

Seri Demokrasi Elektoral
Buku 3

Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat

Menyederhanakan Jumlah Partai Politik



Seri Demokrasi Elektoral

Buku 3

Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat

Menyederhanakan Jumlah Partai Politik



Danish International
Development Agency



Membangun Sistem Keptaian Pluralisme Moderat Menyederhanakan Jumlah Partai Politik

BUKU 3

Penanggung Jawab :
Utama Sandjaja

Tim Penulis :
Ramlan Surbakti
Didik Supriyanto
Hasyim Asy'ari
August Mellaz

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 978-979-26-9663-9

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

AD/ART	: Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BPP	: Bilangan Pembagi Pemilih
Dapil	: Daerah Pemilihan
Depkumham	: Departemen Hukum dan HAM
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
ET	: Electoral Threshold
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
MK	: Mahkamah Konstitusi
Parpol	: Partai Politik
Pemilu	: Pemilihan Umum
PT	: Parliamentary Threshold
P4	: Partai Politik Peserta Pemilu
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
UUD	: Undang-undang Dasar

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

Daftar Isi

Daftar Singkatan	iii
Kata Pengantar	iv
BAB I Pendahuluan	1
Sistem Kepartaian.....	1
Jumlah P4 dan Jumlah Partai di DPR dan DPRD.....	6
BAB II Sistem Banyak Partai	11
Sejarah Penyederhanaan Partai Politik	18
BAB III Arti dan Fungsi Partai Politik.....	25
Partai Politik.....	25
Penyederhanaan Jumlah P4	32
Penyederhanaan Jumlah Partai Politik di DPR dan DPRD.....	33
Pola Interaksi Antar Partai/Fraksi	34
Dasar Konstitusional Penyederhanaan Partai	36
Tujuan Penyederhanaan Jumlah Partai/Fraksi.....	37

BAB IV	Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat.....	39
BAB V	Disain Sistem Pemilu Untuk Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat.....	43
	Penyederhanaan Jumlah P4	43
	Disain Sistem Pemilu untuk Penyederhanaan Jumlah Partai di DPR dan DPRD	49
Bab VI	Rekomendasi Disain Sistem Pemilu untuk Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat.....	59
	Daftar Pustaka.....	62

BAB I

Pendahuluan

Sistem kepartaian macam apakah yang senyatanya berlangsung di Indonesia dewasa ini? Setelah tiga kali pemilihan umum Pasca Orde Baru tampaknya sistem kepartaian yang berlangsung selama ini masih lebih banyak sebagai sumber masalah daripada solusi. Setidak-tidaknya terdapat sejumlah permasalahan yang berkaitan dengan sistem kepartaian di Indonesia yang berimbas terhadap fungsi sistem perwakilan rakyat dan efektivitas pemerintahan baik pada tingkat nasional maupun daerah.

Sistem Kepartaian

Sebagaimana dikemukakan dalam Buku 1, sistem kepartaian yang berlangsung di Indonesia dewasa ini ditandai oleh sejumlah fenomena berikut. Pertama, partai politik lebih tampil sebagai alat memobilisasi dukungan dari warga masyarakat daripada sebagai sarana bagi warga negara memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. Karena itu kiprah partai politik jauh lebih mengedepankan fungsi mobilisasi daripada fungsi representasi politik. Kedua, kegiatan partai politik lebih terfokus pada upaya mencari dan mempertahankan kekuasaan baik di dalam partai maupun dalam lembaga legislatif dan eksekutif melalui pemilihan umum. Ketiga, kegiatan partai politik menterjemahkan aspirasi dan kepentingan masyarakat menjadi rancangan kebijakan publik berdasarkan ideologi partai, dan memperjuangkan rancangan kebijakan publik tersebut melalui proses politik di lembaga legislatif dan eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun lokal, sangat terbatas. Dapat disimpulkan betapa porsi kegiatan (beserta waktu dan dana) mencari dan mempertahankan kekuasaan jauh lebih besar daripada porsi kegiatan yang berorientasi pada kebijakan publik. Keempat, sejak Pemilu 1999 sampai Pemilu 2009 perilaku memilih rakyat Indonesia menunjukkan fenomena yang dalam Ilmu Politik disebut sebagai *volatile voting behavior*. Jumlah “pemilih mengambang” (alias *swinging voters*) yang mencapai sekitar 35%, partai politik “pemenang” Pemilu berbeda dari satu Pemilu ke Pemilu berikutnya¹ dan angka kemenangan selalu dibawah 30%, pada setiap

1 Pemilu Anggota DPR dan DPRD Tahun 1999, Tahun 2004 dan Tahun 2009 masing-masing dimenangkan oleh Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P), Partai Golongan Karya, dan Partai Demokrat tidak dengan mayoritas melainkan dengan pluralitas.

pemilihan umum muncul dua partai baru yang langsung dapat mencapai ambang-batas masuk DPR,² dan jumlah *nonvoters* semakin meningkat (18% pada Pemilu 2004 menjadi 31% pada Pemilu 2009), merupakan sejumlah fakta yang menunjukkan adanya fenomena *volatile voting behavior* tersebut. Fenomena ini menunjukkan tingkat kepercayaan pemilih yang rendah kepada partai politik. Rasa keterikatan kepada partai semakin memudar (politik aliran memudar). Fenomena seperti ini tidak lain merupakan akibat dari partai politik tidak melaksanakan fungsi representasi politik dan kurang berorientasi pada kebijakan publik sesuai dengan kepentingan konstituen.

Kelima, pengelolaan partai politik masih lebih banyak berdasarkan keputusan pengurus dibawah kepemimpinan yang sentralistik, oligarhik, dan personalistik daripada kepemimpinan demokratis berdasarkan keputusan Rapat Anggota. Baik kepengurusan maupun kebijakan partai di daerah ditentukan oleh Pengurus Pusat (sentralistik), keputusan pengurus pusat ditentukan oleh sekelompok kecil tokoh yang dekat dengan Ketua Umum (oligarhik), dan kata akhir dalam semua keputusan partai berada pada tangan Ketua Umum (personalistik). Keenam, karena kegiatan partai jauh lebih terfokus pada mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam partai, lembaga legislatif (DPR dan DPRD) dan eksekutif daripada upaya merumuskan dan memperjuangkan alternatif kebijakan publik sesuai dengan tuntutan ideologi dan konstituen, maka sumber penerimaan partai tidak lain berasal dari Ketua Umum, dan kader partai yang duduk dalam lembaga legislatif dan eksekutif (*self financing Elites*), para pengusaha tertentu yang memerlukan dukungan (izin, proyek, dan perlindungan) dari partai yang mempunyai kekuasaan di lembaga legislatif dan eksekutif (*external-financing Elites*), dan tindakan kolusif (*bancaan* atau bagi-bagi) semua partai politik mendapatkan dana melalui posisi mereka di Badan Anggaran, dan alokasi proyek di Komisi (*cartel parties*). Para anggota hampir semua partai politik tidak membayar iuran atau kontribusi uang lainnya karena para anggota lebih banyak dimobilisasi untuk melaksanakan keputusan pengurus pusat daripada ikut membuat keputusan partai.

Ketujuh, jumlah partai politik peserta Pemilu masih terlalu banyak, yaitu 48 pada Pemilu 1999, 24 pada Pemilu 2004 dan 38 pada Pemilu 2009, sehingga lebih membingungkan rakyat daripada memudahkan rakyat dalam menilai

2 Partai Demokrat dan Partai Keadilan Sejahtera pada Pemilu 2004, dan Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) pada Pemilu 2009.

dan memilih partai politik dan calon yang diajukan. Jumlah peserta yang terlalu banyak ini terjadi³ tidak saja karena persyaratan partai politik menjadi peserta Pemilu selalu berubah dari satu Pemilu ke Pemilu berikutnya (bahkan ketentuan yang belum sempat dilaksanakan justru diganti dengan ketentuan baru), karena menjadi salah satu komoditi yang dipertukarkan dalam pengambilan keputusan, tetapi juga karena KPU tidak konsisten melaksanakan persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang. Karena belum ada sistem yang baku dalam penentuan partai politik peserta Pemilu, maka setiap menjelang Pemilu banyak waktu dan energi dihabiskan untuk memperdebatkan persyaratan partai politik menjadi peserta Pemilu. Selain karena faktor profesionalisme yang masih rendah, ketidakkonsistenan KPU dalam melaksanakan persyaratan dan prosedur verifikasi atas kebenaran data yang diajukan juga karena tidak tersedia waktu yang memadai untuk melakukan verifikasi secara konsisten.

Kedelapan, dari empat peran partai politik 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 partai karena 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.

Pendekatan lain yang dapat digunakan untuk mengetahui sistem kepartaian yang senyatanya berlangsung di Indonesia adalah derajat pelebagaan sistem kepartaian. Derajat pelebagaan suatu sistem kepartaian dapat diobservasi pada empat faktor.⁴ Pertama, derajat stabilitas kompetisi antar

3 Ketidakmampuan partai politik memberi ruang gerak bagi setiap unsurnya (antara lain karena kepemimpinan personalistik) merupakan salah satu sumber perpecahan partai politik. Pihak yang keluar atau dikeluarkan dari suatu partai politik kemudian membentuk partai sendiri. Karena persyaratan partai politik menjadi Peserta Pemilu sering berubah, bahkan ketentuan yang belum sempat dilaksanakan sudah diganti dengan ketentuan baru, dan ketidakmampuan KPU melaksanakan ketentuan secara konsisten, maka jumlah partai politik peserta Pemilu bukannya berkurang melainkan meningkat. Kemunculan partai politik peserta Pemilu baru, seperti Gerindra dan Partai Hanura, bukan menambah warga negara yang peduli partai melainkan hanya menarik dukungan dari partai politik lain. Jumlah kenaikan dukungan bagi Partai Demokrat, Partai Gerindra dan Partai Hanura kurang lebih sama dengan jumlah penurunan dukungan kepada P. Golkar, PDI Perjuangan, dan juga PKB.

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

partai politik. Stabilitas kompetisi antar partai politik dapat diamati pada: (1) derajat perubahan dukungan kepada partai politik dari satu Pemilu ke Pemilu berikutnya, (2) bentuk kompetisi antar partai politik apakah bersifat kolutif (berbagi keuntungan tapi melupakan kepentingan masyarakat luas), *combative* (mengalahkan musuh lebih penting daripada keberlangsungan demokrasi), ataukah moderat, (3) jarak ideologi antar partai. Derajat stabilitas kompetisi antar partai politik akan tinggi bila perubahan dukungan pemilih kepada partai politik dari Pemilu ke Pemilu sangat kecil, bentuk kompetisi bersifat moderat, dan jarak ideologi tidak terlalu ekstrim sehingga masih memungkinkan pencapaian kesepakatan. Stabilitas kompetisi antar partai di Indonesia tampaknya masih rendah karena perubahan dukungan pemilih kepada partai politik antar Pemilu masih cukup tinggi (sekitar 29%), bentuk kompetisi campur aduk antara ketiga bentuk tersebut, dan jarak ideologi tidak lagi ekstrim. Jumlah partai politik yang efektif di DPR memang masih terlalu banyak (sekitar 9 partai politik) tetapi tidak ada yang mencapai mayoritas. Partai Demokrat sebagai “pemenang” Pemilu 2009 juga hanya mencapai 148 dari 560 kursi DPR (sekitar 26%) disusul oleh Partai Golkar yang mencapai 108 kursi, PDI-Perjuangan yang mempunyai 93 kursi, dan PKS mencapai 59 kursi, sedangkan 6 partai politik lainnya masing-masing memperoleh di bawah 50 kursi. Inilah salah satu penyebab mengapa kompetisi antar partai di DPR cenderung kolutif karena tidak ada partai politik yang mencapai jumlah suara/kursi yang signifikan, apalagi mayoritas. Perimbangan perolehan kursi seperti ini, ditambah dengan kondisi kelembagaan partai politik dan kealpaan akuntabilitas partai politik dan wakil rakyat kepada konstituen, serta lingkup dan intensitas partisipasi politik warga negara yang masih rendah, mendorong partai politik cenderung lebih banyak memilih sikap “berbagi pasal” alias kolutif demi kepentingan partai daripada memilih sikap berjuang demi kepentingan konstituen. Jarak ideologi antar partai tampaknya mencair tetapi perlu dikaji lebih lanjut apakah karena partai politik tidak lagi mempunyai ideologi (karena sama-sama pragmatis) ataukah karena partai politik mampu menemukan titik temu walaupun mempunyai ideologi yang berbeda.

Kedua, derajat stabilitas dukungan “akar rumput” kepada partai politik yang dapat diamati pada jumlah *swing voters* (pemilih yang beralih pilihan pada setiap Pemilu) dari Pemilu ke Pemilu. Bila jumlah *swing voters* dari Pemilu ke Pemilu sangat rendah berarti partai politik mempunyai dukungan “akar rumput” yang stabil. Derajat stabilitas dukungan kepada partai politik di Indonesia tampaknya masih rendah karena jumlah *swing voters* masih cukup

tinggi (sekitar 35%) dan juga karena para pemilih cenderung memilih presiden dan wakil presiden ataupun kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak berdasarkan partai politik melainkan berdasarkan pertimbangan profil calon (atau bahkan uang).

Ketiga, derajat legitimasi partai politik dan pemilihan umum. Bila kepercayaan kepada partai politik dan pemilihan umum tinggi, maka derajat kelembagaan sistem kepartaian juga akan tinggi. Menurut hasil sejumlah survey, persepsi masyarakat terhadap partai politik di Indonesia sangat negatif tetapi hasil pemilihan umum diterima cukup luas. Dan keempat, derajat stabilitas aturan dan struktur partai politik yang dapat dilihat pada: (a) independensi partai politik (disebut independen bila sumber utama dana berasal dari iuran anggota, bebas dari sponsor, dan tidak personalistik dalam kepemimpinan), dan (b) disiplin internal partai politik (disebut mempunyai disiplin internal partai yang tinggi bila suara partai tidak terpecah di DPR, bebas dari faksi-faksi, mengontrol seleksi kandidat, dan mempunyai pola perilaku yang jelas sesuai dengan AD/ART partai). Derajat stabilitas aturan dan struktur partai di Indonesia tampaknya masih lemah yang ditandai oleh tingkat independensi organisasi rendah (sumber dana bukan dari iuran anggota, suara partai ditentukan oleh sponsor dana, personalisasi masih cukup tinggi dalam kepemimpinan partai) dan disiplin internal partai yang masih lemah (suara partai di DPR sering terbelah, faksi-faksi masih mendominasi kepemimpinan, dan pola perilaku partai belum *predictable* karena AD/ART partai belum dapat menjadi pegangan).

Singkatkata,partaipolitikdiIndonesiamasihsangatlemahkarenaasih terpisah dari rakyat pada hal partai politik seharusnya merupakan pengorganisasian rakyat yang memiliki cita-cita politik yang sama, kepemimpinan masih elitis dan personalistik, dan masih belum terorganisasi dengan efektif. Kewenangan partai politik yang begitu besar dalam rekrutmen politik menyebabkan kelemahan partai politik menjadi tampak lebih buruk. Karena posisi Dewan Pimpinan Pusat partai politik sangat kuat dalam legislatif, dan kepemimpinan partai politik bersifat personalistik, menyebabkan pemimpin partai tidak mempunyai insentif untuk mengembangkan organisasi partai. Karena posisi partai yang begitu kuat, maka pemimpin partai politik cenderung berperilaku tanpa kontrol. Kelemahan utama demokrasi di Indonesia adalah tidak ada akuntabilitas. Kalau tindakan partai politik di DPR serba "konsensus" dan tertutup alias kolusif, siapa yang dimintai pertanggungjawaban?

Jumlah P4 dan Jumlah Partai di DPR dan DPRD

Dua fenomena kepartaian akan menjadi fokus buku kecil ini. Pertama, jumlah Partai Politik Peserta Pemilu (P4) masih terlalu banyak. Jumlah partai politik Peserta Pemilu sejak Pemilu 1999 sampai Pemilu 2009 tidak mengalami konsolidasi melainkan justru bertambah. Pada Pemilu 1999 Partai Politik Peserta Pemilu (P4) mencapai 48 untuk kemudian berkurang menjadi 24 pada Pemilu 2004 tetapi meningkat pada Pemilu 2009 menjadi 38 (dan ditambah 6 menjadi 44 di Aceh). Jumlah P4 berkurang kemudian bertambah tidak saja karena belum ada suatu sistem baku untuk menentukan Partai Politik Peserta Pemilu sehingga selalu menjadi salah satu isu yang selalu diperdebatkan di DPR pada setiap lima tahun sekali menjelang Pemilu berikutnya tetapi juga karena KPU tidak mampu melaksanakan ketentuan tentang persyaratan partai menjadi Peserta Pemilu secara konsisten. Selain itu jumlah P4 bertambah dari Pemilu ke Pemilu juga terjadi karena kepercayaan rakyat kepada partai politik semakin menurun sehingga rakyat pada Pemilu berikutnya cenderung memilih partai baru dengan harapan baru pula. Hal ini ditandai oleh kemunculan dua partai baru yang langsung mendapat kursi dalam jumlah yang cukup signifikan pada setiap Pemilu, yaitu PKS dan Partai Demokrat pada Pemilu 2004, Partai Gerindra dan Partai Hanura pada Pemilu 2009, dan Partai Kebangkitan Nasional Ulama di Jawa Timur pada Pemilu 2009.

Jumlah peserta yang terlalu banyak ini tidak saja menjadi salah satu penyebab sistem pemilihan umum yang diterapkan menjadi sangat kompleks—sebagaimana tampak pada Surat Suara, sehingga tidak saja membingungkan para pemilih dalam menentukan pilihan tetapi juga berimplikasi pada manajemen penyelenggaraan pemilihan umum. Jumlah P4 yang terlalu banyak tidak saja membingungkan pemilih tetapi juga membuat para pemilih terbelah menjadi pendukung banyak partai sehingga mereka tidak mampu mempengaruhi partai politik. Jumlah P4 yang terlalu banyak juga berimplikasi negatif pada upaya peningkatan keterwakilan perempuan dalam DPR dan DPRD karena kader perempuan berbakat juga terpecah pada banyak partai politik.

Dan kedua, jumlah partai politik di DPR dan DPRD juga masih terlalu banyak. Jumlah partai politik di DPR sudah mengalami penurunan dari 16 menjadi 9 partai politik karena penerapan ambang-batas masuk DPR pada tahun 2009. Akan tetapi tidak saja jumlah ini masih dianggap terlalu banyak tetapi juga komposisi perolehan kursi dianggap terlalu berimbang sehingga memerlukan

4 atau lebih partai politik berkoalisi untuk mencapai lebih dari 50% kursi DPR. Komposisi perolehan kursi di DPR hasil Pemilu 2009 adalah Partai Demokrat 148 kursi, Partai Golkar 108 kursi, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan 93 kursi, PKS 59 kursi, PAN 42 kursi, PPP 39 kursi, PKB 26 kursi, Partai Gerindra 30 kursi, dan Partai Hanura 15 kursi. Jumlah partai dan komposisi perolehan kursi di DPRD Provinsi juga kurang lebih sama menggambarkan fenomena politik yang sama berkisar antara 10 sampai dengan 17 partai. Jumlah partai dan komposisi perolehan kursi lebih parah di DPRD Kabupaten/Kota, khususnya di luar Pulau Jawa, yang berkisar antara 15 sampai dengan 22 partai. Bahkan sekurang-kurangnya tiga kabupaten di Indonesia yang memiliki 25 kursi DPRD diisi oleh 22 partai politik. Komposisi kepartaian seperti ini setidaknya menimbulkan dua macam perilaku politik yang berdampak negatif bagi sistem politik demokrasi. Pertama, interaksi antar partai/fraksi di DPR dan DPRD cenderung lebih bersifat kolusif (kartel, transaksi, atau *bancaan*) untuk berbagi pasal, anggaran, atau posisi demi kepentingan elit partai daripada bersifat kompetitif demi kepentingan konstituen dan bangsa. Tidak ada satu partaipun yang berani secara konsisten memperjuangkan aspirasi dan kepentingan konstituen karena tindakan seperti itu dikuatirkan akan ditolak oleh gabungan fraksi lain. Semua fraksi memandang lebih menguntungkan bagi partai bila melakukan transaksi yang bersifat kolusif untuk berbagi dengan partai lain daripada secara tegas dan konsisten memperjuangkan aspirasi konstituen. Hal ini tidak hanya terjadi di pusat tetapi juga di daerah. Interaksi yang bersifat kolusif antar partai politik demi kepentingan masing-masing elit partai merupakan kecenderungan umum di Indonesia.

Dan dampak kedua, pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang tidak efektif. Pemerintahan tidak efektif antara lain karena presiden tidak memiliki dukungan yang solid dari DPR sehingga terjadi pemerintahan terbelah tidak saja karena koalisi partai yang dibangun tidak solid (lebih bersifat transaksional jabatan daripada kesepakatan Visi, Misi dan Program) karena harus melibatkan banyak partai (empat atau lebih partai) untuk mencapai mayoritas kursi di DPR sehingga harus mengakomodasi banyak kepentingan dan tuntutan dari banyak partai tersebut tetapi juga karena kepemimpinan politik yang lemah untuk menggalang kesepakatan dan dukungan. Pemerintahan daerah tidak efektif, antara lain karena Kepala Daerah tidak mendapat dukungan yang solid dari DPRD yang diisi oleh banyak partai politik, termasuk dari partai politik yang mencalonkannya dan karena kepemimpinan politik Kepala Daerah yang lemah untuk menggalang kesepakatan dan dukungan dari partai, pemilih, dan organisasi masyarakat

sipil sehingga terjadi pemerintahan daerah yang terbelah. Karena jumlah partai politik di DPR dan DPRD masih terlalu banyak dengan perolehan kursi yang relatif seimbang, maka untuk mencapai mayoritas kursi mengharuskan empat atau lebih partai politik berkoalisi. Koalisi partai yang beranggotakan banyak partai politik tidak saja menyulitkan kesepakatan tentang Visi, Misi dan Program Pembangunan karena semua partai memaksakan kehendaknya tetapi juga menyebabkan koalisi pemerintahan yang tidak solid.

Penyederhanaan partai politik dalam rangka membangun sistem kepartaian pluralisme moderat akan dilakukan pada tiga aras, yaitu penyederhanaan jumlah Partai Politik Peserta Pemilu, penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD, dan pelembagaan sistem kepartaian. Sejumlah pertanyaan perlu diajukan terhadap aras yang pertama. *Pertama*, mengapa jumlah partai politik peserta pemilu perlu disederhanakan alias dikurangi? Jawaban atas pertanyaan ini tidak hanya berupa alasan/sebab menyederhanakan tetapi juga berupa tujuan penyederhanaan. *Kedua*, bagaimana menyederhanakan jumlah partai politik peserta Pemilu. Jawaban atas pertanyaan ini tidak hanya berupa pengaturan (melalui Pasal) beserta implementasi dan penegakannya secara konsisten tetapi juga berupa penilaian dan keputusan para pemilih secara kolektif (melalui Pasar). Sejumlah pertanyaan dapat diajukan terhadap aras kedua. *Pertama*, apa alasan teoritik penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD. *Kedua*, apa dasar konstusionalitas menyederhanakan jumlah partai politik di DPR dan DPRD. *Ketiga*, apa tujuan penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD.

Dua pertanyaan perlu diajukan terhadap aras ketiga. *Pertama*, pendekatan yang digunakan menciptakan sistem politik demokrasi yang dikehendaki, khususnya sistem kepartaian, sistem perwakilan politik, dan pemerintahan yang efektif. Dan *kedua*, disain sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD macam apakah yang direkomendasikan untuk menyederhanakan jumlah partai politik di DPR dan DPRD pada khususnya dan untuk membangun sistem kepartaian pluralisme moderat pada umumnya.

Pada Bab II akan disajikan fenomena kepartaian yang pertama, yaitu jumlah P4 pada Pemilu 1999, 2004 dan 2009, dan fenomena kedua jumlah partai politik di DPR dan DPRD hasil Pemilu 1999, hasil Pemilu 2004 dan hasil Pemilu 2009. Pada Bab III akan diketengahkan tidak saja partai politik secara konseptual tetapi terutama berbagai alasan mengapa jumlah P4 perlu disederhanakan, dan mengapa jumlah partai politik di DPR dan DPRD perlu disederhanakan.

Sistem Kepartaian macam apakah yang hendak dibangun menjadi fokus Bab IV. Dan pada bagian akhir buku kecil ini akan diajukan rekomendasi mengenai Disain Sistem Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD yang dipandang mampu menciptakan Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat tersebut.

BAB II

Sistem Banyak Partai

Sistem kepartaian pada kesempatan ini hanya akan dilihat dari segi jumlah Partai Politik Peserta Pemilu (P4) dan jumlah partai politik di DPR dan DPRD sejak Pemilu 1999 sampai dengan Pemilu 2009. Keberadaan P4 yang terdaftar pada Komisi Pemilihan Umum (KPU) mencapai puluhan, alias multipartai ekstrem. Pada Pemilu 1999 tercatat ada 48 P4 pemilu, pada Pemilu 2004 diikuti oleh 24 P4, dan pada Pemilu 2009 terdapat 44 P4 peserta yang terdiri dari 38 P4 nasional dan 6 P4 lokal di Aceh. Padahal UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik mengamanatkan agar dibangun sebuah sistem multipartai sederhana.

Tabel 1. Perkembangan Parpol pada Pemilu Pascareformasi

Kategori	Pemilu		
	1999	2004	2009
Terdaftar di Depkumham	148	112	79
Peserta Pemilu	48	24	38 (6 parpol lokal Aceh)
Partai di Parlemen	19	16	9
Lolos Electoral Threshold	-	7	-
Lolos Parliamentary Threshold	-	-	9

Sumber: *Kompas*, Senin, 26 Juli 2010, hlm. 5.

Belakangan ini muncul ide agar dalam pemilu mendatang (2014) amanat pembentukan sistem multipartai sederhana tersebut benar-benar dapat diwujudkan. Kalau memang disepakati menuju sistem multipartai sederhana, lalu bagaimana formulanya? Tulisan ini hendak membahas formula terbentuknya sistem multipartai sederhana tersebut. Ada beberapa prinsip yang harus dijadikan pegangan untuk merumuskan formula sistem multipartai sederhana. *Pertama*, ada jaminan bahwa parpol peserta pemilu benar-benar memiliki legitimasi dari rakyat-pemilih (konstituen). *Kedua*, ada jaminan bahwa partai politik dapat didirikan dengan mudah dan dapat menjadi peserta pemilu semata-mata berdasarkan legitimasi dukungan rakyat.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu ditentukan bahwa parpol yang dapat menjadi peserta pemilu adalah parpol yang memenuhi syarat: (1) Diakui keberadaannya sesuai dengan UU No. 31 Tahun 2002 tentang

Partai Politik; (2) Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi; (3) Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan; (4) Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1.000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik di kabupaten/kota yang bersangkutan dan dibuktikan dengan kartu tanda anggota (KTA) parpol; (5) Pengurus parpol di tingkat provinsi dan kabupaten/kota harus mempunyai kantor tetap; (6) Mengajukan nama dan tanda gambar parpol kepada KPU.

Bagi parpol peserta Pemilu 2004 untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, parpol peserta pemilu harus memenuhi syarat berikut: (1) Memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR; (2) Memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau (3) Memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.

Parpol peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan tersebut, untuk selanjutnya tidak dapat mengikuti pemilu berikutnya. Namun demikian, parpol peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan tersebut, hanya dapat mengikuti pemilu berikutnya apabila memenuhi ketentuan: (1) Bergabung dengan parpol peserta Pemilu 2004 yang memenuhi *electoral threshold*; (2) Bergabung dengan parpol yang tidak memenuhi *electoral threshold* dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu parpol yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau (3) Bergabung dengan parpol yang tidak memenuhi *electoral threshold* dengan membentuk parpol baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi.

Berdasarkan ketentuan UU 12 Tahun 2003 tersebut, untuk peserta Pemilu 2009 ada 3 sumber: parpol yang memenuhi *electoral threshold*; gabungan parpol peserta Pemilu 2004 sehingga mencapai *electoral threshold*; dan parpol baru. Untuk 2 jenis parpol yang pertama jelas sudah teruji memiliki basis legitimasi dari konstituen dengan bukti perolehan kursi dalam parlemen. Sementara bagi parpol baru harus melewati saringan terlebih dahulu, terutama bukti kepengurusan di daerah dan jumlah anggota parpol. Pengalaman dalam Pemilu 2004, ada kecenderungan parpol menggunakan provinsi yang

memiliki jumlah kabupaten/kota sedikit, sebagai basis untuk mendaftarkan diri sebagai peserta pemilu. Hal ini untuk memudahkan mereka dalam pembentukan pengurus daerah dan rekrutmen anggota.

Sebagai contoh Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dengan jumlah 5 kabupaten dan kota akan menjadi favorit parpol sebagai basis. Karena dengan jumlah 5 kabupaten dan kota, berdasarkan ketentuan yang ada, parpol cukup menyiapkan pembentukan pengurus dan rekrutmen anggota di 2/3 dari 5 kabupaten dan kota yaitu cukup di 3 kabupaten/kota saja. Bandingkan dengan Provinsi Jawa Tengah yang memiliki 35 kabupaten dan kota. Untuk memenuhi ketentuan 2/3 dari jumlah kabupaten dan kota, parpol harus kerja keras membentuk pengurus dan merekrut anggota di 23 kabupaten dan kota. Oleh karena itu, provinsi-provinsi yang memiliki kabupaten dan kota dalam jumlah besar, seperti Jawa Tengah, Jawa Barat dan Jawa Timur, cenderung dihindari parpol sebagai basis pendaftaran sebagai peserta pemilu. Ironisnya, justru pada provinsi-provinsi tersebut terdapat pemilih dalam jumlah besar.

Selain itu ada kecenderungan parpol memilih ketentuan minimal untuk menentukan jumlah anggota. Parpol cenderung menggunakan ketentuan jumlah pemilih minimal 1.000 untuk kabupaten/kota yang memiliki jumlah penduduk di atas 1 juta, dan menggunakan ketentuan minimal 1/1.000 dari jumlah penduduk untuk kabupaten/kota yang memiliki jumlah penduduk di bawah 1 juta. Sebagai contoh, bila parpol memilih Kota Semarang yang memiliki sekitar 1.392.739 penduduk, maka ia cenderung menggunakan ketentuan jumlah anggota 1.000, hal itu lebih ringan karena cukup memiliki 1.000 anggota daripada harus menggunakan ketentuan 1/1.000 penduduk karena ketentuan ini mengharuskan parpol memiliki sekitar 1.393 anggota. Demikian pula bila parpol memilih Kota Salatiga yang memiliki sekitar 159.373 penduduk, maka ia cenderung menggunakan ketentuan jumlah anggota 1/1.000 dari jumlah penduduk, hal itu lebih ringan karena cukup memiliki 159 anggota daripada harus menggunakan ketentuan 1.000 karena ketentuan ini mengharuskan parpol memiliki sekitar 1.000 anggota. Kecenderungan minimalis ini tidak merepresentasikan basis legitimasi parpol, namun sebaliknya yaitu asal lolos seleksi.

Kasus di Jawa Tengah bisa dijadikan contoh. Dalam Pemilu 2004 di Jawa Tengah terdapat 24 parpol peserta pemilu, yaitu terdiri dari 6 parpol lolos *electoral threshold* (ET) Pemilu 1999, dan 18 parpol baru. Dalam proses pendaftaran parpol sebagai peserta Pemilu 2004, dari 44 parpol baru yang mendaftarkan

diri di KPU, hanya 17 parpol yang menggunakan Jawa Tengah sebagai basis verifikasi sebagai peserta pemilu. Dari 17 parpol baru tersebut, akhirnya hanya 7 parpol yang dinyatakan memenuhi syarat, namun ada 1 parpol di antaranya yang kemudian tidak bisa menjadi peserta pemilu karena secara nasional tidak memenuhi syarat.

Dengan demikian, di Jawa Tengah, dari 24 parpol peserta pemilu yang ditetapkan secara nasional, terdiri dari 6 parpol lolos *electoral threshold*, dan 18 parpol baru yang terdiri dari 6 parpol baru yang ikut verifikasi dan memenuhi syarat di Jawa Tengah, 4 parpol yang ikut verifikasi tetapi tidak memenuhi syarat di Jawa Tengah, dan 8 sisanya adalah parpol yang sama sekali tidak ikut verifikasi di Jawa Tengah. Sementara, hasil Pemilu 2004 untuk DPRD Provinsi Jawa Tengah menunjukkan hanya ada 7 parpol yang memperoleh kursi, yaitu 5 parpol *electoral threshold* Pemilu 1999 yaitu PDIP, P Golkar, PKB, PPP, PAN, dan 2 parpol baru yang lolos verifikasi di Jawa Tengah yaitu PKS dan P Demokrat. Khusus untuk PKS merupakan metamorfosis dari Partai Keadilan (PK) yang merupakan peserta Pemilu 1999 tetapi tidak lolos *electoral threshold*.

Tabel 2. Perbandingan Parpol Peserta Pemilu dan Hasil Pemilu 2004 DPRD Provinsi Jawa Tengah

No.	Verifikasi	Hasil	Lolos Electoral Threshold Pemilu 1999	Peserta Pemilu	Suara	Kursi
1.	PKPB	Lolos	PDIP	PDIP	5.262.749	31
2.	PBR	Lolos	P Golkar	P Golkar	2.846.971	17
3.	PKPI	Gagal	PKB	PKB	2.595.263	15
4.	PKS	Lolos	PPP	PPP	1.597.971	10
5.	P Pelopor	Gagal	PAN	PAN	1.336.477	10
6.	PNIM	Lolos	PBB	P Demokrat	1.139.304	10
7.	P Merdeka	Gagal		PKS	858.283	7
8.	PNIBK	Gagal		PKPB	265.464	0
9.	P Demokrat	Lolos		PDS	213.872	0
10.	P Patriot Pancasila	Gagal		PBB	213.679	0
11.	PNBK	Lolos		PBR	167.073	0

No.	Verifikasi	Hasil	Lolos Electoral Threshold Pemilu 1999	Peserta Pemilu	Suara	Kursi
12.	PBI	Gagal		PNBK	164.485	0
13.	PGR	Gagal		PPNIM	144.112	0
14.	PKD	Lolos		PKPI	141.902	0
15.	PAS	Gagal		PPDI	132.202	0
16.	PPB	Gagal		P Pelopor	121.968	0
17.	PDB	Gagal		P Merdeka	75.433	0
18.				PPNUI	59.145	0
19.				P Patriot Pancasila	57.070	0
20.				PPIB	53.465	0
21.				PPD	52.988	0
22.				PPDK	51.916	0
23.				PBSD	46.835	0
24.				PSI	45.706	0
		7 Lolos	6 Parpol	24 Parpol	17.644.333	100

Sumber: KPU Provinsi Jawa Tengah, 2004

Sistem multipartai ekstrem (24 parpol peserta Pemilu 2004), ternyata hanya menyisakan 7 parpol peserta pemilu yang dapat memperoleh kursi DPRD Provinsi Jawa Tengah. Ini menunjukkan fenomena bahwa seleksi alam oleh rakyat-pemilih dalam Pemilu 2004 mengarah kepada sistem multipartai sederhana. Apa maknanya? *Pertama*, maknanya adalah hanya partai-partai politik yang telah teruji memiliki basis dukungan politik di daerah Jawa Tengah saja yang mampu memperoleh kursi. *Kedua*, dari 17.644.333 suara sah, sekitar 15.637.018 suara yang bermakna dan dapat dikoversi menjadi 100 kursi DPRD Provinsi Jawa Tengah oleh 7 parpol, dan sekitar 2.007.315 suara yang tersebar dalam 17 parpol menjadi tidak bermakna karena tidak dapat dikonversi menjadi kursi.

Dalam Pemilu 2009 di Jawa Tengah terdapat 38 parpol peserta pemilu, yaitu terdiri dari 7 parpol lolos *electoral treshold* (ET) Pemilu 2004, 17 parpol peserta Pemilu 2004, dan 14 parpol baru. Dalam proses pendaftaran parpol sebagai

peserta Pemilu 2009, hanya 17 parpol yang menggunakan Jawa Tengah sebagai basis verifikasi sebagai peserta pemilu. Dari 17 parpol baru tersebut, akhirnya hanya 6 parpol yang dinyatakan memenuhi syarat. Dengan demikian, di Jawa Tengah, dari 38 parpol peserta pemilu yang ditetapkan secara nasional, terdiri dari 7 parpol lolos *electoral threshold*, 17 parpol peserta Pemilu 2004, dan 14 parpol baru yang terdiri dari 6 parpol baru yang ikut verifikasi dan memenuhi syarat di Jawa Tengah, 6 parpol yang ikut verifikasi tetapi tidak memenuhi syarat di Jawa Tengah, dan 2 sisanya adalah parpol yang sama sekali tidak ikut verifikasi di Jawa Tengah. Sementara, hasil Pemilu 2009 untuk DPRD Provinsi Jawa Tengah menunjukkan hanya ada 10 parpol yang memperoleh kursi, yaitu 7 parpol yang mestinya lolos *electoral threshold* Pemilu 2004 yaitu PDIP, P Golkar, PKB, PPP, PAN, P Demokrat dan PKS, serta 3 parpol baru yang lolos verifikasi di Jawa Tengah yaitu P Gerindra, P Hanura dan PKNU. Berdasarkan basis politik, P Hanura dan P Gerindra awalnya merupakan basis P Golkar, dan PKNU berbasis PKB.

Syarat menjadi parpol peserta Pemilu 2009 dalam UU No. 10 Tahun 2008 masih sama dengan ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2003. Hanya saja ketentuan *electoral threshold* tidak diberlakukan, dan malah ditambah ketentuan bahwa partai politik peserta Pemilu 2004 secara otomatis menjadi peserta Pemilu 2009. Dua hal itu nampaknya yang menjadi penyebab membengkaknya jumlah parpol peserta Pemilu 2009, yang semula 24 parpol (Pemilu 2004) menjadi 38 parpol (Pemilu 2009).

Tabel 3. Perbandingan Parpol Peserta Pemilu dan Hasil Pemilu 2009 DPRD Provinsi Jawa Tengah

No.	Verifikasi	Hasil	Simulasi Lolos Parliamentary Threshold Pemilu 2009 Provinsi 374.052	Peserta Pemilu	Suara	Kursi
1.	P Hanura	Lolos	PDIP	PDIP	3.438.306	23
2.	PPRN	Lolos	P Demokrat	P Demokrat	2.355.620	16
3.	P Gerindra	Lolos	P Gokar	P Golkar	1.727.256	11
4.	PPI	Gagal	PKB	PKB	1.174.665	9
5.	PDKB	Gagal	PKS	PKS	1.075.378	10
6.	PMB	Gagal	PAN	PAN	1.004.269	10
7.	P Republiku	Gagal	PPP	PPP	929.661	7
8.	PDP	Lolos	P Gerindra	P Gerindra	800.959	9
9.	PNBKI	Gagal	P Hanura	P Hanura	462.918	4

No.	Verifikasi	Hasil	Simulasi Lolos Parliamentary Threshold Pemilu 2009 Provinsi 374.052	Peserta Pemilu	Suara	Kursi
10.	P Patriot	Gagal		PKNU	274.527	1
11.	PKNU	Lolos		PKPB	268.173	0
12.	PKP	Gagal		PPRN	160.818	0
13.	P Barnas	Lolos		PDP	160.340	0
14.	PBI	Gagal		PBB	147.857	0
15.	P Kristen Indonesia	Gagal		P Barnas	105.695	0
16.	PIS	Gagal		PPPI	99.454	0
17.	PDPR	Gagal		PKPI	91.698	0
18.				PDS	85.069	0
19.				PMB	70.567	0
20.				P Republikan	65.494	0
21.				P Pelopor	61.496	0
22.				PDK	50.718	0
23.				PBR	48.918	0
24.				PNBKI	41.429	0
25.				PPD	37.028	0
26.				P Kedaulatan	36.352	0
27.				PNIM	34.027	0
28.				PPI	27.208	0
29.				PIS	26.846	0
30.				PKDI	21.479	0
31.				P Buruh	20.022	0
32.				PKP	17.518	0
33.				PPIB	11.193	0
34.				P Patriot	9.922	0
35.				PPNUI	9.354	0
36.				P Merdeka	8.630	0
37.				PSI 43	1.196	0
38.				PPDI	0	0
		6 Lolos	9 Parpol	38 Parpol	14.962.060	100

Sumber: KPU Provinsi Jawa Tengah, 2009

Apa maknanya? *Pertama*, maknanya adalah hanya partai-partai politik yang telah teruji memiliki basis dukungan politik di daerah Jawa Tengah saja yang mampu memperoleh kursi. *Kedua*, dari 14.962.060 suara sah, sekitar 13.243.559 suara yang bermakna dan dapat dikoversi menjadi 100 kursi DPRD Provinsi Jawa Tengah oleh 10 parpol, dan sekitar 1.718.501 suara yang tersebar dalam 28 parpol menjadi tidak bermakna karena tidak dapat dikonversi menjadi kursi.

Sejarah Penyederhanaan Partai Politik

Indonesia mewarisi sistem banyak partai dari sejarah pergerakan kemerdekaan ketika partai politik bergerak sebagai penggalang pembentukan negara-bangsa (*nation-state*) dan kemerdekaan dari penjajahan (sebelum Kemerdekaan), dari Maklumat Wakil Presiden Nomor X pada tahun 1945 ketika partai politik berperan tidak saja sebagai kekuatan mempertahankan kemerdekaan tetapi juga mengisi kemerdekaan dalam penyelenggaraan negara baru merdeka (segera setelah Proklamasi Kemerdekaan), dan dari pemerintahan partai-partai pada periode Demokrasi Liberal (1950-1959).⁵ Upaya penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD sudah dilakukan sejak lama, setidaknya sejak Pemilu Pertama masa Orde Baru (1971-1973).

Penyederhanaan partai politik yang pernah dilakukan di Indonesia secara umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu penyederhanaan jumlah partai politik dan otomatis berarti penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD (masa Orde Baru), dan penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD (sejak Reformasi). Pada masa Orde Baru, jumlah partai politik dibatasi hanya tiga dan karena itu jumlah partai politik peserta Pemilu hanya tiga, dan jumlah partai di DPR dan DPRD paling banyak tiga. Sejak reformasi, undang-undang menjamin hak warga negara berserikat, antara lain melalui pembentukan partai politik. Akan tetapi dikenakan sejumlah persyaratan yang lebih berat (daripada persyaratan mendirikan partai politik sebagai badan publik) untuk dapat ditetapkan sebagai Peserta Pemilu. Dan belakangan juga dikenakan ketentuan ambang batas yang harus dipenuhi

5 Daniel Dhakidae, *Partai-partai Politik Indonesia: Kisah Pergerakan dan Organisasi dalam Patahan-patahan Sejarah*, dalam Tim Penelitian dan Pengembangan KOMPAS, *Partai Partai Politik Indonesia: Ideologi, Strategi dan Program*, (Jakarta: Kompas, 1999).

oleh partai politik Peserta Pemilu untuk dapat masuk ke DPR. Dengan demikian, kalau pada masa Orde Baru jumlah partai politik, jumlah partai politik Peserta Pemilu, dan jumlah partai politik di DPR dan DPRD paling banyak tiga, maka sejak Reformasi jumlah partai politik pada ketiga kategori partai politik ini berbeda.

Berikut akan disajikan upaya penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD yang pernah dilakukan di Indonesia, khususnya sejak periode awal Orde Baru sampai sekarang ini (Pemilu 2009). Pemerintahan Orde Baru memulai upaya penyederhanaan partai politik sejak 1969 tetapi belum berhasil sehingga Pemilu 1971 masih diikuti 10 partai politik dan satu Sekretariat Bersama Golongan Karya. Setelah Pemilu 1971 yang dimenangkan oleh Sekber Golkar, pemerintah memaksa 10 partai politik dengan berbagai cara bergabung menjadi 2 partai politik dan satu Golongan Karya melalui undang-undang. Empat partai politik berazaskan Islam berfusi menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP),⁶ dan lima partai politik berasaskan nasionalisme dan keristenan menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI).⁷ Sekber Golkar kemudian berubah nama menjadi Golkar tanpa sebutan Partai di depannya. Setelah berhasil dipaksa berfusi, kedua partai ini dan Golongan Karya ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu sejak Pemilu 1977 sampai dengan Pemilu 1997.

Pada awal reformasi, sejak Presiden Suharto menyatakan berhenti sebagai presiden pada tanggal 22 Mei 1998 kemudian digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie, persyaratan mendirikan partai politik menjadi sangat mudah. Demikian pula persyaratan partai politik untuk menjadi Peserta Pemilu juga mudah sehingga tidak heran bila Pemilu pertama Reformasi pada tahun 1999 diikuti oleh 48 partai politik Peserta Pemilu dari lebih 148 partai politik yang mempunyai status badan hukum. Akan tetapi hanya 21 dari 48 partai politik peserta Pemilu 1999 yang berhasil memperoleh kursi di DPR. Setiap partai politik yang berhasil mendapat kursi otomatis masuk DPR dan DPRD.

6 Kelima partai tersebut adalah Partai Nahdlatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), dan Partai Tarbiyah Islamiyah (Perti).

7 Kelima partai tersebut adalah Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Katolik Republik Indonesia, Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba), dan Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI).

Rincian kursi DPR hasil Pemilu 1999 adalah sebagai berikut:

1. PDI Perjuangan 153 kursi
2. P. Golkar 120 kursi
3. PPP 58 kursi
4. PKB 51 kursi
5. PAN 34 kursi
6. PBB 13 kursi
7. PNU 5 kursi
8. PKP Indonesia 4 kursi
9. PDI sebanyak 2 kursi
10. Sebanyak 10 partai politik lain masing-masing memiliki 1 kursi.

Partai politik yang tidak mencapai 12 kursi di DPR diharuskan bergabung menjadi satu fraksi. Karena itu DPR hasil Pemilu 1999 dibagi menjadi 8 Fraksi, enam partai politik pertama dalam daftar tersebut masing-masing membentuk Fraksi sendiri, sedangkan 13 partai lainnya membentuk dua fraksi terpisah

Pemilu kedua masa Reformasi, dan Pemilu pertama setelah Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat UUD 1945, dilaksanakan pada tahun 2004. Persyaratan mendirikan partai politik relatif mudah dipenuhi sehingga jumlah partai politik yang mempunyai status badan hukum mencapai lebih dari 112 partai. Akan tetapi UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD mengenakan persyaratan yang lebih berat, berupa jumlah kepengurusan, jumlah dukungan anggota dan kantor tetap, bagi partai politik untuk dapat menjadi Peserta Pemilu. Walaupun implementasi ketentuan tentang persyaratan partai politik menjadi Peserta Pemilu tidak terlalu ketat (karena hanya tersedia 30 hari untuk melakukan verifikasi seluruh Indonesia) hanya

24 partai politik yang memenuhi persyaratan menjadi Peserta Pemilu 2004. Akan tetapi hanya 16 dari 24 partai politik peserta Pemilu Tahun 2004 yang memperoleh kursi di DPR. Pada periode inipun setiap partai politik yang mendapatkan kursi otomatis masuk DPR tetapi tidak otomatis menjadi fraksi tersendiri karena untuk menjadi Fraksi suatu partai politik sekurang-kurangnya harus memiliki 13 kursi di DPR. Komposisi kursi DPR berdasarkan partai politik hasil Pemilu 2004 adalah sebagai berikut:

1. P. Golkar 127 kursi
2. PDI Perjuangan 108 kursi
3. PPP 58 kursi
4. Partai Demokrat 57 kursi (P. Demokrat 56, PKP Indonesia 1 kursi)
5. PAN 53 kursi
6. PKB 52 kursi
7. PKS 45 kursi
8. PBR 14 kursi
9. PDS 13 kursi
10. Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi 20 kursi (gabungan 5 partai politik, seperti PBB, PDK, Partai Pelopor, dan Partai Marhaenis).

DPR hasil Pemilu 2004 terdiri atas 10 Fraksi, yaitu sembilan partai politik yang pertama dalam daftar masing-masing membentuk Fraksi sendiri, satu partai bergabung dengan Fraksi Partai Demokrat, dan 5 partai politik lainnya bergabung menjadi satu Fraksi sendiri.

Pemilu ketiga sejak Reformasi dan Pemilu Kedua setelah Perubahan UUD 1945 dilaksanakan pada tahun 2009. Jumlah partai politik yang mempunyai status badan hukum pada tahun 2009 berkurang dari 112 partai menjadi 79 partai karena kegagalan memperoleh kursi pada Pemilu 2004 tetapi jumlah Partai

Politik Peserta Pemilu (P4) Anggota DPR dan DPRD justeru meningkat dari 24 menjadi 38 (ditambah 6 untuk Aceh). Peningkatan jumlah P4 terjadi karena:

- (a) ketentuan yang bermaksud mengurangi jumlah Peserta Pemilu sudah dicabut sebelum dilaksanakan untuk kemudian diganti dengan ketentuan baru dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, yaitu setiap partai politik Peserta Pemilu Tahun 2004 yang mendapat kursi DPR otomatis menjadi Peserta Pemilu 2009;
- (b) ketidakkonsistenan KPU dalam melaksanakan Undang-Undang baik UU yang menyatakan Amar Putusan MK tidak berlaku surut alias berlaku sejak dibacakan (Keputusan KPU tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu dibuat dan diumumkan sehari sebelum Amar Putusan MK dibacakan) maupun UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tentang persyaratan partai politik menjadi Peserta Pemilu; dan
- (c) ketakutan KPU menghadapi ancaman dari empat Partai Politik Peserta Pemilu 2004 yang tidak mendapat kursi.

Berbeda dari Pemilu sebelumnya, pada Pemilu 2009 tidak setiap partai politik Peserta Pemilu yang mendapat kursi di DPR dengan sendirinya masuk DPR. UU Nomor 10 Tahun 2008 mengenakan ketentuan tentang ambang-batas masuk DPR sebesar 2,5% suara Pemilu Anggota DPR secara nasional untuk dapat masuk DPR. Karena itu dari 38 partai politik peserta Pemilu 2009, hanya 9 partai politik saja yang memenuhi ambang-batas masuk DPR yang memperoleh kursi di DPR. Komposisi DPR berdasarkan partai politik hasil Pemilu 2009 adalah sebagai berikut:

1. P. Demokrat 148 kursi
2. P. Golkar 108 kursi
3. PDI Perjuangan 93 kursi
4. PKS 59 kursi

5. PAN 42 kursi
6. PPP 39 kursi
7. Gerindra 30 kursi
8. PKB 26 kursi
9. Hanura 15 kursi.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa mekanisme penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD yang pernah diadopsi di Indonesia dapat diklasifikasi menjadi dua pola, yaitu pola otoritarian yang dilaksanakan pada masa Orde Baru, dan pola demokratis yang dilakukan sejak Reformasi. Penyederhanaan jumlah partai politik gaya Orde Baru disebut otoritarian karena pemerintah dengan berbagai cara mulai dari persuasi, janji mendukung menjadi Ketua Umum ataupun jabatan menteri, sampai pada paksaan dan ancaman memaksa 10 partai politik berfusi menjadi dua partai politik dan satu Golongan Karya melalui Undang-Undang tentang Partai Politik. Penyederhanaan jumlah partai politik sejak Reformasi disebut demokratis karena kebebasan membentuk partai politik dijamin dengan persyaratan yang relatif mudah dipenuhi tetapi dikenakan persyaratan yang lebih berat berupa jumlah kepengurusan, jumlah dukungan anggota, dan kantor tetap untuk dapat menjadi Partai Politik Peserta Pemilu.

Penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD sejak Reformasi dapat pula dibedakan menjadi dua pola. Pada periode pertama, dari tahun 1999 sampai 2004 (Pemilu 1999 dan Pemilu 2004), setiap partai politik Peserta Pemilu yang mendapat kursi berhak masuk ke DPR. Pada periode kedua, yaitu sejak Pemilu 2009, hanya partai politik Peserta Pemilu yang mencapai ambang batas berupa sekurang-kurangnya 2,5% suara secara nasional saja (hasil Pemilu anggota DPR) yang dapat masuk DPR tetapi ketentuan ini belum diberlakukan untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

BAB III

Arti dan Fungsi Partai Politik

Dua hal akan menjadi fokus Bab ini, yaitu partai politik secara konseptual (apa itu partai politik dan fungsinya dalam sistem politik demokrasi), dan berbagai alasan menyederhanakan jumlah P4 dan jumlah partai politik di DPR dan DPRD.

Partai Politik

Partai politik acapkali didefinisikan sebagai pengorganisasian sejumlah warga negara yang secara politik sudah dewasa (baca: berhak memilih) atas dasar dan untuk mencapai cita-cita politik tertentu. Sebagai organisasi, partai politik ini tidak hanya memiliki anggota yang diseleksi menurut persyaratan tertentu tetapi juga susunan pengurus dengan pembagian kerja tertentu baik secara horizontal maupun vertikal yang bertugas menggerakkan struktur organisasi dan para anggota untuk mencapai tujuan partai. Sebagai pengorganisasian warga negara untuk mencapai cita-cita politik tertentu, partai politik wajib memiliki “konstitusi” (Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, AD/ART) sendiri sebagai kaidah perilaku partai. Cita-cita politik ini berkaitan dengan preskripsi tentang negara-bangsa yang dianggap baik dan perlu diwujudkan menjadi kenyataan. Cita-cita politik seperti ini pada masa yang lalu disebut ideologi, sedangkan penjabaran ideologi ini menjadi program pengembangan dalam berbagai bidang kehidupan disebut sebagai *platform* partai politik. Dewasa ini ideologi partai dan *platform* partai ini di Indonesia disebut Visi, Misi dan Program Pembangunan Bangsa.

Salah satu fungsi utama partai politik dalam sistem politik demokrasi adalah menterjemahkan aspirasi dan kepentingan berbagai kelompok masyarakat, baik yang dinyatakan secara sayup-sayup maupun secara jelas, menjadi alternatif kebijakan publik untuk diperjuangkan menjadi bagian dari kebijakan publik. Karena fungsi representasi politik seperti ini, partai politik dipandang sebagai jembatan antara masyarakat dengan negara. Alternatif kebijakan publik tersebut hanya akan dapat diperjuangkan menjadi kebijakan publik apabila partai politik mampu menempatkan para kadernya di lembaga legislatif dan eksekutif (DPR, DPRD, Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah) melalui pemilihan umum karena kedua lembaga inilah yang berwenang membuat dan melaksanakan kebijakan publik.

Bahkan berbagai lembaga negara dalam sistem politik demokrasi tidak mungkin dapat bergerak menyelenggarakan tugas dan kewenangannya kalau tidak ada partai politik yang akan menyiapkan dan mencalonkan para pemimpin politik sebagai penyelenggara negara. Itulah sebabnya Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menugaskan partai politik mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 menetapkan partai politik sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD, dan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengamanatkan pemilihan gubernur, bupati dan walikota sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota secara demokratis yang kemudian dijabarkan melalui undang-undang yang menugaskan partai politik mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Karena itu tidaklah mengherankan apabila partai politik acapkali pula didefinisikan sebagai kelompok atau organisasi yang digunakan untuk menempatkan kandidat dalam jabatan politik tertentu.⁸ Partai politik juga sering disebut sebagai organisasi terpenting dari yang ada dalam politik modern. Bahkan partai politik diidentikkan dengan demokrasi itu sendiri, karena demokrasi dianggap sebagai sistem kompetisi di antara partai politik.

Partisipasi rakyat dalam politik merupakan salah satu syarat sosial dari pemerintahan yang demokratis.⁹ Dalam konteks yang demikian, partai politik merupakan satu-satunya pengembang yang paling penting di antara kelompok-kelompok, rakyat dan pemerintah dalam suatu tatanan demokrasi. Melalui partai politik, pemimpin mampu mendapatkan dukungan masyarakat dan mendapatkan sumber-sumber kekuatan baru, sementara rakyat pada gilirannya mampu memusatkan kritikan dan membuat tuntutan atasnya.

Partai politik juga merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern.¹⁰ Partai politik adalah suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat, sehingga dapat mengontrol atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah. Partai politik dengan demikian bertindak sebagai instrumen perwakilan dan sarana untuk

8 Kaare Strom, 1995, "Political Parties", dalam Seymour Martin Lipset (ed.), 1995, *The Encyclopedia of Democracy*, Volume III, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.), hlm. 924-930.

9 Otto Kirchheimer, 1996, "Transformasi Sistem Partai Eropa Barat", dalam Roy C. Macridis dan Bernhard E. Brown, 1996, *Perbandingan Politik: Catatan dan Bacaan*, (Jakarta: Penerbit Erlangga), hlm. 291.

10 Ichlasul Amal, 1988, "Pengantar", dalam Ichlasul Amal (ed.), 1988, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta: Tiara Wacana), hlm. xi-xvii.

menjamin pergantian pemerintahan secara teratur dan tanpa pergolakan yang dapat menghancurkan keseluruhan sendi-sendi masyarakat dan negara yang sudah mapan. Dalam masyarakat modern yang semakin kompleks, untuk ikut berpartisipasi dalam urusan pemerintahan, warga negara harus memilih sejumlah orang dari kalangan mereka sendiri untuk mewakili kepentingan mereka. Pelaksanaan partisipasi dalam urusan pemerintahan ini hanya dapat diwujudkan jika partai politik ada dan dapat mengajukan calon-calonnya untuk dipilih oleh rakyat. Inilah pada intinya fungsi rekrutmen politik yang dimainkan oleh partai politik.

Topik pembicaraan yang paling dekat dengan organisasi partai politik adalah metode seleksi kandidat partai untuk pemilihan pejabat publik.¹¹ Partai politik dalam hal ini adalah agen utama dalam proses rekrutmen pemimpin politik. Aspek penting dalam mendiskusikan partai politik adalah seleksi kandidat sebagai aspek rekrutmen. Secara harfiah *candidate* dapat diartikan sebagai “a person who is trying to be elected”, atau calon.¹² Dalam kosa kata yang lain, *candidacy* atau *candidature* diartikan sebagai “the fact of being a candidate in an election”, atau pencalonan.

Rekrutmen dan seleksi kandidat, adalah komponen esensial dalam proses demokrasi.¹³ Rekrutmen politik melalui partai politik memiliki dua tahapan, yaitu seleksi dan nominasi. Seleksi dan nominasi, keduanya memainkan peran penting dalam proses rekrutmen pada umumnya, di mana partai politik akan mengidentifikasi siapa tokoh yang menjanjikan akan menjadi anggota partai politik dan akan mendorong mereka berpartisipasi dalam pemilu. Seleksi kandidat adalah proses *extralegal* di mana partai politik menentukan siapa tokoh yang layak dan akan direkomendasikan masuk dalam daftar calon di surat suara (*ballot*). Nominasi kandidat adalah proses *pencalonan legal*, di mana otoritas penyelenggara pemilu (KPU) akan mengesahkan sejumlah

11 Leon D. Epstein, 1975, “Political Parties”, dalam Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), 1975, *Handbook of Political Science Volume 4: Nongovernmental Politics*, (Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company), hlm. 229-277.

12 Lihat: A.S. Hornby, 2003, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, 6th Impression, (Oxford: Oxford University Press), hlm. 158. Juga John M. Echols dan Hassan Shadily, 1989, *Kamus Inggris-Indonesia: An English-Indonesian Dictionary*, Cetakan ke-17, (Jakarta: Gramedia-Cornell University Press), hlm. 96.

13 Austin Ranney, 1995, “Candidate Selection and Recruitment”, dalam Seymour Martin Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Volume I, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.), hlm. 163-166.

orang tertentu yang diusulkan partai politik memenuhi kualifikasi sebagai calon dan kemudian akan mencetak nama-nama mereka dalam surat suara resmi (*ballot*).

Berdasarkan kategori tingkat efektifitas kontrol pengurus partai politik tingkat nasional, regional atau lokal dalam proses seleksi, terdapat dua kecenderungan dalam proses seleksi di internal partai politik, yaitu model sentralisasi dan desentralisasi. Pada model seleksi tersentralisasi, seleksi kandidat secara ekstrem ditentukan atau dipilih oleh kepengurusan partai politik tingkat nasional (sering dikenal dengan istilah Dewan Pengurus Pusat DPP), tanpa partisipasi atau pengaruh dari pengurus partai politik tingkat regional atau lokal. Sementara model seleksi desentralisasi, seleksi kandidat ditentukan atau dipilih oleh kepengurusan partai politik tingkat regional atau tingkat lokal, tanpa partisipasi atau pengaruh dari pengurus partai politik tingkat nasional.

Berdasarkan kategori efektifitas kontrol pengurus partai politik dalam seleksi kandidat tersebut, dapat disimpulkan bahwa model seleksi kandidat ternyata berhubungan dengan sistem pemilu yang dianut oleh suatu negara. *Pertama*, kepengurusan partai politik tingkat nasional (*national party agencies*) akan memiliki kekuasaan atau pengaruh yang lebih kuat bila dibandingkan dengan pengurus tingkat regional atau lokal (*local and regional party agencies*) dalam seleksi kandidat di negara-negara yang menganut sistem perwakilan proporsional dengan wakil banyak (*multimember district systems of proportional representation*). *Kedua*, kepengurusan partai politik tingkat regional atau lokal akan memiliki kekuasaan atau pengaruh yang lebih kuat bila dibandingkan dengan pengurus tingkat nasional dalam seleksi kandidat di negara-negara yang menganut sistem distrik berwakil tunggal (*single-member district plurality systems*).

Selain itu, berdasarkan kategori tingkat partisipasi dalam seleksi kandidat, ada dua kecenderungan yaitu model oligarkis dan partisipatif. Pada model seleksi oligarkis, seleksi kandidat dilakukan dengan cara semua kandidat yang akan dinominasikan dalam pemilu ditentukan sendiri oleh pimpinan tunggal partai politik (*a single party leader*) atau ditentukan oleh sebuah tim kecil bentukan pimpinan partai politik (*a small group of party leaders*). Sementara pada model seleksi partisipatif, seleksi kandidat ditentukan oleh pilihan berdasarkan partisipasi pemilih anggota partai politik untuk menentukan nama-nama tokoh yang akan dinominasikan dalam pemilu, atau sering dikenal dengan model pemilu pendahuluan internal partai politik.

Struktur kepartaian sangat menentukan “tingkat kontrol” terhadap proses seleksi. Kriteria seleksi tergantung kepada struktur partai, apakah menganut sentralisasi atau desentralisasi.¹⁴ Seleksi internal partai politik juga akan sangat berkaitan dengan sistem pemilu yang dianut, yaitu: *pertama*, bila kandidat dipilih oleh pemilih lokal/regional, maka kandidat akan cenderung diseleksi dan dinominasikan oleh organisasi partai politik tingkat lokal/regional. *Kedua*, dewan pengurus pusat (DPP) partai politik (*central party organization*) akan berpengaruh besar (memegang monopoli) dalam seleksi dan nominasi kandidat, bila sistem pemilu yang dianut adalah sistem *multi-member constituencies proportional representative party list* (di Indonesia dikenal dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka).

Rekrutmen politik adalah proses sosial dan politik untuk mengisi suatu posisi dalam jabatan politik, dengan demikian rekrutmen politik ini juga merupakan proses membangun karir politik.¹⁵ Dengan kata lain, rekrutmen politik ini dalam kriteria politik adalah pelembagaan struktur peran dalam sistem politik (*the institutionalized role structure of the political system*). Sistem rekrutmen dalam partai politik memiliki hubungan dengan sistem pemilu dan sistem kepartaian. *Pertama*, dalam sistem pemilu *single-member two party district*, kandidat harus dekat dengan mayoritas pemilih apa pun komposisi pemilihnya. Sementara dalam sistem *multi-member district*, daftar calon harus merefleksikan mayoritas kelompok sosial dalam daerah pemilihan itu. *Kedua*, pada partai besar biasanya cenderung tidak terlalu peduli dengan masalah perwakilan secara sosiodemografis, sementara pada partai kecil ada semacam keharusan untuk memelihara hubungan yang erat dengan kelompok yang menjadi pendukung utama.

Dalam proses seleksi, rekrutmen berhubungan dengan lembaga infrastruktur politik dan pemerintahan. Infrastruktur politik biasanya mengikuti pola struktur formal pemerintahan, hirarki kewenangan, pembagian wilayah dan hukum pemilu. Sejak partai politik menjadi agen rekrutmen politik paling penting, maka struktur dan proses seleksi dalam partai politik akan sangat menentukan. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam proses seleksi adalah

14 Pippa Norris, 1996, “Legislative Recruitment”, dalam Lawrence LeDuce, Richard G. Niemi, and Pippa Norris (eds.), 1996, *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, (California: Sage Publications), hlm. 202-203.

15 Moshe M. Czudnowski, 1975, “Political Recruitment”, dalam Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), 1975, *Handbook of Political Science Volume 2: Micropolitical Theory*, (Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company), hlm. 155-242.

seleksi oleh siapa, kriteria apa yang digunakan dan mekanisme apa yang digunakan dalam seleksi.

Proses pencalonan anggota legislatif yang menghasilkan profil dan karakteristik calon dipengaruhi secara bersama-sama dan saling tumpang tindih oleh variabel-variabel kondisi dan struktur masyarakat, format pemilu dan sistem kepartaian, struktur kekuasaan partai politik, dan karakter elite partai politik itu sendiri.¹⁶ Pencalonan anggota legislatif oleh partai politik secara umum mencakup tiga tahap penting, yaitu (1) penjaringan calon; (2) penyaringan dan seleksi calon yang telah dijaring; (3) penetapan calon berikut nomor urutnya.

Suatu partai politik yang hendak merekrut calon harus mempertimbangkan ketentuan dan pembatasan yang diberikan oleh undang-undang pemilu (jumlah calon, daerah pemilihan, kuota perempuan, dan tingkat pendidikan calon), dan juga instrumen hukum yang diberlakukan oleh otoritas penyelenggara pemilu (KPU).¹⁷ Lebih lanjut, pemilihan para calon jelas berhubungan dengan rekrutmen politik. Seleksi para calon ini dilakukan dengan dua cara, yaitu: (1) seleksi dilakukan oleh atau bersama dengan suatu tim seleksi yang dibentuk oleh partai politik; atau (2) seleksi dilakukan melalui struktur dan mekanisme partai politik sendiri.

Sementara itu, sekalipun belum terlalu jelas hubungan di antara proses seleksi calon dan kualifikasi yang diperoleh, namun sudah dapat dipastikan bahwa proses seleksi yang lebih terbuka akan semakin menjamin "sifat langsung" pemilihan, sedangkan "sifat langsung" pemilihan akan menjamin proses demokratisasi yang lebih maju. Pemilu memang salah satu pilar demokrasi, namun hanya mengandalkan pemilu menjadi demokratis lantaran diikuti oleh banyak partai agaknya tidak cukup buat mengembangkan proses demokratisasi.¹⁸ Di negara demokratis, ada syarat lain yang harus dipenuhi,

16 Syamsuddin Haris, 2005, "Proses Pencalonan Legislatif Lokal: Pola, Kecenderungan dan Profil Caleg", dalam Syamsuddin Haris (ed.), 2005, *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*, (Gramedia: Jakarta), hlm. 7-8.

17 Ignas Kleden, 2005, "Pemilu 2004: Seberapa Langsung Pemilihan Langsung?", dalam Syamsuddin Haris (ed.), 2005, *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*, (Gramedia: Jakarta), hlm. xi-xxxi.

18 Pipit R. Kartawidjaja dan Mulyana W. Kusumah, 2003, *Kisah Mini Sistem Kepartaian*, (Jakarta: Seven Strategic Studies-Closs), hlm. 125-131.

yakni peserta pemilu harus memiliki struktur organisasi yang demokratis pula. Oleh karena itu, sebagai konsekuensi sistem pemilu Indonesia yang menganut sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, maka sudah menjadi keharusan bagi partai politik melakukan proses seleksi calon secara internal dengan menggunakan mekanisme yang demokratis dan transparan.

Kalau demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat (*government of, by and for the people*), sedangkan pengertian “oleh rakyat” sebagian dilaksanakan oleh orang-orang yang dipilih secara langsung oleh rakyat sesuai dengan prinsip demokrasi perwakilan (*representative democracy*) yang dianut dan sebagian lagi dilaksanakan oleh rakyat melalui pelaksanaan hak dan kebebasan politik (demokrasi partisipatoris), maka pembentukan sistem perwakilan politik menjadi suatu keniscayaan. UUD 1945 menetapkan dua lembaga perwakilan politik, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mewakili penduduk yang para anggotanya berasal dari Partai Politik Peserta Pemilu hasil Pemilu, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mewakili daerah (provinsi) yang para anggotanya berasal dari perseorangan hasil Pemilu. Karena menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka di setiap daerah otonom tidak saja harus dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya berasal dari P4 hasil Pemilu tetapi juga Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh Kepala Daerah hasil Pemilu.

Berdasarkan amanat UUD 1945, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang berdasarkan hasil kesepakatan dengan Presiden, memegang kewenangan menyetujui atau menolak RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diajukan oleh Presiden, dan melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang oleh Presiden. Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah menugaskan DPRD untuk ikut membuat Peraturan Daerah dengan Kepala Daerah, menyetujui atau menolak Rancangan APBD yang diajukan Kepala Daerah, dan melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan Peraturan Daerah oleh Kepala Daerah. Karena keanggotaan DPR dan DPRD dicalonkan oleh Partai Politik sedangkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diusulkan oleh partai politik, maka jumlah partai politik di DPR dan DPRD dan pola perilaku kader partai politik yang duduk di lembaga legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun daerah akan menentukan efektivitas pemerintahan.

Penyederhanaan Jumlah P4

Sejumlah alasan dapat diajukan mengapa jumlah Partai Politik Peserta Pemilu perlu dikurangi. Alasan pertama penyederhanaan jumlah P4 adalah tujuan yang hendak dicapai, yaitu agar partai politik melaksanakan fungsi representasi politik. Partai politik merupakan pengorganisasian warga negara berdasarkan suatu kesamaan cita-cita tentang negara dan masyarakat yang dianggap ideal. Suatu organisasi tidak dapat disebut sebagai partai politik apabila tidak melakukan pengorganisasian anggota dan simpatisan untuk mewujudkan suatu cita-cita tentang negara dan masyarakat yang dianggap penting dan baik. Dengan kata lain sejak awal partai politik memang harus tumbuh dan berkembang dari bawah. Setidak-tidaknya terdapat dua alasan lain mengapa partai politik harus tumbuh dan dikembangkan dari, di dan oleh masyarakat akar rumput. *Pertama*, persoalan politik adalah permasalahan kehidupan warga sehari-hari. Konkritnya, politik adalah dialog antar warga mengenai apa yang perlu diwujudkan dan bagaimana mewujudkannya. Apa yang perlu diwujudkan itu tidak lain permasalahan kehidupan sehari-hari, seperti pangan, air minum, perumahan, pekerjaan, kesehatan, pendidikan, transportasi, jalan, kebersihan, lingkungan hidup, pertanian, perdagangan, tempat ibadah, dan seni budaya. Karena itu partai politik perlu terlibat dalam proses dialog dan pengambilan keputusan mengenai isu lokal tersebut.

Kedua, pengaturan dan pengurusan pemerintahan tidak hanya menjadi urusan Pusat tetapi juga menjadi urusan daerah (otonomi daerah). Oleh karena itu, maka partai politik tidak saja perlu memfokuskan perhatian pada urusan daerah otonom, tetapi juga pengelolaan partai politik tidak lagi bersifat sentralistik melainkan menjamin kewenangan para anggota partai tingkat lokal secara kolektif dalam membicarakan dan mengambil keputusan mengenai isu lokal.

Sebagian besar partai politik peserta Pemilu dewasa ini berkuat pada kondisi berikut: (1) masih lebih mengedepan sebagai pengorganisasian pengurus partai politik daripada sebagai pengorganisasian para anggota pada tingkat akar rumput untuk mewujudkan cita-cita tentang negara dan masyarakat yang dianggap penting dan baik, (2) masih lebih banyak berbicara pada isu-isu umum yang bersifat abstrak daripada berfokus pada isu-isu kehidupan sehari-hari yang bersifat konkrit, dan (3) pengorganisasian partai politik masih lebih banyak bersifat sentralistik daripada pengorganisasian para anggota partai dari, oleh, di dan untuk masyarakat lokal. Fungsi representasi partai

politik terhadap berbagai aspirasi dan kepentingan dalam masyarakat (baca: menampung dan mengagregasi berbagai kepentingan dalam masyarakat menjadi alternatif kebijakan publik), baik untuk pengambilan keputusan pada tingkat lokal maupun pada tingkat nasional hanya dapat dilaksanakan apabila partai politik memenuhi ketiga kondisi tersebut. Kelemahan partai politik dalam melaksanakan fungsi representasi merupakan salah satu titik kelemahan demokrasi Indonesia. Karena itu perlu ditempuh berbagai langkah untuk menjadikan partai politik sebagai organisasi yang dimiliki dan dikendalikan oleh para anggota dan simpatisan pada tingkat lokal.

Selain penyebab yang disebutkan di atas, penyederhanaan jumlah partai politik peserta Pemilu juga hendak mencapai setidaknya-tidaknya dua tujuan. Jumlah partai politik peserta Pemilu yang terlalu banyak, tidak hanya menyebabkan para pemilih mengalami kebingungan dan kesulitan dalam memilih partai politik dan calon yang diajukan dalam Surat Suara, tetapi juga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan para pemilih tidak dapat mengontrol partai politik peserta Pemilu yang mendapatkan kursi karena suara pemilih tersebar pada banyak partai politik. Dengan demikian tujuan yang hendak dicapai dengan penyederhanaan jumlah partai politik peserta Pemilu adalah: (1) menyederhanakan jumlah alternatif pilihan sehingga tidak saja menjamin kemudahan bagi pemilih dalam memilih, menilai dan mengambil keputusan tetapi juga meningkatkan kualitas partai politik karena hanya terbaik yang dapat bertahan, (2) memungkinkan para pemilih mengontrol partai politik peserta pemilu yang mendapatkan kursi di lembaga perwakilan rakyat, (3) menciptakan kondisi yang memungkinkan kader terbaik perempuan tidak tercerai-berai pada banyak partai politik melainkan pada sedikit partai politik sehingga pada gilirannya akan dapat mendukung peningkatan keterwakilan perempuan di DPR dan DPRD, dan (4) melakukan efisiensi biaya penyelenggaraan Pemilu baik yang dikeluarkan oleh negara melalui APBN dan APBD maupun yang dikeluarkan oleh calon dan warga masyarakat.

Penyederhanaan Jumlah Partai Politik di DPR dan DPRD

Tiga hal akan dikemukakan perihal penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD. Pertama, dasar teoritik penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD. Kedua, dasar konstitusional penyederhanaan partai politik di DPR dan DPRD. Dan ketiga, tujuan yang hendak dicapai melalui penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD.

Pola Interaksi Antar Partai/Fraksi

Interaksi antar partai politik/fraksi di DPR dan DPRD dalam sistem perwakilan politik dapat dipilah menjadi empat pola.¹⁹ Pertama, pola interaksi kompetitif demi kepentingan konstituen ataupun bangsa. Pola interaksi seperti ini terjadi karena jumlah partai di DPR dan DPRD hanya dua atau tiga partai politik yang memiliki jumlah kursi yang signifikan, baik dalam artian pluralitas maupun mayoritas, dan perbedaan ideologik tidak terlalu jauh. Dalam situasi seperti ini kompetisi antar partai demi kepentingan konstituen menjadi pilihan yang logis dan rasional. Kedua, pola interaksi “asal menang untuk mengalahkan lawan.” Jumlah partai politik hampir sama dengan pola pertama tetapi orientasi tindakan bukan demi kepentingan konstituen melainkan mengalahkan lawan karena dua atau lebih partai politik tersebut memiliki ideologi yang berseberangan. Ketiga, pola interaksi kolusif demi kepentingan elit partai. Pola interaksi seperti ini terjadi karena jumlah partai di DPR dan DPRD terlalu banyak dan tidak ada partai politik yang memiliki kursi dalam jumlah yang signifikan. Dalam situasi seperti ini kolusi (transaksional, “bagi-bagi”) merupakan pilihan tindakan yang rasional karena cara lain menyebabkan partai tidak akan mendapat apapun.

Dan keempat, pola interaksi moderat. Pola interaksi seperti ini terjadi karena jumlah partai politik tidak terlalu sedikit tetapi juga tidak terlalu banyak, perbedaan ideologik tidak terlalu jauh, sehingga koalisi dua atau tiga partai politik dapat mencapai suara mayoritas. Koalisi dua atau tiga partai politik yang berhasil memenangkan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan mayoritas kursi DPR akan berperan sebagai koalisi yang memerintah berdasarkan Visi, Misi dan Program Pembangunan Bangsa yang disepakati bersama dan yang telah mendapat persetujuan dari mayoritas pemilih. Koalisi dua atau tiga partai politik yang kalah dalam Pemilu Nasional tersebut akan berperan sebagai oposisi berdasarkan Visi, Misi dan Program Pembangunan Bangsa yang disepakati bersama. Hal yang sama juga berlaku di daerah, yaitu koalisi dua atau tiga partai politik yang memenangkan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan mayoritas kursi DPRD akan bertindak sebagai koalisi yang memerintah berdasarkan Visi, Misi dan Program Pembangunan Daerah yang disepakati bersama dan yang telah mendapat pengakuan dari mayoritas warga daerah. Koalisi dua atau tiga partai politik yang kalah dalam Pemilu

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

Lokal tersebut akan bertindak sebagai koalisi partai oposisi berdasarkan Visi, Misi dan Program Pembangunan Daerah yang disepakati bersama. Pola interaksi disebut moderat karena pada satu pihak terjadi kompetisi antara koalisi partai politik yang memerintah dengan koalisi partai oposisi tetapi pada pihak lain masing-masing koalisi sudah membangun kesepakatan bersama dalam wujud Visi, Misi dan Program Pembangunan Bangsa atau Daerah.

Sistem kepartaian pluralisme ekstrim yang sekarang terjadi menyebabkan jumlah partai politik di DPR masih terlalu banyak walaupun sudah mengalami pengurangan dari 16 menjadi 9 partai karena penerapan ambang-batas masuk DPR. Akibatnya pola interaksi antar partai politik/fraksi di DPR cenderung lebih bersifat kolusif daripada kompetitif ataupun moderat. Pola interaksi antar partai politik/fraksi di DPR dan DPRD yang dipandang sesuai dengan sistem perwakilan politik yang hendak dibangun adalah pola keempat (moderat). Karena itu sistem kepartaian pluralisme moderat tidak saja lebih sesuai dengan kemajemukan masyarakat dan kemajemukan ideologi tetapi juga lebih sesuai dengan sistem perwakilan politik yang ditandai oleh pola interaksi yang keempat, dan dengan pemerintahan presidensial. Pemerintahan presidensial yang terbelah hanya dapat dicegah apabila dua atau tiga partai politik yang berkoalisi tidak hanya mampu memenangkan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tetapi juga mampu mencapai mayoritas kursi DPR. Pemerintahan daerah yang terbelah hanya dapat dicegah apabila dua atau tiga partai politik yang berkoalisi tidak hanya mampu memenangkan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tetapi juga mampu mencapai mayoritas kursi DPRD.

Akan tetapi penyederhanaan jumlah partai politik/fraksi untuk menciptakan sistem perwakilan politik yang ditandai antara lain oleh pola interaksi moderat hanya akan berhasil apabila partai politik melaksanakan fungsi representasi politik dan memperjuangkan rancangan kebijakan publik sesuai dengan aspirasi konstituen yang diwakili. Kalau melaksanakan fungsi representasi politik, partai politik tidak sekedar representasi formalistik karena dipilih melalui pemilihan umum (*electoral representation*) dan akuntabel kepada konstituen tetapi juga representasi substantif.²⁰ Dengan demikian penyederhanaan partai politik/fraksi di DPR dan DPRD tidak saja akan mengubah model pengelolaan partai dari cara sentralistik, oligarhik, dan personalistik menjadi pengelolaan

20 Bandingkan dengan Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, (Berkeley, CA: University of California, 1967).

partai politik sebagai badan publik secara demokratis dan terdesentralisasi tetapi juga menghasilkan pola interaksi moderat antar partai/fraksi demi kepentingan konstituen.

Dasar Konstitusional Penyederhanaan Partai

Setidak-tidaknya terdapat empat dasar konstitusional untuk menyederhanakan jumlah partai/fraksi di DPR dan DPRD:

- (a) UUD 1945 menentukan dua peran penting partai politik dalam penyelenggaraan negara, yaitu sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD (Pasal 22E ayat (3) dan yang mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden (Pasal 6A).
- (b) Sebagai peserta Pemilu anggota DPR dan DPRD, partai politik akan menawarkan kepada rakyat tidak saja Visi, Misi dan Program Pengembangan Bangsa tetapi juga para kadernya sebagai calon untuk mengisi DPR dan DPRD. Karena itu partai politik yang mendapat kepercayaan dari rakyat akan menempatkan para kadernya di DPR dan DPRD. Karena DPR adalah pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, baik yang menyangkut APBN maupun nonAPBN, dan mengawasi pelaksanaan undang-undang, dan karena DPRD mempunyai tugas membuat Perda APBD dan NonAPBD bersama Kepala Daerah, dan mengawasi pelaksanaan pemerintahan daerah, maka partai politik mempunyai peran menentukan pola dan arah kebijakan publik dalam penyelenggaraan negara baik pada tingkat nasional maupun daerah. Karena partai politik bertugas mengusulkan pasangan presiden dan wakil presiden, dan mengusulkan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka partai politik ikut menentukan siapa akan menjadi penyelenggara negara dalam jajaran eksekutif baik pada tingkat nasional maupun lokal.
- (c) Karena dukungan DPR sangat mutlak bagi efektivitas pemerintahan presidensial, dan dukungan DPRD sangat mutlak bagi efektivitas pemerintahan daerah, maka efektivitas pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah juga ikut ditentukan baik oleh sistem kepartaian, antara lain dari segi jumlah P4 maupun oleh sistem perwakilan politik, antara lain dari segi pola interaksi antar partai politik di DPR dan DPRD.

- (d) Partai Politik di DPR dan DPRD dan di Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah juga mempunyai kewajiban membangun pemerintahan yang efektif untuk mewujudkan empat tujuan negara pada umumnya dan kehendak rakyat berdasarkan UUD pada khususnya.

Karena itu jumlah partai politik yang tidak terlalu banyak tetapi juga tidak terlalu sedikit akan melahirkan partai politik yang tidak saja berakar dalam masyarakat untuk melaksanakan fungsi representasi politik tetapi juga akan lebih mampu melaksanakan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan di DPR dan DPRD.

Tujuan Penyederhanaan Jumlah Partai/Fraksi

Setidak-tidaknya terdapat tiga tujuan yang hendak dicapai dengan penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD. Pertama, membangun sistem kepartaian pluralisme moderat yang antara lain ditandai oleh karakteristik berikut: partai politik dikelola sebagai badan publik yang demokratis, jumlahnya tidak terlalu sedikit tetapi tidak terlalu banyak, jarak ideologi antar partai tidak terlalu jauh sehingga masih memungkinkan mencapai kesepakatan, dan melaksanakan fungsi representasi politik yang formalistik (*electoral representation*) dan substantif tetapi akuntabel kepada konstituen. Kedua, membangun suatu sistem perwakilan rakyat yang terdiri atas sekitar 5 (lima) partai politik yang berinteraksi mengikuti model interaksi moderat antara koalisi dua atau tiga partai yang memerintah berdasarkan Visi, Misi dan Program Pembangunan Bangsa yang tidak saja sudah disepakati bersama tetapi juga sudah mendapat pengakuan dari mayoritas pemilih dengan koalisi dua atau tiga partai politik yang bertindak sebagai oposisi berdasarkan Visi, Misi dan Program Pembangunan Bangsa yang disepakati bersama.

Dan ketiga, menciptakan pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang efektif untuk mewujudkan kehendak rakyat sesuai dengan Visi, Misi dan Program Pembangunan yang dijanjikan kepada rakyat pada masa kampanye Pemilu. Pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang efektif tersebut, antara lain, akan dicapai dengan dukungan yang solid dari DPR kepada presiden dan dari DPRD kepada Kepala Daerah sehingga tidak saja tidak terjadi pemerintahan terbelah antara legislatif dan eksekutif pada tingkat nasional dan pada tingkat lokal tetapi juga apa yang dilakukan dan yang tidak dilakukan sesuai oleh pemerintah dengan kehendak rakyat.

BAB IV

Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat

Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat dipandang paling sesuai tidak saja dengan kemajemukan horizontal dan vertikal masyarakat Indonesia dan kemajemukan subideologi dalam masyarakat Indonesia sebagaimana tergambar dalam sejarah kepartaian di Indonesia pada satu sisi dan kesepakatan akan ideologi nasional Pancasila pada sisi lain tetapi juga dari segi efektivitas sistem partisipasi politik warga negara, sistem perwakilan politik, dan pemerintahan presidensial. Sistem kepartaian pluralisme moderat ini, apabila dijabarkan lebih lanjut ditandai oleh sejumlah indikator berikut:

1. Partai Politik sebagai sarana yang digunakan rakyat memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya (representasi politik) sehingga setiap partai politik mempunyai basis sosial yang kuat. Karena fungsi representasi politik inilah mengapa partai politik dipandang sebagai jembatan antara negara dan masyarakat. Sebagai jembatan, partai politik melaksanakan fungsi representasi politik atau menampung dan merumuskan aspirasi dan kepentingan masyarakat menjadi alternatif kebijakan publik untuk kemudian memperjuangkannya menjadi bagian dari kebijakan publik. Sebagai jembatan, para kader partai politik yang memenangkan pemilihan umum presiden dan wakil presiden akan melaksanakan kebijakan publik pada tingkat nasional, sedangkan para kader partai politik yang memenangkan pemilihan umum kepala daerah akan melaksanakan kebijakan publik tingkat daerah.
2. Karena melaksanakan peran yang ditentukan dalam UUD, yaitu sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD dan mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden (dan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan perintah UU), maka partai politik tidak saja harus dikelola sebagai badan publik dengan segala ketentuan yang melekat pada badan publik tetapi juga dikelola berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang demokratis, dan terdesentralisasi.
3. Karena melaksanakan fungsi representasi politik, berorientasi pada upaya memperjuangkan alternatif kebijakan publik demi

kepentingan konstituen, dan dikelola sebagai badan publik, diselenggarakan secara demokratis dan desentralisasi, maka para anggota partai ikut menanggung setidaknya sebagian biaya penyelenggaraan kegiatan partai. Walaupun menerima *privat funding* niscaya akan diimbangi oleh iuran anggota dan *public funding* sehingga keputusan partai politik tidak didikte baik oleh sponsor dana swasta maupun oleh negara.

4. Fungsi Partai Politik sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD adalah “rekrutmen, pendidikan politik, kaderisasi, pencalonan, dan penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut. Selain itu, sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD, partai politik mengarahkan pada kadernya di DPR dan DPRD untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai dengan aspirasi dan kepentingan politik yang direpresentasi oleh partai politik tersebut.
5. Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu tidak terlalu banyak melalui penerapan Sistem Kompetisi Partai Politik Peserta Pemilu yang bersifat kompetitif berdasarkan dukungan rakyat melalui pemilihan umum. Tujuan penerapan berbagai persyaratan tersebut untuk menjamin agar yang menjadi Peserta Pemilu memiliki basis pendukung yang relatif memadai (dukungan keanggotaan), memiliki kemampuan menyiapkan para calon pemimpin bangsa (kepengurusan), dan keseriusan bekerja untuk kepentingan para anggota pada khususnya dan kepentingan bangsa pada umumnya (misalnya, memiliki kantor tetap). Jumlah P4 yang tidak terlalu banyak akan memudahkan para pemilih tidak saja menentukan pilihan tetapi juga memungkinkan para pemilih mempengaruhi partai politik karena suara pemilih tidak lagi terpecah pada banyak partai tetapi terfokus pada beberapa partai. Sistem kompetisi P4 tersebut tidak saja akan “memaksa” partai politik melaksanakan fungsi representasi politik supaya tidak ditinggalkan oleh para pemilih tetapi juga untuk menjamin agar sistem perwakilan politik dan pemerintahan dapat berlangsung secara efektif.
6. Jumlah Partai Politik di DPR dan DPRD tidak terlalu banyak tetapi juga tidak terlalu sedikit (sekitar lima partai politik) sehingga dua macam koalisi partai politik (Koalisi Partai yang Memerintah, dan Koalisi Partai Politik Oposisi) tidak hanya dapat dibentuk secara relatif

lebih solid tetapi juga kedua koalisi partai politik ini berkompetisi bagi kepentingan bangsa. Pembentukan koalisi partai politik yang memerintah baik yang duduk di pemerintahan maupun yang menjadi mayoritas di DPR akan mencegah pemerintahan terbelah. Demikian pula di daerah, koalisi partai politik yang memerintah baik yang duduk di pemerintah daerah maupun yang menjadi mayoritas di DPRD akan mencegah pemerintahan terbelah. Singkat kata, presiden akan mendapatkan dukungan yang solid dari mitra koalisinya di DPR, dan kepala daerah juga akan mendapatkan dukungan yang solid dari mitra koalisinya di DPRD. Pembentukan koalisi partai politik oposisi baik pada tingkat nasional maupun lokal akan memungkinkan koalisi oposisi menjadi mitra kritis terhadap koalisi partai yang memerintah, dan menjadi kekuatan yang efektif dalam mengawasi koalisi partai yang memerintah melaksanakan peraturan perundang-undangan.

7. Jarak Subdeologi antar Partai Politik cukup dekat sehingga pada satu pihak perbedaan dan pertentangan kepentingan dalam masyarakat dapat ditampung menjadi isu publik tetapi pada pihak lain kesepakatan antar partai politik masih mungkin dicapai.

Sistem kepartaian pluralisme moderat dipandang paling tepat tidak saja karena koalisi partai yang memerintah dan koalisi partai 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 partai tersebut. Sistem kepartaian pluralisme ekstrim dipandang tidak tepat karena kedua macam koalisi partai tersebut sukar dibentuk dan sukar terlaksana tidak saja karena melibatkan banyak partai tetapi juga karena jarak ideologi masing-masing partai terlalu jauh untuk dijembatani. Karena lebih memungkinkan pembentukan koalisi partai yang lebih solid (baik dari segi jumlah partai yang terlibat maupun dari segi visi, misi dan program), maka sistem kepartaian pluralisme moderat juga dipandang lebih sesuai dengan bentuk pemerintahan presidensial. Salah satu kondisi bagi efektivitas pemerintahan presidensial adalah partai politik atau koalisi dua atau tiga partai yang memerintah (presiden dan wakil presiden) sama dengan partai politik atau koalisi dua atau tiga partai politik yang mayoritas di parlemen.

Jumlah P4 yang tidak terlalu banyak, dan jumlah partai politik di DPR dan DPRD yang tidak terlalu sedikit tetapi juga tidak terlalu banyak merupakan dua unsur penting sistem kepartaian pluralisme moderat. Kedua unsur ini merupakan upaya penyederhanaan sistem kepartaian. Akan tetapi kedua unsur ini saja tidak cukup untuk mewujudkan sistem kepartaian pluralisme moderat. Unsur lain, seperti efektivitas menjalankan fungsi representasi politik, fungsi merumuskan dan memperjuangkan alternatif kebijakan publik berdasarkan aspirasi dan kepentingan konstituen dan ideologi partai, pengelolaan partai politik sebagai badan publik secara demokratis dan desentralisasi, dan independensi keuangan partai harus terjamin untuk mewujudkan sistem kepartaian pluralisme moderat menjadi kenyataan politik. Kalau kedua unsur penyederhanaan sistem kepartaian tersebut dapat diwujudkan tetapi keempat unsur lain itu tidak dapat dijamin, maka yang akan terjadi bukan pembaharuan sistem kepartaian menuju pluralisme moderat melainkan sistem kepartaian yang lebih sederhana dari jumlah Peserta Pemilu dan jumlah partai di DPR dan DPRD tetapi partai politik yang sedikit itu makin lebih fokus pada kegiatan mencari dan mempertahankan kekuasaan, dikelola secara makin sentralistik, oligarhik, dan personalistik, dan makin dibiayai sendiri oleh elit partai, elit luar partai (para pengusaha), dan *bacaan* uang negara (kartel) baik secara legal maupun illegal.

Akan tetapi pencapaian tujuan kedua unsur penting itu akan memiliki kontribusi besar untuk mewujudkan keempat unsur lain tersebut. Disimpulkan demikian karena kedua unsur penyederhanaan sistem kepartaian itu bertujuan mendorong partai politik berkompetisi menarik simpati dan dukungan rakyat, dan menciptakan sistem representasi rakyat yang mampu menghasilkan pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang efektif sesuai dengan kehendak rakyat. Sebagaimana akan dikemukakan pada Bab berikutnya, penyederhanaan jumlah P4 akan dicapai melalui penerapan sistem kompetisi P4 dan pelaksanaan ketentuan tentang persyaratan menjadi P4 yang konsisten oleh KPU, sedangkan penyederhanaan jumlah partai politik di DPR dan DPRD akan dicapai melalui penurunan Besaran Dapil dan penerapan ambang-batas masuk DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Singkat kata, kedua unsur penyederhanaan sistem kepartaian tersebut harus dilaksanakan secara serentak dengan keempat unsur lain tersebut. Untuk mewujudkan keempat unsur lain dari upaya membangun sistem kepartaian pluralisme moderat akan dibahas pada buku seri lain, seperti Menjaga Kedaulatan Pemilih, Menyederhanakan Kalender Pemilu, Pengendalian Dana Kampanye Pemilu, dan Demokratisasi Internal Partai.

BAB V

Disain Sistem Pemilu Untuk Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat

Dua pertanyaan akan dijawab dalam Bab ini. Pertama, disain sistem pemilihan umum macam apakah yang ditawarkan untuk menyederhanakan Partai Politik Peserta Pemilu (P4)? Dan kedua, disain sistem pemilihan umum macam apakah yang ditawarkan untuk menyederhanakan jumlah partai politik di DPR dan DPRD? Dua disain sistem pemilihan umum ditawarkan untuk menyederhanakan jumlah P4, dan tiga disain sistem pemilihan umum ditawarkan untuk menyederhanakan jumlah partai politik di DPR dan DPRD.

Penyederhanaan Jumlah P4

Untuk menyederhanakan jumlah P4 dapat dilakukan dengan dua disain. Pertama, KPU wajib melaksanakan seluruh ketentuan tentang persyaratan partai politik menjadi Peserta Pemilu secara konsisten, dan melakukan verifikasi administrasi dan faktual terhadap seluruh persyaratan, terutama terhadap nama anggota yang diajukan untuk memenuhi persyaratan dukungan anggota. Sebagaimana sudah dilaksanakan selama ini, terdapat dua macam partai politik, yaitu partai politik yang tidak menjadi peserta Pemilu, dan Partai Politik Peserta Pemilu. Kebebasan membentuk partai politik sebagai wujud dari hak berserikat tetap harus dijamin dengan persyaratan dan prosedur yang relatif mudah dipenuhi. Apabila telah mendapatkan pengesahan sebagai badan hukum dari Departemen Hukum dan HAM, suatu partai politik wajib memenuhi sejumlah persyaratan yang lebih kompetitif untuk dapat ditetapkan sebagai Peserta Pemilu sebagaimana ditentukan dalam UU Pemilu.

Sejumlah persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD adalah antara lain: (1) memiliki kepengurusan di sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi, (2) memiliki kepengurusan di sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi sebagaimana disebutkan pada poin pertama, (3) memiliki jumlah anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1.000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan tingkat kabupaten/kota yang dibuktikan dengan kartu anggota,

dan (4) setiap kepengurusan partai politik memiliki kantor tetap yang dapat digunakan sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun. Untuk itu, KPU perlu membuat peraturan pelaksanaan yang antara lain berisi kewajiban partai politik baru mengajukan daftar nama anggota dengan seluruh identitas yang diperlukan sehingga dengan perangkat teknologi informasi yang relevan dapat dideteksi kemungkinan keanggotaan ganda. Keanggotaan ganda yang perlu dideteksi tidak hanya keanggotaan pada dua partai yang berbeda di suatu kabupaten/kota atau antar kabupaten/kota pada provinsi yang sama atau antar provinsi tetapi juga keanggotaan pada partai yang sama tetapi pada dua kabupaten/kota yang berbeda atau pada provinsi yang berbeda. Selain itu, KPU juga perlu membuat peraturan pelaksanaan perihal kriteria “memiliki kantor tetap,” seperti bangunan tersebut hanya digunakan sebagai kantor (bukan rumah tempat tinggal atau kantor) dengan ukuran tertentu, hak milik atau surat perjanjian sewa-menyewa (kontrak) yang berlaku selama 5 tahun. Verifikasi administratif dan empirik wajib dilakukan KPU terhadap semua persyaratan secara menyeluruh, bukan hanya terhadap sampel.

Kedua, menerapkan Sistem Kompetisi Partai Politik Peserta Pemilu yang mengategorikan P4 menjadi tiga lingkup:

- (1) P4 Lingkup Kabupaten/Kota hanya dapat menjadi Peserta Pemilihan Umum Anggota DPRD Kabupaten/Kota saja. **Secara singkat disebut Partai Politik Lingkup Kabupaten/Kota.**
- (2) P4 Lingkup Provinsi hanya dapat menjadi Peserta Pemilihan Umum Anggota DPRD Kabupaten/Kota dan Pemilihan Umum Anggota DPRD Provinsi. **Secara singkat disebut Partai Politik Lingkup Provinsi.**
- (3) P4 Lingkup Nasional menjadi Peserta Pemilihan Umum Anggota DPRD Kabupaten/Kota, Pemilihan Umum Anggota DPRD Provinsi dan Pemilihan Umum Anggota DPR. **Secara singkat disebut Partai Politik Lingkup Nasional.**

Gagasan ini dapat diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

1. Partai Politik Lingkup Nasional adalah P4 yang memenuhi ambang batas masuk DPR, dan Partai Politik Peserta Pemilu 2009 yang tidak memenuhi ambang-batas masuk DPR tetapi memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) DPRD Provinsi.

2. Partai Politik Lingkup Provinsi adalah P4 yang tidak memenuhi ambang-batas masuk DPR dan tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) DPRD Provinsi tetapi memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Kabupaten/Kota di sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) jumlah Provinsi.
3. Partai Politik Lingkup Kabupaten/Kota adalah P4 yang tidak memenuhi ambang batas masuk DPR, tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi, dan tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Kabupaten/Kota, dan P4 baru.

Karena belum teruji dan untuk mendorong partai politik memiliki basis lokal yang kuat, partai politik peserta pemilu yang baru ini tidak dapat secara langsung menjadi peserta pemilu untuk semua tingkatan pemilu legislatif, melainkan hanya ikut serta pada tahap awal sebagai peserta pemilu anggota DPRD kabupaten/kota. Selain itu, partai politik peserta pemilu yang baru ini dapat menjadi peserta pemilu anggota DPRD kabupaten/kota hanya pada wilayah kabupaten/kota di mana partai ini memenuhi persyaratan kepengurusan, dukungan keanggotaan, dan kantor tetap sesuai dengan persyaratan yang diverifikasi KPU. Kinerja partai politik pada pemilu anggota DPRD kabupaten/kota akan menentukan apakah partai tersebut dapat menjadi peserta pemilu pada lingkup provinsi pada pemilu berikutnya, dan kinerja partai politik pada pemilu anggota DPRD provinsi akan menentukan apakah partai politik lingkup provinsi dapat menjadi peserta pemilu lingkup nasional pada pemilu berikutnya. Sebaliknya, partai politik peserta pemilu lingkup nasional bisa tetap pada posisinya atau terdegradasi menjadi partai politik peserta pemilu lingkup yang lebih rendah, tergantung pada dukungan pemilih pada setiap pemilu.

Kalau gagasan yang mirip sistem kompetisi sepak bola ini dapat diterima dan dilaksanakan, maka siapa yang menjadi peserta pemilu tidak perlu diperdebatkan lagi setiap menjelang pemilu, melainkan sudah tersedia suatu sistem yang tidak hanya transparan dan terpola (sehingga *predictable*) tetapi juga kompetitif secara adil. Selain menciptakan sistem kompetisi yang transparan, terpola dan kompetitif berdasarkan kepercayaan dan dukungan pemilih, sistem kompetisi partai politik peserta pemilu ini juga hendak mencapai sejumlah tujuan.

Pertama, supaya dipercaya rakyat partai politik peserta pemilu tidak bisa lain berupaya berkiperah pada tingkat akar rumput sehingga menjadi sarana

yang digunakan rakyat untuk menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya (melaksanakan fungsi representasi politik). Kalau fungsi representasi politik dilaksanakan, maka fungsi lain partai politik, seperti pendidikan politik, perekrutan, dan kaderisasi akan juga dilaksanakan sehingga pada gilirannya para anggota juga akan bersedia membayar iuran anggota kepada partai. *Kedua*, menciptakan organisasi partai politik yang memiliki basis sosial yang jelas, baik secara ideologis maupun teritorial. Partai politik memang harus bersifat nasional tetapi dengan sistem kompetisi P4 seperti ini setiap P4 ditantang untuk memiliki basis lokal yang jelas. *Ketiga*, memulihkan kepercayaan rakyat kepada partai politik sehingga mengurangi fenomena *volatile voting behavior*. *Keempat*, menyederhanakan surat suara sehingga memudahkan pemilih dalam menilai dan membuat keputusan. *Kelima*, mencegah upaya coba-coba para politikus mendirikan partai politik agar jadi peserta pemilu, sekaligus mencegah para petualang politik berusaha di ranah publik.

Bila data hasil Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009 dibaca berdasarkan kriteria kategorisasi P4 sebagaimana digambarkan di atas, maka sejumlah kesimpulan dapat ditarik. Pertama, hanya 9 (sembilan) P4 yang memenuhi ambang-batas masuk DPR sehingga masuk kategori Lingkup Nasional, yaitu Partai Demokrat, Partai Golongan Karya, PDI Perjuangan, Partai Keadilan Sosial, Partai Amanat Nasional, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Gerindra, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Partai Hanura. *Kedua*, sebagaimana tampak pada Tabel 4 berikut, ternyata tidak satupun dari 29 P4 yang tidak lolos ambang-batas masuk DPR yang memiliki kursi DPRD Provinsi yang tersebar di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi.

Tabel 4. Profil Partai Yang Lolos dan Tidak Lolos Ambang-Batas Berdasarkan Penguasaan Kursi di DPRD Provinsi pada Pemilu 2009

Partai Lolos	Partai Tidak Lolos
1. Partai Demokrat memiliki 363 Kursi di 33 DPRD Provinsi (100%)	1. PBB memiliki 37 kursi pada 19 DPRD Provinsi (58%).
2. P. Golkar memiliki 348 kursi di 33 DPRD Provinsi (100%)	2. PBR memiliki 27 kursi pada 16 DPRD Provinsi (48%).
3. PDI Perjuangan memiliki 274 kursi di 33 DPRD Provinsi (100%).	3. PDS memiliki 37 kursi di 15 DPRD Provinsi (45%).
4. PKS memiliki 185 kursi di 32 DPRD Provinsi (97%).	4. PKPB memiliki 21 kursi di 13 DPRD Provinsi (39%).

Partai Lolos	Partai Tidak Lolos
5. PAN memiliki 159 kursi di 32 DPRD Provinsi (97%).	5. PPRN memiliki 13 kursi di 10 DPRD Provinsi (30%).
6. PPP memiliki 124 kursi di 31 DPRD Provinsi (94%).	
7. Partai Gerindra memiliki 101 kursi di 32 DPRD Provinsi (97%).	
8. Partai Hanura memiliki 102 kursi di DPRD Provinsi (94%).	
9. PKB memiliki 65 kursi di 24 DPRD Provinsi (73%).	

Ketiga, P4 yang memenuhi ambang-batas masuk DPR ternyata juga memiliki kursi DPRD Provinsi yang tersebar di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi. Sebagai contoh, PKB memiliki 65 kursi DPRD Provinsi yang tersebar di 24 dari 33 DPRD Provinsi (73%) seluruh Indonesia. Artinya, memenuhi ambang-batas masuk DPR sebesar 2,5% otomatis juga memenuhi persyaratan memiliki kursi DPRD Provinsi yang tersebar di 2/3 DPRD Provinsi. Dengan demikian, kriteria P4 menjadi P4 Lingkup Nasional cukup satu saja, yaitu memenuhi ambang-batas masuk DPR.

Keempat, tidak ada satupun dari 29 P4 Tahun 2009 — yang tidak mencapai ambang-batas masuk DPR dan tidak memiliki kursi DPRD Provinsi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi, yang berhasil memiliki kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di sekurang-kurangnya 2/3 Provinsi. Penguasaan partai atas kursi DPRD Kabupaten/Kota pada seluruh provinsi menunjukkan hasil yang bervariasi. Selain diisi oleh 9 P4 yang lolos ambang-batas masuk DPR, kursi DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi:

- (a) Bali, Nusa Tenggara Barat dan Sulawesi Utara diisi oleh 3 (tiga) P4 yang tidak lolos ambang-batas masuk DPR.
- (b) Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, dan Maluku diisi oleh 2 (dua) P4 yang tidak lolos masuk DPR.
- (c) Aceh, Sumatra Utara, Sumatera Barat, Riau, Bangka-Belitung, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan dan Maluku Utara diisi oleh 1 (satu) P4 yang tidak lolos ambang-batas masuk DPR.

- (d) Kep. Riau, Jawa Barat, Jawa Tengah, Banten, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, dan Papua Barat sama sekali tidak diisi oleh P4 yang tidak lolos ambang-batas masuk DPR (sepenuhnya diisi oleh 9 P4 yang lolos ambang-batas masuk DPR).²¹

Dengan demikian, tidak ada satupun P4 yang dapat dikelompokkan menjadi P4 Lingkup Provinsi, dan 29 P4 dapat dikelompokkan sebagai P4 Lingkup Kabupaten/Kota.

Salah satu alternatif kebijakan yang dapat diadopsi untuk P4 Lingkup Provinsi adalah berangkat dari data Tabel 4 yang sebelah kanan, yaitu pemilihan kursi DPRD Provinsi oleh P4 yang tidak lolos ambang-batas masuk DPR. Kriteria yang digunakan untuk menentukan P4 Lingkup Provinsi tidak lagi berdasarkan pemilihan kursi DPRD Provinsi yang tersebar di sekurang-kurangnya 2/3 (22) DPRD Provinsi melainkan memiliki kursi DPRD Provinsi tersebar di sekurang-kurangnya 45% (15) DPRD Provinsi. Tiga dari 5 (lima) P4 yang tidak lolos ambang-batas masuk DPR berhasil memenuhi kriteria ini karena memiliki kursi DPRD Provinsi di masing-masing 15 DPRD Provinsi (45%), 16 DPRD Provinsi (48%) dan 19 DPRD Provinsi (58%). Ketiganya dapat dipertimbangkan menjadi P4 Lingkup Provinsi. Kalau kriteria baru ini dapat diadopsi, maka untuk kategorisasi P4 Pemilu Anggota DPR dan DPRD Tahun 2014 adalah sebagai berikut:

- (1) Peserta Pemilu Anggota DPR adalah 9 P4 Lingkup Nasional.
- (2) Peserta Pemilu Anggota DPRD Provinsi adalah 9 (sembilan) P4 Lingkup Nasional, dan 3 P4 Lingkup Provinsi.
- (3) Peserta Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah 9 (sembilan) P4 Lingkup Nasional, 3 (tiga) P4 Lingkup Provinsi, 26 P4 Lingkup Kabupaten/Kota, dan P4 baru sesuai dengan keputusan KPU.

21 Data hasil pembagian kursi di DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Papua tidak lengkap. P4 yang tidak lolos ambang-batas masuk DPR sanggup menguasai kursi DPRD Kabupaten/Kota, antara lain Partai Aceh (khusus di Aceh), Partai Patriot, PBB, PBR, PKPB, PKP Indonesia, PKNU, PNBKI, PPRN, Partai Barnas, PDS dan PDK.

Disain Sistem Pemilu untuk Penyederhanaan Jumlah Partai di DPR dan DPRD

Untuk menyederhanakan jumlah partai politik di DPR dan DPRD dapat dilakukan dengan sejumlah disain sistem pemilihan umum berikut. Pertama, memperkecil besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) dari 3-10 kursi setiap Dapil DPR atau 3-12 kursi setiap Dapil DPRD menjadi 3-6 kursi setiap Dapil DPR dan DPRD. Makin sedikit jumlah kursi yang diperebutkan di setiap Daerah Pemilihan semakin sukar bagi partai politik untuk mendapatkan kursi. Semakin sedikit kursi yang diperebutkan di setiap Dapil semakin sedikit jumlah partai politik yang akan mendapatkan kursi. Setidak-tidaknya empat konsekuensi politik yang diharapkan dari besaran daerah pemilihan yang semakin kecil ini: (a) partai politik berada di tengah masyarakat untuk digunakan sebagai sarana menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi rakyat (melaksanakan fungsi representasi politik), (b) jumlah partai politik yang akan mendapatkan kursi menjadi berkurang, diperkirakan sekitar 5 partai, sehingga dua koalisi partai politik yang terdiri atas dua atau tiga partai akan dapat dibentuk di lembaga legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun daerah, (c) akuntabilitas partai politik dan wakil rakyat kepada konstituen dan bangsa semakin mengedepan, dan (d) Surat Suara akan lebih sederhana (karena jumlah P4 dan calon lebih rendah daripada Pemilu 2009) sehingga tidak saja lebih mudah dipahami oleh pemilih tetapi juga akan lebih memungkinkan pemilih mengontrol partai politik dan calon terpilih. Pembentukan daerah pemilihan seperti ini haruslah berdasarkan jumlah penduduk tetapi tetap memperhatikan wilayah administrasi, setidaknya wilayah administrasi kecamatan dan desa/kelurahan.

Seberapa efektifkah penurunan Besaran Dapil untuk mengurangi jumlah partai politik di DPR dan DPRD? Salah satu cara untuk mengetahui peluang partai mendapat kursi di setiap Dapil adalah menggunakan rumus ambang-batas efektif (*effective threshold*). 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: $75/(m+1)$.²² M merujuk pada besaran daerah pemilihan (*district magnitude*). Kalau UU Pemilu menetapkan Besaran Dapil antara 3 (tiga) sampai 6 (enam) kursi,

22 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.

maka peluang P4 mendapat kursi di setiap Dapil dapat dihitung sebagai berikut:

- (1) Besaran Dapil 3 kursi: $75/(3+1) = 75/4 = 18,75$. Artinya, untuk mendapatkan 1 (satu) kursi di Dapil dengan *magnitude* 3 seperti ini partai politik harus mencapai jumlah suara sah sekurang-kurangnya 18,75% dari total suara sah di Dapil tersebut. P4 yang memperoleh suara sah kurang dari 18,75% tidak akan mendapatkan kursi. Jumlah P4 yang memiliki kesempatan memperoleh kursi di Dapil dengan besaran 3 (tiga) adalah sebanyak-banyaknya 5 (lima) partai politik.
- (2) Besaran Dapil 4 kursi: $75/(4+1) = 75/5 = 15$. Artinya, untuk dapat memperoleh satu kursi di Dapil dengan *magnitude* 4 seperti ini, partai politik harus mencapai jumlah suara sah sekurang-kurangnya 15% dari total suara sah di Dapil tersebut. P4 yang memperoleh suara sah kurang dari 15% tidak akan mendapatkan kursi. Jumlah P4 yang memiliki kesempatan memperoleh kursi di Dapil dengan besaran 4 (empat) adalah sebanyak-banyaknya 6 (enam) partai.
- (3) Besaran Dapil 5 kursi: $75/(5+1) = 75/6 = 12,5$. Artinya, untuk dapat memperoleh satu kursi di Dapil dengan *magnitude* 5 seperti ini, partai politik harus mencapai jumlah suara sah sekurang-kurangnya 12,5% dari total suara sah di Dapil tersebut. P4 yang memperoleh suara sah kurang dari 12,5% tidak akan mendapatkan kursi. Jumlah P4 yang memiliki kesempatan memperoleh kursi di Dapil dengan besaran 5 (lima) adalah sebanyak-banyaknya 8 (delapan) partai.
- (4) Besaran Dapil 6 kursi: $75/(6+1) = 75/7 = 10,7$. Artinya, untuk dapat memperoleh satu kursi di Dapil dengan *magnitude* 6 seperti ini, partai politik harus mencapai jumlah suara sah sekurang-kurangnya 10,7% dari total suara sah di Dapil tersebut. P4 yang memperoleh suara sah kurang dari 10,7% tidak akan mendapatkan kursi. Jumlah P4 yang memiliki kesempatan memperoleh kursi di Dapil dengan besaran 6 (enam) adalah sebanyak-banyaknya 9 (sembilan) partai.

Singkat kata kalau Undang-Undang Pemilu menetapkan Besaran Dapil berkisar antara 3 sampai 6 kursi, maka setiap P4 harus mencapai jumlah suara antara 11% sampai dengan 19% di setiap Dapil untuk dapat memperoleh satu kursi. Jumlah P4 yang memiliki kesempatan memperoleh kursi di setiap Dapil adalah berkisar

antara 5 dan 9 partai kalau P4 yang berkompetisi memiliki derajat dukungan pemilih yang sama. Kalau P4 yang berkompetisi memiliki derajat dukungan pemilih yang berbeda, maka jumlah P4 yang akan memiliki kursi di setiap Dapil kemungkinan besar lebih sedikit daripada angka perkiraan tersebut.

Pengurangan Besaran Dapil tidak hanya berwujud pengurangan jumlah kursi yang diperebutkan tetapi juga memperkecil jumlah kabupaten/kota dan jumlah kecamatan yang digabung menjadi suatu Dapil sehingga dari segi luas wilayah dapat dijangkau oleh wakil rakyat. Kalau Besaran Dapil diturunkan, maka luas wilayah Dapil juga dengan sendirinya akan berkurang. Instrumen ini tidak hanya mampu mengurangi jumlah partai politik yang mampu mendapatkan kursi DPR/DPRD tetapi juga akan meningkatkan akuntabilitas wakil rakyat (karena jumlah wakil rakyat per Dapil lebih sedikit sehingga mudah dikenali konstituen dan luas wilayah Dapil lebih sempit sehingga lebih dapat dijangkau wakil rakyat). Yang tidak kalah penting, pengurangan Besaran Dapil akan mampu menyederhanakan surat suara sehingga memudahkan pemilih dalam menentukan pilihan. Kemudahan bagi pemilih hendaknya menjadi salah satu pertimbangan yang harus diprioritaskan dalam perubahan UU Nomor 10 Tahun 2008. Akan tetapi kebijakan pengurangan Besaran Dapil ini pada pihak lain akan meningkatkan jumlah Dapil sehingga akan menambah kompleksitas pengadaan dan distribusi logistik Pemilu. Namun jumlah ini sebenarnya masih dapat dikelola apabila para anggota dan Sekretariat Jendral KPU bertindak profesional. Persoalan ini bahkan akan tidak lagi menjadi persoalan apabila dilakukan pemisahan waktu penyelenggaraan Pemilu Nasional dari waktu penyelenggaraan Pemilu Lokal sehingga jumlah Dapil yang dikelola akan berkurang.

Yang menjadi persoalan adalah apakah tingkat proporsionalitas akan menurun drastik dengan penurunan Besaran Dapil? Tingkat proporsionalitas dapat diduga akan semakin berkurang tetapi yang menjadi pertanyaan adalah apakah penurunan ini dapat diimbangi oleh banyak sisi positif pada aspek lain, seperti akuntabilitas partai politik dan kader partai kepada konstituen, sistem kepartaian, sistem keterwakilan rakyat, dan efektivitas pemerintahan nasional dan daerah.

Kedua, kalau masih menggunakan metode kuota alias Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dalam membagi kursi setiap Dapil kepada P4,²³ mengadopsi

23 Dalam Buku 1 dan Buku 6, metode pembagian kursi setiap Dapil kepada P4 yang diusulkan tidak lagi metode kuota dengan *the largest remaining* melainkan metode divisor Webster.

pengertian sisa suara dalam arti sempit dalam pembagian sisa kursi di setiap Daerah Pemilihan. Dalam arti sesungguhnya, sisa suara dalam sistem pemilihan umum yang menggunakan formula perwakilan berimbang (proporsional) tidak lain dari "jumlah suara yang masih tertinggal setelah dibagi dengan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP)." Namun dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, sisa suara diartikan dalam arti luas karena jumlah suara yang tidak mencapai BPP pun dikategorikan sebagai sisa suara. UU Nomor 10 Tahun 2008 tidak mengadopsi secara eksplisit sisa suara dalam arti luas tetapi KPU dan Mahkamah Konstitusi menafsirkan sisa suara dalam arti luas. Sisa suara dalam arti sempit juga mengandung persoalan terutama apabila tidak terdapat partai politik yang mencapai BPP di suatu Dapil. Kalau pengertian sisa suara secara eksplisit dinyatakan dalam arti sempit, kecuali untuk Dapil yang tidak memiliki partai politik yang mencapai BPP, dalam Perubahan UU Nomor 10 tahun 2008, maka instrumen ini akan dapat mengurangi jumlah partai politik yang mampu mendapatkan kursi di DPR dan DPRD.

Akan tetapi pilihan ini juga mengandung resiko mengurangi keterwakilan penduduk (mengurangi inclusiveness) karena cukup banyak suara yang tidak terkonversi menjadi kursi, yaitu suara yang diperoleh partai politik yang tidak mencapai BPP. Pada pihak lain, kalau sisa suara diartikan dalam arti luas, yaitu jumlah suara yang tidak mencapai BPP juga diartikan sebagai sisa suara, maka yang sering terjadi kemudian adalah ketidakadilan, yaitu partai politik yang mencapai jumlah suara melebihi BPP (misalnya Partai A) mendapat satu kursi dengan sisa suara dalam jumlah tertentu sedangkan partai politik yang tidak mencapai BPP (B) juga mendapatkan satu kursi. Disebut tidak adil karena jumlah suara partai A dua atau tiga kali lebih banyak daripada jumlah suara partai B tetapi keduanya mendapatkan kursi dalam jumlah yang sama. Misalnya, Partai A memperoleh 251.000 suara sah, Partai B mencapai 51.500 suara sah, BPP di Dapil tersebut 200.000 suara, untuk memperebutkan 2 kursi. Partai A mendapat 1 kursi dengan sisa suara sebanyak 51.000 sedangkan Partai B tidak mendapat kursi tetapi sisa suara sebanyak 51.500. Kursi yang tersisa berdasarkan rumus sisa suara dalam arti luas akan jatuh kepada Partai B. Pembagian sisa kursi seperti ini disebut tidak adil karena jumlah suara Partai A lebih banyak hampir 5 (lima) kali daripada jumlah suara Partai B tetapi kedua partai memperoleh kursi dalam jumlah yang sama.

Penggunaan definisi "Sisa Suara dalam arti Sempit" ini dapat pula dirumuskan dalam bentuk electoral threshold, yaitu jumlah suara minimal yang harus

dicapai untuk dapat ikut dalam pembagian kursi di Dapil tersebut. Brazil menerapkan electoral threshold sebanyak satu kuota/BPP sebagai jumlah suara minimal untuk dapat ikut pembagian kursi di setiap Dapil. Artinya suatu partai politik peserta Pemilu yang tidak mencapai jumlah suara sama dengan atau lebih daripada BPP, maka partai itu tidak akan mendapatkan kursi di Dapil tersebut. Partai yang mencapai jumlah suara yang kurang dari BPP tidak akan ikut dalam pembagian sisa kursi. Kalau instrumen ini yang digunakan, maka electoral threshold akan digunakan dua kali: pada tingkat pertama digunakan di setiap Dapil (penentuan Partai Politik Peserta Pemilu yang mencapai jumlah suara sama atau melebihi BPP), dan pada tingkat Nasional (DPR), tingkat Provinsi (DPRD Provinsi), dan tingkat Kabupaten/Kota (DPRD Kabupaten/Kota), yaitu apakah suatu Partai ikut dalam pembagian kursi di setiap Dapil.

Dan ketiga, menggunakan instrumen ambang-batas masuk DPR dan DPRD. Makin tinggi ambang-batas masuk DPR dan DPRD, makin sedikit partai politik yang akan duduk di DPR dan DPRD. Makin tinggi ambang-batas masuk DPR dan DPRD tidaklah otomatis semakin meningkatkan jumlah suara yang tak terkonversi menjadi kursi (ketidakterwakilan penduduk). Hal ini tergantung pada seberapa besar jumlah pemilih yang mampu menilai partai politik apa yang mempunyai peluang mencapai ambang batas masuk DPR atau DPRD karena pemilih seperti ini niscaya tidak akan memberikan suara kepada partai politik yang memiliki peluang kecil memenuhi ambang batas masuk DPR atau DPRD. Karena itu persentase ambang batas masuk DPR atau DPRD perlu disesuaikan dengan persentase jumlah pemilih yang memiliki kemampuan menilai tersebut. Persentase ambang batas masuk DPR atau DPRD yang semakin besar tidak akan menyebabkan peningkatan ketidakterwakilan penduduk kalau persentase pemilih yang memiliki kemampuan menilai partai apa saja yang memiliki peluang mencapai ambang batas masuk DPR atau DPRD sudah mencapai angka yang tinggi.

Penerapan ambang-batas sebanyak 2,5% suara Pemilu Anggota DPR pada Pemilu 2009 pada satu pihak berhasil mengurangi jumlah partai politik di DPR dari 16 menjadi 9 tetapi pada pihak lain ambang batas tersebut menyebabkan sekitar 19 juta suara tidak terwakili di DPR (jumlah suara sah yang dicapai 29 partai politik yang tidak mencapai ambang batas masuk DPR). Bahkan pada Pemilu 2009 yang tidak terwakili di DPR tidak hanya 19 juta tetapi juga sekitar 16 juta suara tidak sah (*spoiled ballot*) dan sekitar 51 juta *nonvoters* (terdaftar sebagai pemilih tetapi tidak menggunakan hak pilih). Akan tetapi penurunan Besaran Daerah Pemilihan saja tampaknya tidak akan efektif mengurangi

jumlah partai di DPR dan DPRD apabila tidak disertai kebijakan Ambang Batas tersebut. Karena itu mengingat jumlah pemilih yang memiliki kemampuan menilai seperti itu belum terlalu besar, dan mengingat jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilih dan suara tidak sah yang sangat besar, maka untuk mencegah ketidakterwakilan dalam jumlah besar, persentase ambang batas masuk DPR sebesar 2,5% suara secara nasional tidak dinaikkan alias dipertahankan. Akan tetapi kebijakan ambang-batas ini hendaknya juga diberlakukan di daerah, yaitu 2,5% sebagai ambang-batas masuk DPRD Provinsi dihitung dari suara sah yang diperoleh setiap P4 di semua Dapil DPRD Provinsi yang bersangkutan, dan 2,5% sebagai ambang batas masuk DPRD Kabupaten/Kota dihitung dari jumlah suara sah yang diperoleh setiap P4 di semua Dapil DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Selain itu penerapan ambang batas sebanyak 2,5% tersebut haruslah disertai berbagai upaya mendorong pemilih menggunakan hak pilihnya dan mengurangi jumlah suara tidak sah.

Dengan demikian untuk menyederhanakan jumlah partai politik/fraksi di DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dengan kebijakan ambang-batas, perlu diadopsi pengaturan berikut:

- (a) Hanya Parpol yang mencapai sekurang-kurangnya 2,5% (dua setengah persen) suara hasil Pemilu Anggota DPR saja yang dapat ikut pembagian kursi di setiap Dapil DPR.
- (b) Hanya Parpol yang mencapai sekurang-kurangnya 2,5% (dua setengah persen) suara hasil Pemilu Anggota DPRD suatu Provinsi saja yang dapat ikut dalam pembagian kursi di setiap Dapil DPRD Provinsi yang bersangkutan.
- (c) Hanya Parpol yang mencapai sekurang-kurangnya dua setengah persen suara hasil Pemilu Anggota DPRD suatu Kabupaten/Kota saja yang dapat ikut dalam pembagian kursi di setiap Dapil DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Harus dicegah jangan sampai persentase ambang-batas masuk DPR juga digunakan sebagai instrumen untuk menentukan P4 apa sajakah yang memenuhi ambang-batas masuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota karena hal itu tidak saja bertentangan dengan UUD 1945 (hasil Pemilu DPR

tidak bisa digunakan menilai DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom) tetapi juga akan menyebabkan peningkatan jumlah pemilih yang tidak terwakili dalam lembaga perwakilan rakyat

Sebagaimana sudah dikemukakan di atas, hanya 9 P4 Tahun 2009 yang lolos ambang-batas sebesar 2,5% untuk masuk DPR. Kalau ambang-batas sekurang-kurangnya 2,5% digunakan untuk menentukan P4 yang lolos ambang-batas masuk DPRD Provinsi berdasarkan hasil Pemilu DPRD Provinsi Tahun 2009, maka jumlah Partai di DPRD Provinsi bervariasi antara 5 sampai 13 partai politik tetapi sebagian besar (60,66%) DPRD Provinsi diisi oleh 10 partai politik.²⁴ Dengan kata lain, kalau hasil Pemilu Anggota DPRD Provinsi tahun 2014 tidak jauh berbeda dengan hasil Pemilu Anggota DPRD Provinsi Tahun 2009, maka ambang-batas sebesar 2,5% untuk masuk DPRD Provinsi dapat digunakan sebagai instrumen mengurangi jumlah partai di DPRD Provinsi. Akan tetapi kenyataan menunjukkan hal yang berbeda kalau angka 2,5% digunakan sebagai ambang-batas masuk DPRD Kabupaten/Kota. Hasil Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009 menunjukkan betapa DPRD Kabupaten/Kota seluruh Indonesia, khususnya di luar Pulau Jawa, diisi oleh banyak partai politik (*fragmented local house of representatives*):²⁵

- (a) Jumlah partai di DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Bali menempati posisi rata-rata paling sedikit, yaitu 7 partai.²⁶
- (b) Jumlah partai di DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Bengkulu menempati posisi rata-rata tertinggi, yaitu 14 partai (7 DPRD Kabupaten/Kota diisi antara 10 sampai dengan 19 partai).

24 Lima partai di DPRD Provinsi Bali, 6 partai di DPR Aceh, 10 partai di 20 DPRD Provinsi, 13 partai di DPRD Provinsi Sulteng, DPRD Provinsi Maluku Utara, dan DPRD Provinsi Papua, dan 8 DPRD Provinsi lainnya bervariasi, yaitu 7 partai, 8 partai, 9 partai, 11 partai dan 12 partai. Dengan kata lain, 20 (60,66%) dari 33 DPRD Provinsi diisi oleh 10 partai, yaitu 9 P4 lolos ambang-batas masuk DPR ditambah 1 P4 yang tidak lolos ambang-batas masuk DPR.

25 Belum semua data pembagian kursi DPRD Kabupaten/Kota seluruh Indonesia berhasil diperoleh. Karena hanya sebagian data DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Gorontalo yang berhasil dilacak, maka diputuskan untuk tidak melakukan simulasi atas data yang tak lengkap tersebut.

26 Jumlah partai paling sedikit di DPRD Kabupaten Aceh Timur (2 partai) disusul DPRD Kab. Aceh Utara (3 partai) dan DPRD Kab. Pidie (4 partai), sedangkan jumlah partai paling banyak di DPRD Kabupaten Humbang Hasundutan (Sumut) diisi oleh 22 partai disusul oleh DPRD Kab. Bengkulu Selatan (19 partai).

- (c) Sebanyak 249 dari 497 DPRD Kabupaten/Kota seluruh Indonesia diisi oleh 11 sampai dengan 22 partai, dan DPRD Kabupaten/Kota di luar Pulau Jawa diisi oleh 15 sampai 22 partai politik.²⁷
- (d) Jumlah partai di DPRD Kabupaten/Kota di 6 provinsi di Pulau Jawa rata-rata diisi oleh 10 partai.

Kalau hasil Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2014 tidak berbeda secara signifikan dari data hasil Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009, maka angka 2,5% untuk ambang-batas masuk DPRD Kabupaten/ Kota tidak berhasil mengurangi jumlah partai di DPRD Kabupaten/Kota. Angka ambang-batas masuk DPRD Kabupaten/Kota perlu dinaikkan menjadi 4% sehingga rata-rata jumlah partai di DPRD Kabupaten/Kota akan mencapai kurang dari 10 partai.

Kalau kedua disain di atas dapat dilaksanakan, maka jumlah partai politik di DPR dan DPRD diperkirakan mencapai 5 (lima) partai sehingga dapat dibentuk dua koalisi partai yang terdiri atas dua atau tiga partai politik di DPR dan DPRD. Kedua koalisi partai inilah yang akan berkompetisi baik pada Pemilu Nasional maupun pada Pemilu Lokal. Koalisi partai yang memenangkan Pemilu Nasional akan menjadi koalisi yang menyelenggarakan pemerintahan nasional sedangkan koalisi partai yang kalah dalam Pemilu Nasional akan menjadi koalisi partai yang berperan sebagai oposisi. Koalisi partai yang memenangkan Pemilu Lokal akan menjadi koalisi partai yang menyelenggarakan pemerintahan daerah, sedangkan koalisi partai yang kalah dalam Pemilu Lokal akan menjadi koalisi partai yang berperan sebagai oposisi.

Kompetisi dua koalisi partai ini akan dapat mendorong terbentuknya pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang efektif apabila

27 DPRD Kabupaten Humbang Hasundutan diisi oleh 22 partai, DPRD Kab. Bengkulu Selatan diisi oleh 19 partai, DPRD Kabupaten Pakpak Barat (Sumut) dan Kota Prabumulih (Sumsel) diisi oleh 18 partai, DPRD Kabupaten Aceh Tenggara (Aceh), Karo, Toba Samosir, dan Nias Selatan (Sumut), Kota Pagar Alam (Sumsel), Manggarai Timur (NTT), Bantaeng (Sulsel), Monowari (Sulteng), Fak Fak dan Teluk Wondana (Papua Barat) diisi oleh 17 partai, DPRD Kabupaten Aceh Tengah, Gayo Lues, Kota Subulussalam (Aceh), Tapanuli Utara, Samosir, dan Kota Padang Sidempuan (Sumut), Kep.Mentawai (Sumbar), Landak (Kalbar), Murung Raya (Kalteng), Sidenreng Rappang (Sulsel), Konawe Utara (Sultra), Mamasa (Sulbar), dan Kota Tidore Kepulauan (Malut) diisi oleh 16 partai, dan DPRD Kabupaten Bener Meriah (Aceh), Batubara, dan Padang Lawas (Sumut), Ogan Komering Ulu (Sumsel), Bengkulu Utara, dan Muko (Bengkulu), Pati (Jateng), Lombok Barat (NTB), Alor, Ngada, dan Nagekeo (NTT), Sintang dan Sekadau (Kalbar), Kota Bontang (Kaltim), Bulukumba, Jeneponto (Sulsel), Maluku Tenggara (Maluku) diisi oleh 15 partai.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Anggota DPR dan DPD (Pemilu Nasional) diselenggarakan secara serentak pada hari/tanggal, jam, tahun dan TPS yang sama, dan apabila 30 bulan kemudian Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dan Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota (Pemilu Lokal) diselenggarakan secara serentak pada hari/tanggal, jam, tahun dan TPS yang sama. Setidak-tidaknya terdapat tiga akibat atau konsekuensi politik disain ini. Pertama, karena Pemilu Nasional diselenggarakan serentak, maka partai politik memiliki kesempatan yang cukup leluasa untuk mempersiapkan koalisi dua atau tiga partai yang solid berdasarkan: (a) Visi, Misi dan Program Pengembangan Bangsa yang disepakati bersama, (b) pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan calon anggota DPR yang dipandang mampu menarik simpati dan dukungan pemilih sehingga tidak saja memenangkan jabatan Presiden dan Wakil Presiden tetapi juga mencapai mayoritas kursi DPR, dan (c) pembagian jabatan dalam lembaga legislatif dan eksekutif. Hal yang sama juga akan terjadi di daerah apabila Pemilu Lokal diselenggarakan secara serentak. Koalisi dua atau tiga partai yang solid dapat dipersiapkan secara leluasa berdasarkan: (a) Visi, Misi dan Program Pengembangan Daerah, sebagai wujud penyelenggaraan otonomi daerah, yang disepakati bersama, (b) pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota dan para calon anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota yang dipandang mampu menarik dukungan pemilih sehingga tidak saja memenangkan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tetapi juga mencapai mayoritas kursi DPRD.

Kedua, pilihan pemilih untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden mempengaruhi pilihan pemilih untuk Pemilu Anggota DPR, dan pilihan pemilih untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempengaruhi pilihan pemilih untuk Pemilu Anggota DPRD.²⁸ Konkritnya, kalau pemilih memilih pasangan calon dari Partai/Koalisi Partai A sebagai Presiden dan Wakil Presiden, maka pemilih tersebut juga akan memilih Partai/Koalisi Partai A tersebut untuk DPR. Apabila pemilih memberikan suara kepada pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dari Partai/Koalisi Partai B, maka pemilih tersebut juga akan memberikan suaranya kepada Partai/Koalisi Partai B untuk Pemilu Anggota DPRD. Hal ini terjadi tidak saja karena Partai/Koalisi Partai menawarkan Visi, Misi dan Program yang sama untuk Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota DPR (Visi, Misi dan Program yang sama untuk

28 Allan Hicken dan Heather Stoll, *President and Parties: How Presidential Election Shape Coordination in Legislative Elections*, Comparative Political Studies, Volume 44, No. 7 Juli 2011.

Pemilu Kepala Daerah dan Pemilu Anggota DPRD) tetapi juga karena dampak pengaruh psikologik figur presiden atau figur kepala daerah.

Dan ketiga, salah satu faktor yang menentukan efektivitas pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah adalah dukungan solid (baca: dukungan mayoritas anggota) DPR kepada Presiden dan dukungan solid mayoritas anggota DPRD kepada Kepala Daerah. Kalau dua koalisi partai yang masing-masing beranggotakan dua atau tiga partai dapat dibentuk secara solid pada tingkat nasional, dan kalau kompetisi kedua koalisi ini menghasilkan koalisi partai yang memerintah dan koalisi partai yang menjadi oposisi, maka tidak saja tidak akan terjadi pemerintahan nasional yang terbelah tetapi juga akan menjamin dukungan mayoritas anggota DPR kepada Presiden. Hal ini terjadi tidak saja karena mayoritas anggota DPR dan Presiden dan Wakil Presiden berasal dari koalisi partai yang sama tetapi juga karena memiliki Visi, Misi dan Program Pengembangan Bangsa yang sama. Kalau dua koalisi partai yang masing-masing beranggotakan dua atau tiga partai dapat dibentuk secara solid pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota, dan kalau kompetisi kedua koalisi ini menghasilkan koalisi partai yang memerintah dan koalisi partai yang menjadi oposisi, maka tidak saja tidak akan terjadi pemerintahan daerah yang terbelah tetapi juga akan menjamin dukungan mayoritas anggota DPRD Provinsi kepada Gubernur dan dukungan mayoritas anggota DPRD Kabupaten/Kota kepada Bupati/Walikota. Hal ini terjadi tidak saja karena Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan mayoritas anggota DPRD berasal dari koalisi partai yang sama tetapi juga karena memiliki Visi, Misi dan Program Pengembangan Daerah yang sama.

Bab VI

Rekomendasi Disain Sistem Pemilu untuk Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat

Dua rekomendasi yang dapat diajukan untuk menyederhanakan jumlah P4. Pertama, KPU wajib melaksanakan seluruh ketentuan tentang persyaratan partai politik menjadi Peserta Pemilu secara konsisten, dan melakukan verifikasi administrasi dan faktual terhadap seluruh persyaratan, terutama terhadap nama anggota yang diajukan untuk memenuhi persyaratan dukungan anggota. Untuk melaksanakan tugas ini KPU harus menyusun peraturan pelaksanaan yang rinci dan perencanaan operasional, dan menggunakan perangkat teknologi informasi yang relevan untuk mendeteksi kemungkinan penyimpangan, khususnya keanggotaan ganda. KPU akan dapat melaksanakan hal ini apabila: (a) anggota KPU sudah dilantik paling lambat 30 bulan sebelum Pemilu berikutnya, (b) UU tentang Pemilu atau Perubahan UU Pemilu sudah ditetapkan oleh DPR dan Presiden paling lambat 24 bulan sebelum Pemilu berikutnya.

Kedua, menerapkan Sistem Kompetisi Partai Politik Peserta Pemilu yang mengkategorikan P4 menjadi tiga Lingkup dengan sedikit perubahan dalam kriteria menjadi P4 Lingkup Nasional:

- (a) P4 Lingkup Nasional adalah P4 yang mencapai ambang-batas masuk DPR.
- (b) P4 Lingkup Provinsi adalah P4 yang berhasil memiliki kursi DPRD Provinsi yang tersebar di sekurang-kurangnya 15 DPRD Provinsi.
- (c) P4 Lingkup Kabupaten/Kota adalah P4 yang tidak mencapai ambang-batas masuk DPR, P4 yang tidak berhasil memiliki kursi DPRD Provinsi yang tersebar di sekurang-kurangnya 15 DPRD Provinsi, dan P4 baru yang ditetapkan oleh KPU.

Dua disain sistem pemilihan umum yang dapat direkomendasikan untuk menyederhanakan jumlah partai politik di DPR dan DPRD. Pertama, memperkecil besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) dari 3-10 kursi setiap Dapil DPR atau 3-12 kursi setiap Dapil DPRD menjadi 3-6 kursi setiap Dapil

DPR dan DPRD. Untuk mendukung Besaran Dapil seperti ini perlu diadopsi dua ketentuan tambahan. Yang pertama, besaran Dapil yang diperkecil juga berarti mengurangi jumlah kabupaten/kota dalam suatu Dapil DPR dan DPRD Provinsi, dan mengurangi jumlah kecamatan dalam suatu Dapil DPRD Kabupaten/Kota. Dan yang kedua, karena DPR dan DPRD mewakili penduduk, maka daerah pemilihan anggota DPR dan DPRD pada dasarnya bukan wilayah administrasi melainkan konsentrasi penduduk. Karena itu kalau diperlukan, satu wilayah administrasi kabupaten/kota dapat dipilah menjadi lebih dari satu Dapil tetapi wilayah kecamatan agar tetap dipertahankan utuh masuk ke dalam suatu Dapil. Kedua, menggunakan instrumen ambang-batas masuk DPR dan DPRD. Ambang-batas masuk DPR diusulkan tetap 2,5% dari jumlah suara sah dari semua Dapil Pemilu Anggota DPR, ambang-batas masuk DPRD Provinsi diusulkan juga 2,5% dari jumlah suara sah dari semua Dapil Pemilu Anggota DPRD Provinsi yang bersangkutan, sedangkan ambang-batas masuk DPRD Kabupaten/Kota diusulkan 4% dari jumlah suara sah dari semua Dapil Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Karena Besaran Dapil diperkecil akan mengurangi derajat keterwakilan, maka perlu dipilih metode pembagian kursi yang tidak saja sederhana dan tuntas dilakukan di setiap Dapil tetapi juga tidak menimbulkan sisa suara (yang tak terkonversi menjadi kursi) dalam jumlah besar. Metode kuota alias menggunakan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dan rumus “menurut urutan sisa suara terbanyak” (*the largest remaining*) harus ditinggalkan tidak saja karena memungkinkan suatu partai yang memperoleh suara sah beberapa kali lebih banyak daripada jumlah suara partai lain memperoleh kursi dalam jumlah yang sama tetapi juga menimbulkan sisa suara cukup besar (walaupun lebih sedikit daripada jumlah sisa suara yang ditimbulkan oleh sistem pemilihan umum mayoritas/pluralitas). Metode pembagian kursi yang diusulkan adalah metode divisor Webster yang tidak hanya lebih sederhana (karena hanya satu tahap) daripada metode kuota (yang terdiri atas dua tahap) tetapi juga lebih adil sehingga jumlah sisa suara yang tidak terkonversi menjadi kursi juga lebih sedikit daripada jumlah sisa suara tak terkonversi menjadi kursi dari metode kuota.

Makin tinggi ambang-batas masuk DPR dan DPRD, makin sedikit partai politik yang akan duduk di DPR dan DPRD. Makin tinggi ambang-batas masuk DPR dan DPRD tidaklah otomatis semakin meningkatkan jumlah suara tak terwakili (*wasted votes*). Hal ini tergantung pada seberapa besar jumlah pemilih yang mampu menilai partai politik apa yang mempunyai peluang

mencapai ambang batas masuk DPR atau DPRD karena pemilih seperti ini niscaya tidak akan memberikan suara kepada partai politik yang memiliki peluang kecil memenuhi ambang batas masuk DPR atau DPRD. Karena jumlah pemilih yang sudah kritis seperti ini masih kecil, maka tidaklah mengherankan apabila jumlah pemilih yang memberikan suara kepada P4 yang tidak lolos ambang-batas masuk DPR sangatlah besar, yaitu 19 juta suara. Kalau jumlah ini digabungkan dengan jumlah pemilih terdaftar yang tidak menggunakan hak pilihnya yang mencapai 51 juta (30% dari 171 juta) dan jumlah suara tidak sah yang mencapai 16 juta lebih (14,41%), maka jumlah suara yang tidak terkonversi menjadi kursi mencapai sekitar 86 juta. Jumlah ini sedikit lebih banyak daripada jumlah suara yang dikumpulkan oleh 9 partai yang lolos ambang-batas masuk DPR yang mencapai sekitar 85 juta suara.

Untuk mengurangi jumlah suara yang tidak terkonversi menjadi kursi, sejumlah langkah perlu dilakukan oleh pihak yang berwenang:

- (a) Menggunakan metode Divisor Webster untuk pembagian kursi setiap Dapil kepada Partai Politik Peserta Pemilu (perlu dimasukkan dalam UU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD);
- (b) Memperbaiki sistem pemutahiran daftar pemilih sehingga derajat cakupan, kemutahiran dan akurasi daftar pemilih mencapai sekitar 95% (UU Pemilu dan Peraturan KPU);
- (c) Melaksanakan sosialisasi tata cara pemberian suara besar-besaran dengan menggunakan metode dan media yang relevan sehingga jumlah suara tidak sah tidak mencapai 1% (UU Pemilu dan KPU);
- (d) Melakukan sosialisasi Pemilu secara luas dan menarik sehingga derajat *voting turn-out* semakin meningkat setidaknya-tidaknnya mencapai 90% (P4, Pemerintah, KPU dan aparatnya di daerah, dan Organisasi Masyarakat Sipil).

Daftar Pustaka

- Allan Hicken dan Heather Stoll, *President and Parties: How Presidential Election Shape Coordination in Legislative Elections*, **Comparative Political Studies**, Volume 44, No. 7 Juli 2011.
- 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.
- A.S. Hornby, 2003, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, 6th Impression, (Oxford: Oxford University Press).
- Austin Ranney, 1995, "Candidate Selection and Recruitment", dalam Seymour Martin Lipset (ed.). *The Encyclopedia of Democracy*, Volume I, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.).
- Daniel Dhakidae, *Partai-partai Politik Indonesia: Kisah Pergerakan dan Organisasi dalam Patahan-patahan Sejarah*, dalam Tim Penelitian dan Pengembangan KOMPAS, **Partai Partai Politik Indonesia: Ideologi, Strategi dan Program**, (Jakarta: Kompas, 1999).
- Fernita Darwis, **Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009**, (Bandung: Alfabeta, 2011).
- Hanna Fenichel Pitkin, **The Concept of Representation**, (Berkeley, CA: University of California, 1967).
- Ichlasul Amal (ed.), 1988, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta: Tiara Wacana).
- Ignas Kleden, 2005, "Pemilu 2004: Seberapa Langsung Pemilihan Langsung?", dalam Syamsuddin Haris (ed.), 2005, *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*, (Gramedia: Jakarta).
- Kaare Strom, 1995, "Political Parties", dalam Seymour Martin Lipset (ed.), 1995, *The Encyclopedia of Democracy*, Volume III, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.).

- Leon D. Epstein, 1975, "Political Parties", dalam Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), 1975, *Handbook of Political Science Volume 4: Nongovernmental Politics*, (Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company).
- Moshe M. Czudnowski, 1975, "Political Recruitment", dalam Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.), 1975, *Handbook of Political Science Volume 2: Micropolitical Theory*, (Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company).
- Otto Kirchheimer, 1996, "Transformasi Sistem Partai Eropa Barat", dalam Roy C. Macridis dan Bernhard E. Brown, 1996, *Perbandingan Politik: Catatan dan Bacaan*, (Jakarta: Penerbit Erlangga).
- Paige J. Tan, "Indonesia Seven Years After Suharto Party System Institutionalization in a New Democracy," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 28 No. 1 April 2006.
- Pipit R. Kartawidjaja dan Mulyana W. Kusumah, 2003, *Kisah Mini Sistem Kepartaian*, (Jakarta: Seven Strategic Studies-Closs).
- Pippa Norris, 1996, "Legislative Recruitment", dalam Lawrence LeDuce, Richard G. Niemi, and Pippa Norris (eds.), 1996, *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, (California: Sage Publications).
- Syamsuddin Haris, 2005, "Proses Pencalonan Legislatif Lokal: Pola, Kecenderungan dan Profil Caleg", dalam Syamsuddin Haris (ed.), 2005, *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*, (Gramedia: Jakarta).

Lampiran

Bila angka 2,5 persen PT diterapkan untuk penghitungan kursi DPRD Kabupaten/Kota, maka hasilnya akan terlihat seperti daftar lampiran tabel di bawah ini.

Catatan khusus: Data perolehan suara parpol Pemilu 2009 untuk Kabupaten/Kota di **Provinsi Gorontalo** dan **Provinsi Papua** tidak lengkap, maka tabel lampiran di bawah ini tidak menyajikan data dua provinsi tersebut. Di Provinsi Gorontalo seharusnya ada 6 Kab/kota, namun data yang tersedia hanya satu yaitu kota Gorontalo. Sedangkan untuk Provinsi Papua, dari 27 Kab/Kota yang ada, data yang tersedia hanya dari 4 Kabupaten/Kota. Sedangkan, khusus untuk Provinsi **DKI Jakarta** memang tidak memiliki DPRD Kab/Kota.

Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota Provinsi NAD

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Aceh Selatan	11
2	Aceh Tenggara	17
3	Aceh Timur	2
4	Aceh Tengah	16
5	Aceh Barat	11
6	Aceh Besar	9
7	Pidie	4
8	Aceh Utara	3
9	Simeuleu	15
10	Aceh Singkil	13
11	Bireuen	6
12	Aceh Barat Daya	9
13	Gayo Lues	16
14	Aceh Jaya	7
15	Nagan Raya	13
16	Aceh Tamiang	9
17	Bener Meriah	15

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
18	Pidie Jaya	6
19	Kota Banda Aceh	8
20	Kota Sabang	8
21	Kota Lhokseumawe	8
22	Kota Langsa	11
23	Kota Subulussalam	16
Rata-Rata		10.13

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Sumatera Utara**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Tapanuli Tengah	7
2	Tapanuli Utara	16
3	Tapanuli Selatan	13
4	Nias	13
5	Langkat	11
6	Karo	17
7	Deli Serdang	11
8	Simalungun	10
9	Asahan	11
10	Labuhan Batu	10
11	Dairi	14
12	Toba Samosir	17
13	Nias Selatan	17
14	Pakpak Bharat	18
15	Humbang Hasundutan	22
16	Samosir	16
17	Serdang Berdagai	12
18	Batu Bara	15
19	Padang Lawas Utara	13
20	Padang Lawas	15

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
21	Kota Medan	8
22	Kota Pematang Siantar	14
23	Kota Sibolga	12
24	Kota Tanjung Balai	10
25	Kota Binjai	11
26	Kota Tebing Tinggi	13
27	Kota Padang Sidempuan	16
Rata-Rata		13.41

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Sumatera Barat**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Pesisir Selatan	11
2	Solok	10
3	Sijunjung	12
4	Tanah Datar	10
5	Padang Pariaman	11
6	Agam	9
7	Lima Puluh Koto	11
8	Pasaman	13
9	Kepulauan Mentawai	16
10	Dharmasraya	14
11	Solok Selatan	14
12	Pasaman Barat	11
13	Kota Padang	8
14	Kota Solok	11
15	Kota Sawah Lunto	11
16	Kota Padang Panjang	9
17	Kota Bukit Tinggi	10
18	Kota Payakumbuh	10
19	Kota Pariaman	14
Rata-Rata		11.32

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Riau**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Kampar	11
2	Indragiri Hulu	14
3	Indragiri Hilir	14
4	Palalawan	9
5	Bengkalis	12
6	Rokan Hulu	12
7	Rokan Hilir	12
8	Siak	12
9	Kuantan Singingi	13
10	Kota Pekanbaru	11
11	Kota Dumai	12
Rata-Rata		12.00

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Jambi**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Muaro Jambi	12
2	Tanjung Jabung Barat	13
3	Tanjung Jabung Timur	13
4	Bungo	13
5	Tebo	11
6	Kota Jambi	12
Rata-Rata		12.33

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Sumatera Selatan**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Ogan Komering Ulu	15
2	Ogan Komering Ilir	11
3	Muara Enim	10
4	Lahat	12
5	Musi Rawas	12
6	Musi Banyuasin	12
7	Banyuasin	12
8	Ogan Komering Ulu Timur	11
9	Ogan Komering Ulu Selatan	11
10	Ogan Ilir	12
11	Empat Lawang	13
12	Kota Palembang	10
13	Kota Pagar Alam	17
14	Kota Lubuk Linggau	13
15	Kota Prabumulih	18
Rata-Rata		12.60

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Bangka Belitung**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Belitung	14
2	Bangka Selatan	11
3	Bangka Tengah	9
4	Bangka Barat	11
5	Belitung Timur	12
6	Kota Pangkal Pinang	11
Rata-Rata		11.33

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Kepulauan Riau**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Bintan	11
2	Karimun	10
3	Natuna	12
4	Lingga	12
5	Kota Batam	11
6	Kota Tanjung Pinang	10
7	Kepulauan Anambas	0
Rata-Rata		11.00

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Bengkulu**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Bengkulu Selatan	19
2	Rejang Lebong	12
3	Bengkulu Utara	15
4	Seluma	13
5	Muko	15
6	Lebong	10
7	Kota Bengkulu	14
Rata-Rata		14.00

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Lampung**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Lampung Selatan	13
2	Lampung Tengah	12
3	Lampung Utara	13
4	Lampung Barat	12
5	Tanggamus	12
6	Lampung Timur	10
7	Way Kanan	14
8	Pesawaran	11
9	Kota Bandar Lampung	10
10	Kota Metro	14
Rata-Rata		12.10

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Jawa Barat**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Bogor	8
2	Sukabumi	9
3	Cianjur	10
4	Bandung	10
5	Garut	10
6	Tasikmalaya	9
7	Ciamis	10
8	Kuningan	10
9	Cirebon	10
10	Majalengka	12
11	Sumedang	11
12	Indramayu	8
13	Subang	10
14	Purwakarta	9

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
15	Karawang	10
16	Bekasi	10
17	Bandung Barat	10
18	Kota Bogor	9
19	Kota Sukabumi	9
20	Kota Bandung	8
21	Kota Cirebon	7
22	Kota Bekasi	9
23	Kota Depok	9
24	Kota Cimahi	9
25	Kota Tasikmalaya	10
26	Kota Banjar	9
Rata-Rata		9.42

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Jawa Tengah**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Cilacap	10
2	Banyumas	10
3	Purbalingga	9
4	Banjar Negara	9
5	Kebumen	10
6	Purworejo	9
7	Wonosobo	10
8	Sukoharjo	8
9	Wonogiri	9
10	Karanganyar	12
11	Sragen	7
12	Grobogan	11
13	Blora	10
14	Klaten	9

Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
15	Boyolali	9
16	Magelang	9
17	Rembang	11
18	Pati	15
19	Kudus	12
20	Jepara	11
21	Demak	12
22	Semarang	10
23	Temanggung	10
24	Kendal	10
25	Batang	10
26	Pekalongan	10
27	Pemalang	9
28	Tegal	9
29	Brebes	9
30	Kota Magelang	7
31	Kota Surakarta	8
32	Kota Semarang	9
33	Kota Pekalongan	9
Rata-Rata		10.08

Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota Provinsi D.I. Yogyakarta

No	Provinsi	Jumlah Partai Politik
1	Kulon Progo	9
2	Bantul	10
3	Gunung Kidul	11
4	Sleman	11
5	Kota Yogyakarta	8
Rata-Rata		9.80

Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% Provinsi Banten

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Pandeglang	13
2	Lebak	10
3	Tangerang	10
4	Serang	11
5	Kota Tangerang	9
6	Kota Cilegon	8
Rata-Rata		10.17

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Jawa Timur**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Pacitan	9
2	Ponorogo	9
3	Trenggalek	10
4	Tulungagung	10
5	Blitar	10
6	Kediri	10
7	Malang	8
8	Lumajang	11
9	Jember	11
10	Banyuwangi	10
11	Bondowoso	9
12	Situbondo	9
13	Probolinggo	12
14	Pasuruan	10
15	Sidoarjo	9

Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
16	Mojokerto	12
17	Jombang	9
18	Nganjuk	11
19	Madiun	8
20	Magetan	11
21	Ngawi	10
22	Bojonegoro	12
23	Tuban	9
24	Lamongan	9
25	Gresik	10
26	Bangkalan	14
27	Sampang	12
28	Pamekasan	12
29	Sumenep	11
30	Kota Kediri	9
31	Kota Blitar	9
32	Kota Malang	9
33	Kota Probolinggo	11
34	Kota Pasuruan	9
35	Kota Mojokerto	11
36	Kota Madiun	11
37	Kota Surabaya	9
38	Kota Batu	14
Rata-Rata		10.08

Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota Provinsi Bali

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Jembrana	10
2	Tabanan	4
3	Badung	5
4	Gianyar	8
5	Klungkung	9
6	Bangli	5
7	Karangasem	8
8	Buleleng	9
9	Kota Denpasar	7
Rata-Rata		7.22

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi NTB**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Lombok Barat	15
2	Lombok Tengah	13
3	Lombok Timur	13
4	Sumbawa	11
5	Dompu	13
6	Bima	11
7	Sumbawa Barat	13
8	Kota Mataram	12
9	Kota Bima	12
10	Lombok Utara	0
Rata-Rata		12.56

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi NTT**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Kupang	9
2	Timor Tengah Selatan	12
3	Timor Tengah Utara	11
4	Belu	12
5	Alor	15
6	Flores Timur	14
7	Sikka	14
8	Ende	14
9	Ngada	15
10	Sumba Barat	14
11	Lembata	12
12	Rote Ndao	12
13	Manggarai Barat	12
14	Nagekeo	15
15	Sumba Tengah	14
16	Manggarai Timur	17
17	Kota Kupang	13
Rata-Rata		13.24

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Kalimantan Barat**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Sambas	13
2	Pontianak	13
3	Sangau	13
4	Ketapang	10
5	Sintang	15
6	Kapuas Hulu	12
7	Bengkayang	13

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
8	Landak	16
9	Sekadau	15
10	Melawi	13
11	Kayong Utara	10
12	Kubu Raya	12
13	Kota Pontianak	11
14	Kota Singkawang	13
Rata-Rata		12.79

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Kalimantan Tengah**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Kota Waringin Timur	9
2	Kapuas	12
3	Barito Selatan	14
4	Barito Utara	12
5	Katingan	10
6	Seruyan	8
7	Sukamara	10
8	Lamandau	11
9	Gunung Mas	14
10	Kota Waringin Barat	8
11	Pulang Pisau	12
12	Murung Raya	16
13	Barito Timur	13
14	Kota Palangkaraya	13
Rata-Rata		11.57

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Kalimantan Selatan**

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Partai Politik
1	Kabupaten Tanah Laut	13
2	Kabupaten Kota Baru	12
3	Kabupaten Banjar	10
4	Kabupaten Barito Kuala	11
5	Kabupaten Tapin	9
6	Kabupaten Hulu Sungai Selatan	14
7	Kabupaten Hulu Sungai Tengah	12
8	Kabupaten Hulu Sungai Utara	12
9	Kabupaten Tabalong	13
10	Kabupaten Tanah Bumbu	10
11	Kabupaten Balangan	13
12	Kota Banjarmasin	11
13	Kota Banjar Baru	10
Rata-Rata		11.54

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Kalimantan Timur**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Paser	14
2	Kutai Kertanegara	11
3	Berau	13
4	Bulungan	13
5	Nunukan	9
6	Malinau	11
7	Kutai Barat	11
8	Kutai Timur	14
9	Penajam Paser Utara	10
10	Tanah Tidung	14

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
11	Kota Balikpapan	11
12	Kota Samarinda	12
13	Kota Tarakan	14
14	Kota Bontang	15
Rata-Rata		12.29

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Sulawesi Utara**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Kepulauan Sangihe	7
2	Kepulauan Talaud	11
3	Minahasan Selatan	8
4	Minahasan Utara	14
5	Minahasa Tenggara	11
6	Kep. Siau Tagulandang Biaro	7
7	Kota Manado	11
8	Kota Bitung	10
9	Kota Kotamobagu	10
Rata-Rata		9.89

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Sulawesi Tengah**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Bangai	13
2	Poso	12
3	Donggala	14
4	Toli Toli	9
5	Buol	12
6	Monowari	17
7	Banggai Kepulauan	13
8	Parigi Mautong	13
9	Tojo Una	10
10	Kota Balu	14
Rata-Rata		12.70

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Sulawesi Selatan**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Selayar	13
2	Bulukumba	15
3	Bantaeng	17
4	Jeneponto	15
5	Takalar	9
6	Gowa	13
7	Sinjai	13
8	Bone	10
9	Maros	11
10	Pangkajene Kepulauan	10
11	Barru	13
12	Soppeng	11

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
13	Wajo	13
14	Sidenreng Rappang	16
15	Pinrang	14
16	Enrekang	11
17	Luwu	12
18	Tana Toraja	13
19	Luwu	14
20	Luwu Timur	11
21	Kota Makassar	11
22	Kota Pare Pare	12
23	Kota Palopo	11
Rata-Rata		12.52

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Sulawesi Tenggara**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Kolaka	11
2	Konawe	11
3	Muna	12
4	Buton	14
5	Konawe Selatan	9
6	Bombana	14
7	Wakatobi	11
8	Kolaka Utara	7
9	Konawe Utara	16
10	Buton Utara	14
11	Kota Kendari	11
12	Kota Bau Bau	9
Rata-Rata		11.58

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Sulawesi Barat**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Mamuju Barat	11
2	Mamuju	12
3	Mamasa	16
4	Polewari Mandar	14
5	Majene	14
Rata-Rata		13.40

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Maluku**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Maluku Tengah	12
2	Maluku Tenggara	15
3	Maluku Tenggara Barat	12
4	Seram Bagian Barat	13
5	Kota Ambon	12
6	Kota Tual	11
Rata-Rata		12.50

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Maluku Utara**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Halmahera Barat	14
2	Halmahera Tengah	8
3	Kepulauan Sula	8
4	Halmahera Timur	12
5	Kota Ternate	11
6	Kota Tidore Kepulauan	16
Rata-Rata		11.50

**Jumlah Partai Politik Lolos 2,5% PT Kab/Kota
Provinsi Papua Barat**

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Partai Politik
1	Sorong	8
2	Manokwari	11
3	Fak Fak	17
4	Sorong Selatan	14
5	Raja Ampat	13
6	Teluk Bintuni	11
7	Teluk Wondama	17
8	Kaimana	14
9	Kota Sorong	13
Rata-Rata		13.11



ISBN 978-979-26-9663-9

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>