis pemilu dilaksanakan secara serentak;
- (d) Tidak dibedakan Pemilu Legislatif dari Pemilu Eksekutif, dan tidak juga membedakan Pemilu Nasional dari Pemilu Lokal tetapi Pemilu anggota Senat tidak dilakukan secara serentak melainkan tiga kali dalam enam tahun, dan Pemilu Gubernur dan Walikota tidak dilakukan secara serentak sedangkan pemilihan anggota DPR dan DPRD dilakukan dua tahun sekali sesuai dengan masa jabatan.

Setiap pilihan kalender waktu penyelenggaraan pemilu memiliki konsekuensi dan implikasi sendiri. Alternatif kalender yang dipilih sangat tergantung pada tujuan yang hendak dicapai (konsekuensi dan implikasi yang diharapkan). Unsur keenam sistem pemilu ini juga tidak bersifat mutlak karena alternatif kalender apapun tidak mempengaruhi konversi suara pemilih menjadi kursi.

Untuk memberi gambaran tentang konsekuensi politik desain sistem pemilu, berikut dikemukakan beberapa pola hubungan antara desain sistem pemilu dengan berbagai subsistem politik demokrasi yang sudah teruji di berbagai negara.

*Pertama*, sistem pemilu proporsional dengan besaran dapil yang besar (*large district magnitude*) menimbulkan sistem kepartaian pluralisme ekstrem karena semakin besar jumlah kursi yang diperebutkan di setiap Dapil berarti semakin mudah bagi parpol kecil untuk mendapatkan kursi. Sebaliknya sistem pemilu mayoritarian (*single-member constituency*) melahirkan sistem kepartaian pluralisme sederhana karena hanya parpol besar saja yang memiliki kesempatan mendapatkan kursi.

*Kedua*, pola pencalonan daftar calon tertutup dalam sistem pemilu proporsional menyebabkan calon terpilih lebih akuntabel kepada parpol daripada kepada konstituen karena parpol-lah yang menentukan nomor urut calon dalam Daftar Calon Tetap (DCT). Seleksi calon yang lebih ditentukan oleh mekanisme parpol tingkat lokal daripada oleh parpol tingkat pusat menyulitkan parpol tingkat pusat mengendalikan wakil rakyat terpilih. Sistem pemilu proporsional dengan daftar calon tertutup (dengan beberapa bentuk kebijakan *affirmative action*) merupakan

sistem yang paling mampu menjamin peningkatan keterwakilan perempuan (dan kelompok minoritas yang *underrepresented* lainnya) ke dalam lembaga perwakilan rakyat.

*Ketiga*, sistem pemilu preferensial (*altenative votes*) tidak hanya mampu mengubah perilaku memilih dari pemilih fanatik pada satu parpol (prinsip "*pokoknya*") menjadi pemilih rasional karena setiap pemilih diwajibkan menentukan preferensi kedua dan seterusnya dari parpol lain. Sistem ini juga mampu mengubah perilaku politikus dari hanya peduli pada pendukung loyal (politikus sektarian) menjadi politikus yang terbuka pada kelompok lain karena kemungkinan seorang calon terpilih ditentukan oleh dukungan dari pemilih lain sebagai preferensi kedua.

*Keempat*, sistem pemilu dengan formula pemilihan proporsional lebih mampu menjamin keterwakilan berbagai kelompok masyarakat (lebih inklusif), tetapi kurang menjamin akuntabilitas wakil rakyat kepada konstituen. Sebaliknya, sistem pemilu dengan formula mayoritarian lebih mampu menjamin wakil rakyat dengan akuntabilitas yang jelas kepada konstituen, tetapi menimbulkan banyak suara yang tak terwakili (*wasted votes*).

*Kelima*, sistem pemilu mayoritarian ataupun sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka memerlukan dana kampanye yang jauh lebih besar, bahkan lebih memungkinkan praktik *money politics* daripada sistem pemilu proporsional dengan daftar calon tertutup. Hal ini terjadi karena individu calonlah yang harus melakukan kampanye pada sistem pemilu yang menggunakan formula mayoritarian ataupun yang menggunakan tata cara penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak. Sebaliknya, sistem pemilu proporsional dengan daftar calon tertutup tidak memerlukan dana kampanye yang besar karena parpol-lah yang melakukan kampanye.

Dan *keenam*, pemilu yang diselenggarakan dengan besaran dapil tunggal (*single-member district*) dengan formula mayoritarian ataupun pluralitarian dan sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka tetapi dengan besaran dapil yang besar, lebih dapat menjadi obyek praktik penyimpangan (*malpractice*) daripada pemilu yang diselenggarakan dengan besaran dapil besar dengan formula pemilihan

proporsional dengan daftar calon tertutup (*PR dengan closed list*).<sup>21</sup> Hal ini terjadi karena lebih mudah menghitung berapa jumlah suara yang diperlukan untuk dapat terpilih dengan formula mayoritas ataupun berdasarkan urutan suara terbanyak sehingga terdapat dorongan yang kuat melakukan praktik penyimpangan demi mendapatkan kursi.

Sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka (*Open List PR*) dengan besaran dapil yang besar sangat tidak relevan, bahkan sangat bertentangan, dengan kehendak menyederhanakan sistem kepartaian dari sistem multipartai kompleks (sistem kepartaian pluralisme ekstrem) menjadi sistem kepartaian multipartai sederhana (sistem kepartaian pluralisme moderat). Sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka seperti ini tidak saja akan mengabadikan, bahkan mendorong, kemunculan banyak parpol tetapi juga mengakibatkan kemunculan “partai” dalam parpol karena daftar calon terbuka akan menempatkan banyak calon terpilih bertindak independen atau di luar kebijakan parpol bersangkutan. Setiap calon terpilih secara potensial akan dapat bertindak seperti partai tersendiri. Disiplin parpol dalam sistem pemilu seperti ini akan lemah karena para anggota DPR dan DPRD cenderung tidak loyal kepada parpolnya. Sistem pemilu seperti ini pada gilirannya tidak akan mendukung bagi terbentuknya pemerintahan presidensial yang efektif karena koalisi parpol yang muncul akan sangat lemah (terlalu banyak parpol di DPR dan DPRD).

### C. Rekomendasi Desain Sistem Pemilu

---

Pada subbab ini akan dikemukakan tiga hal. Pertama, parameter yang digunakan untuk menentukan sistem pemilihan anggota DPR dan DPRD yang dipandang tepat untuk Indonesia. Kedua, evaluasi terhadap sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD baik yang diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD maupun yang dilaksanakan dalam Pemilu Anggota DPR dan DPRD Tahun 2009. Dan ketiga, disain sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD yang direkomendasikan kepada DPR dan Pemerintah untuk diadopsi dalam Perubahan UU Nomor 10 Tahun 2008.

---

21 Sarah Birch, *Electoral Systems and Electoral Misconduct*, Comparative Political Studies, Volume 40, Nomor 12, Desember 2007, h. 1533-1556.

UUD 1945 belum menentukan Sistem Pemilu Anggota DPR dan DPRD secara jelas, tetapi sudah menentukan sejumlah prinsip. Yang sudah ditentukan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain adalah:

- (a) "Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD adalah Partai Politik," (Pasal 22E ayat (3);
- (b) "Peserta Pemilu Anggota DPD adalah Perseorangan" (Pasal 22E ayat (4).
- (c) "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum" (Pasal 6A ayat (2).

Dengan demikian peran partai politik dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden bukan sebagai peserta pemilihan umum melainkan hanya sebagai pihak yang mengusulkan. Peserta pemilihan umum presiden dan wakil presiden adalah pasangan calon presiden dan wakil presiden. Dari ketentuan UUD ini dapatlah disimpulkan bahwa peran partai politik dalam Pemilu Anggota DPR dan DPRD jauh lebih besar daripada peran partai dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Karena itu peran partai politik dalam pemilihan umum anggota DPR dan DPRD harus lebih dari sekedar mencalonkan.

Kalau demikian sistem pemilihan umum macam apakah yang tepat untuk memilih anggota DPR dan DPRD? Karena sistem pemilihan umum bukan hanya berfungsi sebagai mekanisme pemberian suara dan mekanisme mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun lokal tetapi juga dapat digunakan untuk menciptakan sistem politik demokrasi yang disepakati bersama, maka sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD yang akan diadopsi seyogyanya memenuhi kriteria berikut:

1. Sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam UUD 1945 bahwa partai politik adalah Peserta Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD.
2. Menghasilkan Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat yang ditandai oleh sejumlah karakteristik berikut: partai politik dikelola sebagai



badan publik, melaksanakan fungsi representasi politik secara substantif dan akuntabel, dan terdiri atas 5 (lima) partai politik yang efektif sehingga dapat membentuk dua koalisi yang kompetitif.

3. Menciptakan keseimbangan Sistem Representasi penduduk berdasarkan prinsip *equal representation* (Pasal 27 ayat (1) UUD 1945) alias “satu orang, satu suara, dan setara,” dengan Sistem Representasi daerah (provinsi) berdasarkan kesetaraan daerah (Pasal 22C ayat (2) UUD 1945).<sup>22</sup>
4. Menghasilkan Sistem Representasi penduduk (DPR dan DPRD) yang terdiri atas dua koalisi partai politik yang solid dan kompetitif, yaitu koalisi 2 atau 3 partai yang memenangkan Pemilu menjadi koalisi yang memerintah, dan koalisi 2 atau 3 partai yang kalah pemilihan umum menjadi koalisi oposisi;<sup>23</sup> sedangkan anggota DPR dan DPRD memiliki disiplin partai.
5. Menjamin keterwakilan perempuan dan kelompok minoritas lain dalam DPR dan DPRD.
6. Presiden mendapatkan dukungan solid dari DPR (lebih dari 50% anggota DPR), yaitu dari anggota DPR yang berasal dari mitra koalisi partai yang mencalonkan presiden, dan Kepala Daerah mendapatkan dukungan solid dari DPRD (lebih dari 50% anggota DPRD), yaitu dari mitra koalisi partai yang mencalonkan Kepala Daerah.<sup>24</sup>

---

22 Keseimbangan ini dapat dicapai: melalui amandemen UUD 1945 untuk memberi kewenangan kepada DPD untuk ikut membuat sebagian undang-undang, atau kalau amandemen belum dapat dilakukan, kursi DPR dibagi rata antara provinsi di pulau Jawa (280 kursi untuk 6 provinsi berdasarkan jumlah penduduk) dengan provinsi di luar pulau Jawa (280 kursi untuk 27 provinsi berdasarkan jumlah penduduk).

23 Jumlah partai politik yang bergabung menjadi suatu koalisi partai politik yang solid dan efektif adalah paling banyak 3 (tiga) karena koalisi yang beranggotakan 4 atau lebih partai politik tidak hanya sukar mencapai kesepakatan tentang Visi, Misi dan Program Pengembangan Bangsa (karena perbedaan ideologi) sehingga kalaupun tercapai kesepakatan yang terjadi tidak lebih dari kumpulan kepentingan partai tanpa prioritas yang jelas untuk mewujudkan kehendak rakyat tetapi juga sukar melakukan koordinasi atas banyak partai untuk melakukan tindakan yang sinergis.

24 Dukungan dari koalisi partai dari DPR kepada Presiden atau Kepala Daerah akan menghasilkan pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang efektif tidak hanya kalau mendapai lebih dari 50% suara tetapi terutama kalau: (a) partai politik melaksanakan representasi politik

7. Sistem Pemilu yang tidak memberi insentif bagi calon dan pemilih untuk melakukan tindakan yang menyimpang (*electoral misconduct*), seperti manipulasi hasil perhitungan suara (*electoral fraud*), dan jual-beli suara (*vote buying*), dan yang tidak menyimpang terhadap ketentuan bahwa partai politik merupakan peserta pemilihan umum anggota DPR dan DPRD, seperti melemahkan partai politik, dan menimbulkan biaya kampanye yang terlalu besar.<sup>25</sup>
8. Sistem pemilihan umum harus cukup simple sehingga tidak saja mudah dipahami tetapi juga dapat dikontrol oleh pemilih.

Sistem pemilu anggota DPR dan DPRD yang diterapkan pada Pemilu 2009 berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan sejumlah revisi berdasarkan amar putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tidak sejalan delapan kriteria sistem pemilihan umum tersebut dan karena itu dengan perlu direvisi karena beberapa alasan dan tujuan berikut:

*Pertama*, sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka, besaran dapil 3-10 kursi, dan ambang-batas masuk DPR sebesar 2,5 persen berhasil mengurangi jumlah parpol di DPR dari 16 menjadi 9 parpol. Sekalipun demikian, perolehan kursi di antara 9 parpol kurang-lebih seimbang sehingga koalisi memerlukan empat atau lebih parpol untuk mencapai mayoritas kursi di DPR. Akibatnya koalisi parpol yang solid sukar dibangun.

---

alias partai politik dipercaya dan digunakan oleh berbagai unsur masyarakat akar rumput sebagai saluran aspirasi dan kepentingannya, (b) partai politik dikelola sebagai badan publik, antara lain secara internal dan eksternal dikelola secara demokratis, transparan dan akuntabel), dan (c) pengambilan keputusan di DPR dan DPRD dilakukan oleh Fraksi sebagai pelaksana kebijakan partai politik setelah mendengarkan suara setiap anggota Fraksi tetapi setiap anggota DPR atau DPRD loyal kepada kebijakan partai (disiplin partai ditegakkan).

- 25 Sistem Pemilu yang memberi insentif bagi *electoral misconduct* adalah FPTP (menggunakan formula pluralitarian), dan Proporsional dengan Daftar Calon Terbuka (penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak) karena calon dapat menghitung secara relatif akurat berapa jumlah suara yang diperlukan untuk dapat terpilih (yang tidak perlu mencapai mayoritas suara), pemilih juga mengetahui suaranya diperlukan calon untuk dapat terpilih sehingga suara dapat dijual, pengalihan suara dari calon yang satu kepada calon lain dari partai yang sama dan dalam Dapil yang sama bekerjasama dengan pelaksana Pemilu, biaya kampanye sangat mahal karena yang melakukan kampanye bukan partai politik melainkan setiap calon.

*Kedua*, sistem pemilu yang diterapkan pada Pemilu 2009 tidak mampu meningkatkan kepercayaan rakyat kepada parpol. Pemilu 2009 hanya melahirkan dua parpol baru menggantikan sejumlah parpol lama yang tidak lagi dipercaya. Malahan sistem pemilu yang diterapkan pada tahun 2009 cenderung melegitimasi para calon menggantikan peran parpol. Pemilu bukan lagi kompetisi antarpol peserta pemilu, melainkan kompetisi antarcalon dari parpol yang sama di dapil yang sama.

*Ketiga*, kedaulatan pemilih pada Pemilu 2009 menurun secara signifikan bila dibandingkan dengan kedaulatan pemilih pada Pemilu 2004. Hal ini dapat dilihat pada jumlah warga negara berhak memilih yang tidak terdaftar dalam DPT (15-20 persen atau antara 17 juta-34 juta orang); jumlah pemilih terdaftar yang tidak menggunakan hak pilih (*nonvoters*) yang mencapai 30 persen (sekitar 51 juta); jumlah suara tidak sah sebanyak 14,41 persen yang setara dengan 16 juta suara; jumlah suara sah yang diberikan kepada 29 parpol yang tidak mencapai ambang-batas masuk DPR mencapai 19 juta; dan sekitar 25 persen pemilih yang memberikan suara tidak kepada calon melainkan kepada parpol hanya berdaulat 50 persen karena hanya ikut menentukan perolehan kursi parpol tetapi tidak ikut menentukan calon terpilih.

*Keempat*, penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak (*open list system*) menyebabkan disiplin parpol semakin lemah yang ditandai oleh peran para individu anggota DPR jauh lebih menonjol (tetapi peran yang lebih pragmatis) daripada mengikuti garis kebijakan parpol. Penetapan calon terpilih seperti ini ternyata tidak sejalan dengan mekanisme pengambilan keputusan di DPR dan DPRD. Kalau penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak, maka mekanisme pengambilan keputusan di DPR dan DPRD seharusnya berdasarkan suara terbanyak. Pengambilan keputusan di DPR dan DPRD tidak dilakukan berdasarkan suara terbanyak melainkan berdasarkan suara partai. Mekanisme pengambilan keputusan politik yang diterapkan oleh DPR dan DPRD sampai hari ini merupakan produk penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut.

*Kelima*, penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak membuka peluang praktik penyimpangan pemilu (*electoral malpractices*) dalam bentuk jual-beli suara (*vote buying*) yang cukup meluas, baik antara calon dengan pemilih maupun antara calon dengan panitia pemilihan,

dan praktek pengalihan suara dari satu calon ke calon lain dari partai politik yang sama dan dalam dapil yang sama. Praktik jual-beli suara dan pengalihan suara seperti ini merupakan produk sistem pemilu yang memungkinkan calon mengetahui berapa jumlah suara yang diperlukan untuk dapat terpilih. Disamping itu biaya yang dikeluarkan untuk kampanye menjadi sangat besar karena yang melakukan kampanye bukan partai politik sebagai peserta Pemilu melainkan para calon yang jumlahnya mencapai puluhan ribu orang.

*Keenam*, waktu pelaksanaan pemilu nasional yang belum dipisahkan dari waktu pelaksanaan pemilu lokal menyebabkan kedaulatan pemilih masih terbatas (sekali dalam lima tahun) dan parpol peserta pemilu tidak "takut" kepada konstituen. Kondisi itu juga menyebabkan koalisi parpol yang terbentuk lebih bersifat transaksional (transaksi jabatan) dan tidak solid ketimbang koalisi yang transformatif berdasarkan visi, misi, dan program pembangunan bangsa. Alhasil, terjadilah pemerintahan terbelah antara legislatif dan eksekutif.

Dan *ketujuh*, jumlah persentase kursi (20%) atau persentase suara (25%) yang minimal harus dicapai oleh satu partai atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden sudah terbukti gagal sebagai instrumen menjamin dukungan solid (mayoritas) DPR kepada Presiden. Demikian pula jumlah persentase kursi (15%) atau persentase suara (15%) yang minimal harus dicapai oleh satu atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah terbukti gagal baik sebagai instrumen menjamin dukungan solid (mayoritas) DPRD kepada Kepala Daerah maupun sebagai instrumen mengurangi jumlah pasangan calon.

Berdasarkan ketujuh akibat sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka, besaran dapil 3-10 kursi, dan ambang-batas 2,5 persen tersebut di atas, disarankan kepada DPR dan Presiden untuk melakukan revisi terhadap sistem pemilu anggota DPR dan DPRD sebagaimana dirumuskan dalam UU Nomor 10 Tahun 2008.

Berikut adalah rincian 11 desain sistem pemilu yang diajukan sebagai revisi atas sistem pemilu anggota DPR dan DPRD yang dirumuskan dalam UU Nomor 10 Tahun 2008. Desain sistem pemilu ini dirancang untuk menciptakan sistem partisipasi politik warga negara (pemilih berdaulat),

sistem kepartaian pluralisme moderat, sistem perwakilan politik yang ditandai oleh kompetisi koalisi parpol yang memerintah dengan koalisi parpol oposisi, dan pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang efektif untuk mewujudkan kehendak rakyat:

1. Besaran dapil diturunkan dari 3-10 kursi (DPR) dan 3-12 kursi (DPRD) menjadi 3-6 kursi. Setidak-tidaknya empat konsekuensi politik yang diharapkan dari besaran dapil yang semakin kecil ini, yaitu: (a) parpol berada di tengah masyarakat untuk digunakan sebagai sarana menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi rakyat (melaksanakan fungsi representasi politik), (b) meningkatkan kompetisi antar partai politik peserta Pemilu untuk mencari simpati dan dukungan pemilih, (c) jumlah parpol yang akan mendapatkan kursi menjadi berkurang, (d) akuntabilitas parpol dan wakil rakyat kepada konstituen dan bangsa semakin mengedepan, dan (e) surat suara akan lebih sederhana sehingga tidak saja lebih mudah dipahami oleh pemilih, tetapi juga akan lebih memungkinkan pemilih mengontrol parpol dan calon terpilih. Pembentukan dapil seperti ini haruslah berdasarkan jumlah penduduk, tetapi tetap memperhatikan wilayah administrasi, setidaknya tidaknya wilayah administrasi kecamatan dan desa/kelurahan.
2. Pembagian kursi DPR kepada provinsi ditentukan semata-mata berdasarkan jumlah penduduk sehingga prinsip kesetaraan keterwakilan (*equal representation*) atau "satu orang satu suara satu nilai/setara" (*One Person One Vote One Value, OPOVOV*) akan dapat dilaksanakan. Akan tetapi UUD 1945 perlu diubah kembali agar DPD ikut membuat undang-undang yang menyangkut kepentingan daerah.

Kalau DPD hanya memiliki hak bicara tetapi tidak memiliki hak suara (tidak ikut membuat keputusan mengenai sebagian undang-undang), kursi DPR perlu dibagi dua dalam jumlah yang sama, yaitu 280 kursi kepada 6 provinsi yang berada di Pulau Jawa dan 280 kursi kepada 27 provinsi yang berada di luar Pulau Jawa. Kesetaraan keterwakilan tidak hanya akan dapat diciptakan di antara provinsi di Pulau Jawa, tetapi juga di antara provinsi yang berada di luar Pulau Jawa. Jumlah penduduk untuk satu kursi DPR untuk provinsi yang terletak di Pulau Jawa memang akan berbeda dengan harga satu kursi DPR untuk provinsi yang berada di luar Pulau Jawa. Perbedaan ini justru dalam mewujudkan keadilan sosial dari segi penduduk dan sekaligus

keadilan teritorial dari segi daerah. Warga Negara Indonesia yang tinggal di pulau Jawa mungkin lebih ihlas menerima perbedaan ini karena yang menikmatinya di luar Pulau Jawa tidak hanya sejumlah kecil provinsi tetapi semua provinsi di luar Pulau Jawa.

3. Menerapkan sistem kompetisi Partai Politik Peserta Pemilu (P4) berdasarkan dukungan rakyat melalui pemilu sehingga tidak saja akan menciptakan sistem baku dalam menentukan P4, tetapi terutama untuk “memaksa” P4 berkiprah pada akar rumput untuk melakukan representasi politik. Sistem kompetisi P4 ini membagi P4 menjadi tiga tingkat:
  - (1) P4 Lingkup Nasional menjadi Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. P4 yang termasuk kategori P4 Lingkup Nasional adalah P4 yang mencapai ambang-batas masuk DPR dan P4 yang tidak mencapai ambang-batas masuk DPR tetapi memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi seluruh Indonesia.
  - (2) P4 Lingkup Provinsi menjadi Peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. P4 yang termasuk kategori P4 Lingkup Provinsi adalah P4 yang tidak mencapai ambang-batas masuk DPR dan tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi seluruh Indonesia, tetapi memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Kabupaten/Kota seluruh Indonesia.
  - (3) P4 Lingkup Kabupaten/Kota menjadi Peserta Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota.<sup>26</sup> P4 yang termasuk kategori P4 Lingkup Kabupaten/Kota adalah P4 yang tidak mencapai

---

26 P4 Lingkup Nasional untuk Pemilu 2014 adalah P4 yang mencapai ambang-batas masuk DPR dan P4 Pemilu 2009 yang memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi. P4 Lingkup Provinsi untuk Pemilu 2014 adalah P4 yang pada pemilu sebelumnya tidak mencapai ambang-batas masuk DPR dan tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi, tetapi memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Kabupaten/Kota di 2/3 provinsi. P4 Lingkup Kabupaten/Kota untuk Pemilu 2014 adalah P4 yang pada pemilu sebelumnya tidak mencapai ambang-batas masuk DPR, serta tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi dan tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Kabupaten/Kota di 2/3 provinsi, dan P4 yang baru saja ditetapkan oleh KPU sebagai peserta pemilu. P4 Lingkup Kabupaten/Kota ini hanya dapat mengikuti pemilu di wilayah kabupaten/kota di mana parpol itu memenuhi syarat yang ditetapkan oleh KPU.

ambang-batas masuk DPR, tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi seluruh Indonesia, dan tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Kabupaten/Kota seluruh Indonesia, dan P4 yang baru saaja ditetapkan KPU sebagai peserta pemilu.

Dengan sistem kompetisi seperti ini setiap P4 dapat mengalami peningkatan status (*up grade*) setingkat lebih tinggi, tetapi dapat pula mengalami penurunan status (*down grade*) setingkat lebih rendah. Peningkatan atau penurunan status tersebut sangatlah tergantung pada penilaian warga masyarakat terhadap perilaku dan kinerja P4 bersangkutan. Selain itu, persyaratan partai politik menjadi peserta Pemilu sebagaimana diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 sudah cukup memadai. Yang perlu dijamin adalah KPU melaksanakan semua ketentuan itu secara konsisten, dan melakukan verifikasi terhadap semua persyaratan tersebut tidak dengan menggunakan *sampling* melainkan melakukan verifikasi secara menyeluruh.

4. Pola pencalonan anggota DPR dan DPRD secara internal harus bersifat kompetitif, demokratis, dan terbuka. Seleksi yang bersifat kompetitif dilakukan oleh pengurus parpol secara kolektif berdasarkan kriteria yang disepakati bersama. Pengurus parpol menyeleksi dan mengajukan bakal calon sebanyak dua kali dari jumlah calon yang dapat diajukan oleh partai di setiap dapil, tetapi Rapat Umum Anggota (RUA) parpol di berbagai tingkatan yang akan memilih sebagian dari jumlah bakal calon yang diajukan tersebut menjadi calon parpol.<sup>27</sup> Sebelum RUA memilih sebagian dari jumlah calon tersebut, seluruh bakal calon wajib memperkenalkan diri

---

27 RUA tingkat kecamatan bertugas memilih bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota. RUA tingkat Kabupaten/Kota bertugas memilih bakal calon anggota DPRD Provinsi, dan RUA tingkat Provinsi bertugas memilih bakal calon anggota DPR. Peserta Rapat Umum Anggota tingkat kecamatan adalah delegasi yang dipilih oleh anggota parpol tingkat desa/kelurahan yang jumlahnya ditentukan secara proporsional sesuai dengan jumlah anggota parpol di setiap desa/kelurahan. Peserta RUA tingkat Kabupaten/Kota adalah delegasi yang dipilih oleh RUA tingkat Kecamatan, peserta RUA tingkat Provinsi adalah delegasi yang dipilih oleh RUA tingkat Kabupaten/Kota. Pengurus Partai tingkat Desa/Kelurahan, tingkat Kecamatan, tingkat Kabupaten/Kota dan tingkat Provinsi tidak *ex officio* menjadi peserta RUA. Mereka dapat menjadi anggota delegasi apabila dipilih oleh anggota partai tingkat kepengurusan tersebut. Partai politik perlu melakukan pengaturan yang seksama sehingga keputusan yang diambil tidak berdasarkan pembagian uang melainkan sepenuhnya berdasarkan hasil kesepakatan bersama,

dan programnya di depan RUA. Kedua hal terakhir ini tidak hanya merupakan wujud dari sifat terbuka dan demokratis dalam proses penentuan calon, tetapi juga bertujuan meningkatkan keterikatan dan komitmen anggota dengan parpol.<sup>28</sup> Mekanisme pencalonan seperti ini diperkirakan akan menghasilkan perilaku: “memaksa” parpol memilih bakal calon yang memiliki kualitas sesuai dengan kriteria yang ditentukan oleh parpol (mencegah pencalonan semata-mata karena faktor uang, anggota keluarga elite parpol, ataupun karena popularitas), “memaksa” bakal calon berorientasi dan peduli pada aspirasi para anggota di akar rumput, dan para anggota parpol dan simpatisan mengenal calon melalui delegasi yang mewakili desa/kelurahan. Setiap partai politik harus menyusun ketentuan internal yang mampu mencegah praktek jual-beli suara dalam pemilihan bakal calon.

5. Karena Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 menentukan parpol sebagai peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD, parpol tidak saja harus melakukan rekrutmen anggota dan melakukan kaderisasi kepada anggota sehingga siap dicalonkan untuk berbagai peran parpol, tetapi juga mengajukan daftar calon berdasarkan nomor urut menurut kriteria yang ditetapkan oleh parpol (urutan terbaik menurut parpol). Pengurus partai politik sesuai dengan tingkatannya menyusun daftar urutan nama calon dari nama-nama calon yang dipilih oleh RUA, sebagaimana dikemukakan pada poin nomor 4.

Pengajuan daftar calon dengan nomor urut ini perlu dilakukan tidak saja untuk menjamin kualitas calon karena pengurus parpol-lah yang melakukan rekrutmen, kaderisasi, dan berinteraksi dengan anggota; tetapi juga karena lebih dari 90 persen anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, baik laki-laki maupun perempuan, hasil Pemilu 2009 menempati nomor urut kecil, yaitu nomor 1, 2 atau 3.<sup>29</sup>

6. Jumlah calon yang dapat diajukan P4 di setiap dapil sebanyak-banyaknya sama dengan jumlah calon yang diperebutkan di setiap

---

28 Paul Pennings dan Reuven Y. Hazan, *Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences*, Party Politics, Volume 7, Mei 2001, h. 267-276.

29 Hasil penelitian Puskapol FISIP Universitas Indonesia.



dapil. Hal ini dimaksudkan tidak saja agar kualitas calon yang diajukan parpol semakin tinggi (karena lebih selektif), tetapi juga agar format surat suara lebih sederhana sehingga memudahkan pemilih melakukan penilaian dan pengambilan keputusan. Untuk mengantisipasi kemungkinan kehabisan calon dalam Daftar Calon Tetap (DCT) untuk pengganti antarwaktu, setiap parpol wajib menyiapkan kader sebagai pengganti walaupun namanya tidak masuk dalam DCT.

7. Peningkatan keterwakilan perempuan dalam lembaga perwakilan rakyat masih perlu dilakukan dengan mewajibkan P4 mengajukan sekurang-kurangnya 30 persen perempuan dalam daftar calon untuk setiap dapil dan setiap tiga calon yang diajukan oleh parpol sekurang-kurangnya salah seorang di antaranya haruslah perempuan.
8. Pemberian suara diberikan kepada satu parpol dengan memberikan satu tanda centang (V) pada kolom nama parpol. Untuk mencegah kesan "memilih kucing dalam karung," daftar nama calon menurut nomor urut tidak saja wajib ditempelkan di beberapa tempat di TPS sehingga mudah dibaca oleh pemilih tetapi juga wajib dijadikan sebagai materi kampanye sehingga tidak saja dapat dipasang di berbagai tempat strategis tetapi dapat pula dijadikan sebagai alasan bagi pemilih memilih partai politik yang mengajukan nama calon tersebut.
9. Pembagian kursi di setiap dapil kepada P4 dilakukan dengan formula perwakilan berimbang (proporsional) dan kursi yang diperoleh P4 dialokasikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Sisa kursi dibagikan kepada P4 berdasarkan urutan sisa suara terbanyak. Yang dimaksud dengan sisa suara adalah jumlah suara yang tertinggal setelah dibagi BPP (sisa suara dari P4 yang sudah mendapat kursi), dan jumlah suara sah P4 yang tidak mencapai BPP tetapi lebih dari 50% dari BPP. Setiap kursi yang diperebutkan harus terbagi habis di dapil yang bersangkutan karena setiap anggota DPR dan DPRD dipilih oleh para pemilih di suatu konstituensi untuk mewakili seluruh penduduk di dapil tersebut.

Pembagian sisa kursi yang diangkat ke tingkat provinsi, sebagaimana diadopsi dalam UU Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, bertentangan dengan prinsip keterwakilan

dari dapil (konstituensi). Pembagian sisa kursi seperti ini membuka kemungkinan seorang anggota DPR, yang mewakili dapil tertentu, terpilih karena suara yang berasal dari dapil lain. Hal ini berarti sebagian suara pemilih suatu dapil diwakili oleh anggota DPR yang mewakili dapil lain.

Metode pembagian kursi lainnya yang layak dipertimbangkan oleh pembuat undang-undang adalah metode divisor Webster yang penerapannya lebih sederhana daripada metode kuota. Kalau pembagian kursi setiap dapil berdasarkan metode kuota (BPP), setidaknya terdapat dua tahap pembagian kursi, yaitu pembagian kursi tahap pertama berdasarkan BPP dan pembagian sisa kursi berdasarkan urutan sisa suara terbanyak. Sedangkan pembagian kursi berdasarkan metode divisor Webster hanya satu tahap, yaitu membagi kursi dapil kepada P4 dengan cara membagi suara sah setiap P4 dengan bilangan 1, 3, 5, dan seterusnya sampai semua kursi dapil terbagi habis.

Metode apapun yang digunakan harus memenuhi dua kriteria utama, yaitu paling adil dalam pembagian kursi (setiap partai politik mendapatkan kursi proporsional dengan jumlah suara sah yang diperolehnya) dan mudah dipahami dan dikerjakan oleh pemilih awam.

10. Penerapan *electoral threshold* sebesar 2,5 persen dari jumlah suara yang diperoleh secara nasional untuk dapat ikut serta dalam pembagian kursi di setiap dapil anggota DPR. Hal yang sama dan dalam jumlah persentase yang sama juga diberlakukan untuk dapat ikut serta dalam pembagian kursi di setiap dapil DPRD Provinsi dan dapil DPRD Kabupaten/Kota. Terpenuhi atau tidaknya ambang-batas masuk DPRD Provinsi oleh suatu P4 akan dihitung berdasarkan jumlah suara sah yang diperoleh P4 dari semua dapil DPRD Provinsi yang bersangkutan. Terpenuhi atau tidaknya ambang-batas masuk DPRD Kabupaten/Kota oleh suatu P4 akan dihitung dari jumlah suara sah yang diperoleh P4 tersebut dari semua dapil DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Ambang-batas seperti ini dimaksudkan untuk mengurangi jumlah parpol/fraksi di DPR/DPRD sehingga tidak saja interaksi antarkoalisi

parpol yang memerintah dan koalisi parpol oposisi akan lebih cenderung kompetitif demi kepentingan konstituen daripada koalisi yang kolusif demi kepentingan elite parpol, tetapi juga akan lebih mudah membentuk koalisi antara dua atau tiga parpol, baik dalam pemerintahan maupun dalam lembaga legislatif.

Peningkatan persentase ambang-batas tidak otomatis meningkatkan suara yang tidak terwakili. Hal ini sangat tergantung pada seberapa besar jumlah pemilih yang sudah memiliki kemampuan menilai parpol mana saja yang mempunyai peluang memenuhi ambang-batas masuk DPR dan DPRD. Pemilih yang mengetahui parpol yang peluangnya kecil untuk memenuhi ambang-batas masuk DPR niscaya tidak akan memberikan suara kepada parpol tersebut. Karena itu besarnya persentase ambang-batas masuk DPR dan DPRD hendaknya disesuaikan dengan besarnya persentase pemilih yang sudah mampu menilai parpol yang memiliki kemampuan memenuhi ambang-batas.

11. Waktu penyelenggaraan Pemilu Nasional (Pemilu Anggota DPR dan DPD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dilakukan secara terpisah selang 2,5 tahun dengan waktu penyelenggaraan Pemilu Lokal (Pemilu Anggota DPRD Provinsi, Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota, Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Daerah Kabupaten/Kota). Artinya penyelenggaraan Pemilu Presiden bersamaan waktunya dengan waktu penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR dan DPD, sementara penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah bersamaan waktunya dengan waktu penyelenggaraan Pemilu Anggota DPRD.

Sejumlah perilaku politik baru diharapkan muncul sebagai konsekuensi politik dari pemisahan waktu penyelenggaraan pemilu seperti ini:

- (a) kedaulatan rakyat (para pemilih) akan meningkat dari sekali dalam lima tahun menjadi sekurang-kurangnya dua kali dalam lima tahun. Pemberian suara pada Pemilu Lokal akan digunakan untuk memberikan *reward* atau *punishment* kepada parpol pada tingkat nasional atau sebaliknya,

- (b) membuat parpol takut kepada konstituen karena perilaku dan kinerjanya dinilai oleh para pemilih tidak pada akhir jabatan, tetapi pada tengah masa jabatan, tidak lima tahun sekali melainkan setiap 2,5 tahun, pada Pemilu Lokal dan Pemilu Nasional.
- (c) isu kampanye pemilihan umum tidak lagi campur-baur melainkan menjadi lebih terfokus, yaitu isu nasional untuk Pemilu Nasional, dan isu lokal (urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah).
- (d) dapat mencegah pemerintahan terbelah (*divided government*) pada tingkat nasional dan daerah karena suatu parpol memiliki kesempatan yang memadai untuk mempertimbangkan dan memilih parpol calon mitra koalisi yang dipandang: lebih dekat secara ideologis (baca: lebih mudah mencapai kesepakatan tentang visi, misi dan program pembangunan bangsa), yang dapat menyepakati pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan dapat memenangkan lebih 50 persen dari kursi DPR atau DPRD. Selain itu, koalisi partai ini juga memiliki waktu yang memadai untuk menyepakati komposisi kabinet kalau memenang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan kepemimpinan di DPR kalau menguasai mayoritas kursi DPR. Hal yang sama berlaku di daerah.
- (e) kalau pemilihan umum presiden dan wakil presiden dilaksanakan bersamaan waktunya dengan pemilihan anggota DPR akan berlaku *coattail effect*, yaitu kecenderungan pemilih untuk memilih presiden dan anggota DPR dari partai politik yang sama. Siapa dan dari partai apa calon presiden yang dipilih mempengaruhi siapa dan dari partai apa calon anggota DPR yang akan dipilih.<sup>30</sup> Kalau pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan anggota DPRD, maka siapa/dari partai apa calon kepala daerah yang dipilih akan mempengaruhi siapa/dari partai apa calon

---

30 Allen Hicken dan Heather Stoll, *Presidents and Parties: How Presidential Elections Shape Coordination in Legislative Elections*, **Comparative Political Studies**, Volume 44 Nomor 7 Juli 2011, h.854-883.

anggota DPRD yang akan dipilih. Dengan demikian, pemilihan umum presiden dan wakil presiden yang dilakukan bersamaan dengan pemilihan anggota DPR akan dapat menjamin dukungan DPR kepada Presiden. Demikian pula yang terjadi di daerah.

- (f) membantu membentuk sinergi pemerintahan nasional dengan pemerintahan lokal karena pelaksanaan Pemilu Nasional serentak terpisah selang 30 bulan dari pelaksanaan Pemilu Lokal serentak akan mendorong partai politik memiliki mitra koalisi partai yang sama baik untuk tingkat nasional maupun tingkat lokal.
- (g) biaya penyelenggaraan Pemilu Lokal jauh lebih efisien karena dilakukan bersamaan,
- (h) memudahkan KPU dan KPU daerah merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan pelaksanaan seluruh tahapan pemilu; dan
- (i) memungkinkan unifikasi undang-undang Pemilu menjadi dua undang-undang, yaitu Undang-Undang Pemilu Nasional, dan Undang-Undang Pemilu Lokal.

Singkat kata, sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD yang diusulkan adalah sistem pemilihan umum proporsional berwakil ganda (madia), pengajuan daftar calon menurut nomor urut, dan tata cara penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut, dengan empat modifikasi berikut:

- (1) besaran daerah pemilihan diturunkan dari 3-10 (DPR) dan 3-12 (DPRD) menjadi 3-6;
- (2) seleksi dan penentuan bakal calon anggota DPR dan DPRD dilakukan oleh RUA sesuai dengan tingkatannya;
- (3) daftar nama calon tidak saja wajib ditempelkan di TPS tetapi juga wajib dijadikan sebagai materi kampanye; dan
- (4) pemisahan waktu penyelenggaraan Pemilu Nasional dari waktu penyelenggaraan Pemilu Lokal selang 2,5 tahun.

## **D. Pemerintahan Presidensial yang Efektif**

---

Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan desain sistem pemilu untuk menciptakan pemerintahan presidensial yang efektif untuk mewujudkan kehendak rakyat sebagai berikut:

1. Penurunan besaran daerah pemilihan dari 3-10 menjadi 3-6 kursi dan penerapan ambang-batas 2,5 persen suara secara nasional untuk masuk DPR akan mengurangi jumlah parpol di DPR menjadi sekitar 5 parpol sehingga 2-3 parpol dapat mencapai mayoritas kursi DPR (sekurang-kurangnya 281 kursi DPR) dan 2-3 parpol lainnya menjadi koalisi oposisi. Singkat kata penurunan besaran daerah pemilihan diperkirakan akan menghasilkan dua koalisi partai politik di DPR: koalisi partai yang memerintah dan koalisi partai oposisi.
2. Mekanisme seleksi calon anggota DPR oleh parpol yang tidak lagi ditentukan secara sentralistik, melainkan dengan melibatkan para anggota (rapat umum anggota sesuai dengan tingkatannya) akan menyebabkan hubungan yang erat antara anggota dan simpatisan dengan parpol. Dengan demikian, parpol menjadi sarana yang digunakan rakyat memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya (parpol melaksanakan representasi politik).
3. Pemilu Anggota DPR dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden bersamaan waktunya sehingga parpol peserta pemilu memiliki waktu dan kesempatan yang memadai untuk mempersiapkan dan menyepakati:
  - (a) Parpol mitra koalisi yang tidak hanya lebih dekat secara ideologis dalam menyepakati visi, misi, dan program pembangunan bangsa, tetapi juga yang mampu mencapai mayoritas kursi DPR. Visi, misi, dan program pembangunan bangsa akan menjadi materi kampanye dalam Pemilu Anggota DPR dan Pemilu Presiden;
  - (b) Siapa yang menjadi calon presiden dan wakil presiden, komposisi kabinet, dan komposisi kepemimpinan di DPR (pimpinan DPR, komisi, dan/atau alat kelengkapan DPR). Salah satu kriteria dalam menentukan calon presiden adalah kepemimpinan politik dan kepemimpinan administrasi.

4. Kalau semua parpol peserta pemilu memiliki komitmen membangun pemerintahan presidensial yang efektif, dan karena itu bertindak sesuai dengan poin nomor 2, kemungkinan besar hanya dua pasang calon presiden dan wakil presiden yang bersaing dalam Pemilu Presiden.
5. Koalisi parpol yang memenangi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah juga yang memenangi mayoritas kursi DPR akan menjadi koalisi yang memerintah, sedangkan koalisi parpol yang kalah dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan yang tidak mencapai mayoritas kursi DPR akan menjadi oposisi. Koalisi yang memerintah, baik dalam pemerintahan maupun dalam DPR, akan menggunakan visi, misi, dan program pembangunan bangsa yang sama, yaitu yang sudah dijanjikan kepada pemilih.

Dengan demikian tidak terjadi pemerintahan terbelah karena koalisi parpol yang menyelenggarakan pemerintahan (eksekutif) sama dengan koalisi parpol yang menguasai mayoritas kursi DPR. Dengan asumsi rakyat memberikan suaranya kepada parpol dan/atau calon karena visi, misi, dan program pembangunan bangsa yang ditawarkan pada pemilu, maka visi, misi, dan program pembangunan bangsa yang diajukan oleh koalisi parpol yang memenangi Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota DPR merupakan kehendak rakyat.

6. Koalisi 2-3 parpol yang disebutkan di atas tidak hanya berhasil menjamin dukungan yang solid dari DPR kepada presiden tetapi juga kepemimpinan politik dalam menggalang dukungan dari berbagai pihak terhadap rencana kebijakan yang ditawarkan dan kepemimpinan administrasi untuk menggerakkan birokrasi agar melaksanakan kebijakan yang sudah diputuskan.

## **E. Pemerintahan Daerah yang Efektif**

---

Untuk menjamin dukungan dari DPRD kepada kepala daerah, ketentuan yang berlaku sekarang tentang persyaratan bagi parpol atau gabungan parpol untuk mengusulkan pasangan calon (yaitu memiliki sekurang-kurangnya 15 persen kursi di DPRD atau 15 persen suara dari hasil Pemilu Anggota DPRD daerah yang bersangkutan) perlu dihilangkan.

Sebagai gantinya perlu diadopsi ketentuan berikut:

- (a) Besaran daerah pemilihan diturunkan dari 3-12 kursi menjadi 3-6 kursi serta penerapan ambang-batas masuk DPRD sebesar 2,5 persen yang keduanya bertujuan mengurangi jumlah parpol di DPRD. Kedua instrumen ini diharapkan dapat menghasilkan dua koalisi partai politik di setiap DPRD, yaitu koalisi partai politik yang memerintah (memenangkan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan mencapai mayoritas kursi DPRD) dan koalisi partai politik yang menjadi oposisi); dan
- (b) Hanya parpol yang memiliki kursi di DPRD saja (dalam bentuk koalisi partai) yang dapat mengusulkan calon kepala daerah.

Untuk mencegah terjadinya pemerintahan terbelah (*divided government*) dalam pemerintahan daerah perlu ditempuh sejumlah langkah berikut:

- (a) Pemilu Lokal (Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta Pemilu Anggota DPRD) dipisahkan dalam selang waktu 2,5 tahun dari waktu penyelenggaraan Pemilu Nasional (Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Anggota DPR dan DPD).
- (b) Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPRD dilaksanakan bersamaan dengan Pemilu Kepala Daerah. Berbagai penelitian menunjukkan betapa pilihan terhadap calon kepala daerah mempengaruhi pilihan terhadap calon anggota DPRD sehingga menciptakan kondisi untuk menjamin dukungan DPRD kepada Kepala Daerah.

Sejumlah perilaku politik yang diharapkan akan dapat dicapai jikalau penyelenggaraan Pemilu Anggota DPRD dan Pemilu Kepala Daerah dilakukan dalam waktu bersamaan:

1. Parpol yang memiliki kursi di DPRD tidak hanya harus mempertimbangkan siapa calon kepala daerah yang akan diusulkan tetapi juga akan mempertimbangkan parpol yang akan diajak berkoalisi sehingga tidak saja akan mampu memenangkan pemilu kepala daerah, tetapi juga berhasil mencapai mayoritas kursi di DPRD. Dengan mekanisme pencalonan kepala daerah seperti ini diperkirakan hanya akan dua pasangan calon yang akan



berkompetisi sehingga pilkada satu putaran –walaupun harus mencapai lebih dari 50 persen suara sah— mempunyai peluang yang besar terjadi.

2. Parpol atau koalisi parpol akan memiliki waktu yang memadai untuk mempersiapkan satu visi, misi, dan program pembangunan daerah sebagai materi kampanye, baik untuk kampanye pemilu anggota DPRD maupun untuk kampanye pemilu kepala daerah. Pemerintahan daerah akan berlangsung efektif dalam mewujudkan kehendak warga daerah apabila kepala daerah dan mayoritas anggota DPRD memiliki pegangan yang sama dalam bentuk visi, misi, dan program pembangunan daerah yang telah diterima oleh pemilih dalam pilkada.

Kalau calon kepala daerah yang mereka usulkan terpilih menjadi kepala daerah dan parpol/koalisi parpol mencapai mayoritas kursi DPRD, tidak saja kepala daerah dan mayoritas anggota DPRD akan memiliki visi, misi, dan program pembangunan daerah yang sama untuk diterjemahkan menjadi Perda APBD dan Perda Non-APBD tetapi juga akan menyebabkan kepala daerah memiliki basis dukungan yang kuat dari DPRD. Dengan demikian, pemerintahan terbelah dapat dicegah sehingga pemerintahan daerah akan berlangsung efektif untuk mewujudkan kehendak rakyat.

3. Koalisi parpol hanya akan berlangsung solid apabila tidak melibatkan banyak parpol melainkan paling banyak tiga parpol. Semakin banyak parpol yang terlibat, tidak saja semakin sukar mencapai kesepakatan, tetapi terutama akan menghasilkan visi, misi, dan program pembangunan daerah yang tidak memiliki prioritas yang jelas karena harus menampung banyak kepentingan. Saat memutuskan berkoalisi, yang perlu dipertimbangkan dan disepakati tidak saja siapa yang akan menjadi calon kepala daerah, tetapi juga siapa yang akan memimpin DPRD dan berbagai komisi dan/atau alat kelengkapan DPRD.

Calon wakil kepala daerah tidak boleh menjadi bagian dari transaksi karena sepenuhnya akan ditentukan oleh calon kepala daerah.

Segera setelah KPU daerah menetapkan calon kepala daerah, calon kepala daerah bersangkutan mengajukan calon wakilnya beserta segala persyaratan administrasi yang ditentukan kepada KPU daerah untuk diverifikasi. Dengan demikian, manakala terpilih, wakil kepala daerah dengan sadar sejak awal akan menempatkan dirinya sebagai orang kedua.

4. Koalisi parpol yang tidak berhasil memenangi kursi kepala daerah dan mayoritas DPRD akan tampil sebagai oposisi yang efektif. Tidak saja dalam mengimbangi kepala daerah dan mayoritas anggota DPRD dalam membahas dan menyepakati APBD dan perda lainnya, tetapi juga dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD dan perda lainnya.

Untuk menghasilkan calon kepala daerah yang tidak saja memiliki peluang terpilih, tetapi terutama yang memiliki kepemimpinan politik dan administrasi, proses pencalonan oleh parpol perlu dilakukan secara kompetitif, terbuka, dan demokratis. Kepemimpinan dan kapasitas bakal calon akan terlihat apabila terjadi kompetisi. Warga masyarakat akan dapat memiliki bahan penilaian dalam memberikan suara apabila kompetisi dilakukan terbuka. Peluang terpilih dan legitimasi calon akan lebih terjamin apabila pengambilan keputusan tentang calon ini tidak dimonopoli oleh elite parpol, melainkan diputuskan oleh rapat anggota pada tingkat daerah yang dihadiri oleh wakil anggota dari daerah di bawahnya.

Dengan mekanisme seperti ini, calon yang tampil semata-mata karena anggota keluarga petahana (*incumbent*), memiliki kekayaan besar atau populer, akan dapat dicegah. Pengurus parpol mengajukan dua nama calon, tetapi rapat anggota yang memilih satu calon untuk diusulkan kepada KPU daerah. Selain itu persyaratan dan mekanisme pencalonan seperti ini akan dapat mengerem "syahwat" menjadi calon karena harus bersaing di lingkup internal dan harus mendapat dukungan rapat umum anggota.

## F. Keterbatasan Pendekatan Kelembagaan Pilihan Rasional

---

Desain sistem pemilu anggota DPR dan DPRD saja tidak cukup untuk menciptakan sistem politik demokrasi yang mampu menghasilkan pemerintahan presidensial yang efektif. Penunjukan pejabat politik (*political appointees*) dan reformasi birokrasi misalnya, tidak dapat dilakukan melalui desain sistem pemilu (UU Pemilu) melainkan dengan undang-undang mengenai kementerian dan kepegawaian. Sesuai-tidaknya tipe kepemimpinan politik seorang presiden atau kepala daerah terpilih dengan tuntutan zaman tergantung pada parpol yang mengusulkan dan rakyat yang memilih. Keduanya tidak dapat diciptakan melalui UU Pemilu.

Rekomendasi mengenai desain sistem pemilu anggota DPR dan DPRD ini akan disampaikan tidak saja kepada parpol/fraksi yang ada di DPR dan kepada pemerintah, tetapi juga kepada para pemangku kepentingan pemilu demokratik lainnya, seperti organisasi masyarakat sipil, para akademisi, dan media massa, baik pada tingkat nasional maupun daerah.

Rekomendasi tersebut akan disusun dalam buku seri bahan advokasi yang terdiri atas 16 judul. Buku seri ini akan diklasifikasi dalam tiga kategori, yaitu sistem pemilu, proses penyelenggaraan tahapan pemilu (*electoral processes*), serta penegakan peraturan pemilu.

Tema yang termasuk kategori Sistem Pemilu adalah:

1. Merancang Sistem Politik Demokratis
2. Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu
3. Menyederhanakan Jumlah Partai Politik
4. Menyetarakan Nilai Suara
5. Mempertegas Basis Keterwakilan Politik
6. Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik
7. Meningkatkan Keterwakilan Perempuan
8. Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih

Tema yang termasuk kategori Manajemen Pemilu:

1. Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih
2. Mengendalikan Politik Uang
3. Menjaga Kedaulatan Pemilih
4. Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu
5. Menjaga Integritas Proses Pemungutan dan Penghitungan Suara

Tema yang termasuk kategori Penegakan Hukum Pemilu:

1. Membuka Ruang dan Mekanisme Pengaduan Pemilu
2. Menangani Pelanggaran Pemilu
3. Menyelesaikan Perselisihan Pemilu.

## Daftar pustaka

---

- Allen Hicken dan Heather Stoll, "Presidents and Parties: How Presidential Elections Shape Coordination in Legislative Elections," *Comparative Political Studies*, Volume 44, Nomor 7 Juli 2011.
- Balinski, Michel L. dan H. Peyton Young, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.
- Barber, Benjamin, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, CA: University of California Press, 1984.
- Bardi, Luciano dan Peter Mair, "The Parameters of Party Systems," *Party Politics*, Volume 14, Nomor 2, Tahun 2008.
- Becker, Paula dan Jean-Aime A. Raveloson, *What is Democracy?*, Friedrich Ebert Stiftung, 2008.
- Birch, Sarah, *Electoral Systems and Electoral Misconduct*, *Comparative Political Studies*, Volume 40, Nomor 12, Desember 2007.
- Burns, James MacGregor, *Leadership*, Harper Modern Classics, 1982.
- Cheibub, Jose Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.
- Dahl, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT: Yale University Press, 1971.
- Diamond, Larry J., dan Marc Platter (ed), *Democracy: A Reader*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 2009.
- Diamond, Larry J. dan Marc F. Platter (ed), *Electoral Systems and Democracy*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 2006.
- Feith, Herbert dan Land Castle (ed), *Indonesian Political Thinking*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1970.

- Fung, Archon, "*Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement*," *American Political Science Review*, Volume 101, Nomor 3 Agustus 2007.
- Gallagher, Michael dan Paul Mitchell (ed), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Gunther, Richard, Jose Ramon Montero dan Juan J. Linz (ed), *Political Parties: Old Concept and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Gutmann, Amy dan Dennis Thompson, *Why Deliberative Democracy?*, Princeton: Princeton University Press, 2004.
- House, Freedom, *Freedom in the World: The Annual Suvery of Political Rights and Civil Liberties*, Lanham, MD.: Rowman & Littlefield, 2005.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Cambridge MA: Harvard University Press, 1991.
- International IDEA, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2008.
- Kartawidjaja, Pipit Rochijat, *Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, Jakarta: ELSAM, 2003.
- Lewis, David E., *Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?*, Princeton University, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, dikutip dari website: [www.princeton.edu/~delewis/Papers/newpamgt.17](http://www.princeton.edu/~delewis/Papers/newpamgt.17) pada Kamis 24 Juli 2008.
- Lijphart, Arend, *The Difficult Science of Electoral Systems: A Commentary on the Critique by Alberto Penades*, *Electoral Studies*, Volume 16, Nomor 1
- Mansbridge, Jane, "*Rethinking Representation*," *American Political Science Review*, Vol. 97, Nomor 4 Tahun 2003.
- Moller, Jargen dan Svend-Erik Skaaning, "*Beyond the Radial Delusion*:"

*Conceptualizing and Measuring Democracy and Non-democracy*",  
International Political Science Review, Volume 31, Number 3 June  
2010.

Muchdor, Mustofa (ed), *Bikameral bukan Federal*, Jakarta: Kelompok DPD  
di MPR-RI, 2006.

Munck, Gerardo, *Measuring Democracy: A Bridge Between Scholarship and  
Politics*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 2009.

Norris, Pippa, *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institution Works?*,  
Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008.

Norris, Pippa, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*,  
Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

O'Neill, Thomas P. with Gary Hymel, *All Politics is Local*, New York: Times  
Books, 1994

Pennings, Paul dan Reuven Y. Hazan, *Democratizing Candidate Selection:  
Causes and Consequences*, Party Politics, Volume 7, Mei 2001.

Pitkin, Hanna Fenichel, *The Concept of Representation*, Berkeley, CA:  
University of California, 1967.

Powell, G. Bingham, *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian  
and Proportional Visions*, New Haven: Yale University Press, 2000.

Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*,  
Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1976.

Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Allen  
and Unwin, 1976.

Surbakti, Ramlan, *Sistem Kompetisi Partai Politik Peserta Pemilu*, Kompas,  
27 Desember 2010, h. 6.

Surbakti, Ramlan, *Ambang-Batas Masuk DPR dan DPRD*, Suara Pembaruan,  
11 Januari 2010, h. 1-15.

Surbakti, Ramlan, *Koalisi dan Efektivitas Pemerintahan Presidensial*, Kompas, 4 April 2011, h. 6.

Tan, Paige J., *Indonesia Seven Years After Suharto Party System Institutionalization in a New Democracy, Contemporary Southeast Asia*, Vol. 28 No. 1 April 2006.

Urbinati, Nadia, "Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation," *Political Theory*, Vol. 28 Tahun 2000.

Urbinati, Nadia, *Representative Democracy: Principles & Genealogy*, (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 2006).

Webb, Paul dan Stephen White (ed), *Party Politics in New Democracies*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2009.

William, Melissa, *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.

Young, Iris Marion, *Inclusion and Democracy*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2000.

..., *Political Representation*, Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2006.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

United States House of Representatives, Committee on Government Reform, Minority Staff Special Investigations Division, *The Growth of Political Appointees in the Bush Administration*, May 2006.



## Lampiran

Disain Sistem Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang Diusulkan	Sistem Politik Demokrasi yang Hendak Dibangun
<b>Alokasi Kursi dan Besaran Dapil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menjamin Kesetaraan Warga Negara/ Pemilih, dan Kesetaraan Daerah</li> <li>• Meningkatkan Kedaulatan Pemilih</li> <li>• Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat</li> <li>• Keseimbangan keterwakilan rakyat dengan akuntabilitas P4 dan wakil rakyat</li> </ul>
<b>Peserta Pemilu dan Pencalonan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan Kedaulatan Pemilih</li> <li>• Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat</li> <li>• Membangun Sistem Representasi Rakyat</li> <li>• Keterwakilan Perempuan dalam DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota</li> <li>• Menciptakan Proses dan Hasil Pemilu yang Tidak Dikuasai Politik Uang</li> </ul>
<b>Model Penyuaaraan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan Kedaulatan Pemilih</li> <li>• Membangun Sistem Representasi Rakyat</li> <li>• Menciptakan Proses dan Hasil Pemilu yang Tidak Dikuasai Politik Uang</li> </ul>
<b>Formula Pemilihan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat</li> <li>• Membangun Sistem Representasi Rakyat</li> <li>• Keterwakilan Perempuan dalam DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota</li> <li>• Menciptakan Proses dan Hasil Pemilu yang Tidak Dikuasai Politik Uang</li> </ul>
<b>Ambang-batas Masuk DPR/D</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat</li> <li>• Membangun Sistem Representasi Rakyat</li> </ul>
<b>Kalender Penyelenggaraan Pemilu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan Kedaulatan Pemilih</li> <li>• Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat</li> <li>• Mencegah Pemerintahan Terbelah (Divided Government)</li> </ul>

Menciptakan Pemerintahan Presidensial dan Pemerintahan Daerah yang Efektif

## **Disain Sistem Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang Diusulkan**

- 1. Alokasi Kursi dan Besaran Dapil**
  - a. Alokasi kursi DPR kepada semua provinsi, alokasi kursi DPRD provinsi kepada kabupaten/kota, dan alokasi kursi DPRD kabupaten/kota kepada kecamatan sepenuhnya berdasarkan jumlah penduduk<sup>31</sup>
  - b. Besaran Dapil DPR dan DPRD: 3-6 kursi
  - c. Setiap daerah/provinsi mendapat alokasi kursi DPD dalam jumlah yang sama (4 kursi)
  
- 2. Peserta Pemilu dan Pencalonan**
  - a. Sistem Kompetisi P4:
    1. P4 lingkup nasional
    2. P4 lingkup provinsi
    3. P4 lingkup kabupaten/kota
  - b. Penetapan P4 Baru:
    1. Persyaratan jumlah kepengurusan, keterwakilan perempuan dalam kepengurusan, dukungan anggota, dan kantor tetap
    2. Verifikasi administrasi dan verifikasi faktual secara menyeluruh
    3. Menjadi P4 lingkup kabupaten/kota tetapi hanya dapat ikut di kabupaten/kota yang memenuhi persyaratan pembentukan

---

31 Untuk itu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu diamandemen untuk memberi kewenangan kepada DPD untuk ikut membuat sebagian undang-undang, yaitu yang menyangkut Daerah. Akan tetapi kalau DPD belum ikut membuat undang-undang yang menyangkut Daerah, alokasi kursi DPR diusulkan sebagai berikut: 280 Kursi untuk 6 Provinsi di Pulau Jawa dan 280 Kursi untuk 27 Provinsi di luar Pulau Jawa.

### c. Pola Pencalonan:

1. Jumlah calon yang dapat diajukan setiap P4 sebanyak-banyaknya sama dengan jumlah kursi setiap Dapil
2. Daftar nama calon diajukan oleh dewan pengurus sesuai dengan tingkatannya sebanyak 2 x jumlah kursi setiap Dapil kepada RUA untuk dipilih sebanyak jumlah kursi setiap Dapil
3. Nomor urut calon untuk daftar calon setiap Dapil ditentukan oleh dewan pengurus sesuai dengan tingkatannya dari nama calon yang dipilih RUA
4. Setiap 3 (tiga) calon dalam daftar calon yang diajukan dewan pengurus kepada KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten Kota sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan

### 3. Model Penyuaaran

- a. Daftar nama calon dipasang di TPS dan di berbagai tempat yang mudah dilihat pemilih
- b. Pemilih memberikan suara kepada P4 dengan memberikan satu tanda centang ( $\surd$ ) pada kolom nama dan tanda gambar P4

### 4. Formula Pemilihan:

- a. Pembagian kursi DPR/D di setiap Dapil: Metode Divisor Webster
- b. Penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut calon

### 5. Ambang-batas Masuk DPR/D:

- a. DPR : 2,5%
- b. DPRD Provinsi : 2,5%
- c. DPRD Kabupaten/Kota : 4%

**6. Kalender Penyelenggaraan Pemilu:**

- a. Pemilu Nasional (Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Anggota DPR dan DPD) diselenggarakan 30 bulan lebih dahulu daripada Pemilu Lokal
- b. Pemilu Lokal (Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Pemilu Anggota DPRD) diselenggarakan 30 bulan setelah Pemilu Nasional

**Sistem Politik Demokrasi yang Hendak Dibangun**

**A. Menjamin Kesetaraan Warga Negara/Pemilih, dan Kesetaraan Daerah**

**B. Meningkatkan Kedaulatan Pemilih:**

- a. Penyederhanaan sistem pemilihan umum sehingga para pemilih dapat menimbang dan menentukan pilihan secara cerdas
- b. Anggota Partai atau perwakilan anggota ikut memilih calon anggota DPR/D di setiap Dapil
- c. Kesempatan memberikan penilaian terhadap kinerja P4 dan wakil rakyat setidaknya-tidaknya dua kali dalam lima tahun
- d. Mengendalikan dana kampanye Pemilu
- e. Anggota P4 ikut memilih calon

**C. Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat:**

- a. Membuat P4 berkompetisi mendapatkan kepercayaan dan dukungan konstituen dengan melaksanakan fungsi representasi politik dan menawarkan dan memperjuangkan alternatif kebijakan publik
- b. Demokratisasi internal partai politik
- c. Menyederhanakan jumlah P4 pada semua tingkatan berdasarkan derajad dukungan rakyat/pemilih dalam Pemilu

- D. Membangun Sistem Representasi Rakyat yang ditandai oleh:**
- a. Partai Politik sebagai representasi politik rakyat dengan memperhatikan suara yang diperjuangkan kader partai/anggota DPR atau DPRD yang mewakili daerah pemilihan yang diwakilinya
  - b. Menyederhanakan jumlah partai politik yang memiliki kursi di DPR dan DPRD menjadi sekitar 5 (lima) partai sehingga dapat dibentuk dua koalisi partai politik yang berkompetisi demi kepentingan bangsa
  - c. Pengambilan keputusan oleh partai/fraksi setelah mendengarkan suara kader partai/anggota DPR atau DPRD
  - d. Setiap kader partai yang menjadi anggota DPR dan DPRD memiliki disiplin partai (patuh kepada kebijakan partai yang diputuskan secara kolektif)
- E. Keseimbangan keterwakilan rakyat dengan akuntabilitas P4 dan wakil rakyat**
- F. Keterwakilan Perempuan dalam DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota**
- G. Menciptakan Proses dan Hasil Pemilu yang Tidak Dikuasai Politik Uang:**
- a. Dana kampanye tidak terlalu besar karena P4 yang melakukan kampanye Pemilu
  - b. Jual-beli suara (vote buying) baik antara calon dengan pemilih maupun antar calon dapat diminimalkan karena penetapan calon terpilih tidak berdasarkan urutan suara terbanyak
  - c. Keseimbangan public funding dengan private funding untuk kampanye Pemilu<sup>32</sup>

---

32 Pengaturan Dana Kampanye Pemilu akan diuraikan dalam buku seri tersendiri: Pengendalian Dana Kampanye Pemilu.

**H. Menciptakan Pemerintahan Presidensial dan Pemerintahan Daerah yang Efektif**

- a. Koalisi partai yang memerintah memenangkan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan mencapai lebih dari 50% kursi DPR untuk tingkat nasional, dan memenangkan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dan mencapai lebih dari 50% kursi DPRD
- b. Koalisi partai yang kalah dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilu Anggota DPR menjadi oposisi pada tingkat nasional, dan koalisi partai yang kalah dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dan Pemilu Anggota DPRD menjadi oposisi pada tingkat daerah
- c. Koalisi partai yang di eksekutif dan legislatif menyelenggarakan negara berdasarkan visi, misi dan program pengembangan bangsa yang sama, sedangkan koalisi partai yang menjadi oposisi juga melakukan tugasnya berdasarkan visi, misi dan program pengembangan bangsa. Hal yang sama juga terjadi di daerah





ISBN 978-979-26-9661-5

**Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan**

Jl. Wolter Monginsidi No. 3  
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110  
INDONESIA

Telp +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>