

Jurnal Politika

Jurnal Pencerahan Politik untuk Demokrasi

Jurnal Empat Bulanan / Volume 3, No. 1 Tahun 2007



MENCARI MODEL DEMOKRASI

Konstruksi Sistem Pemilu. Sebuah Tinjauan Kritis Pemilu 2004
Leo Agustino

Model Hibrida.
Solusi Sistem Pemilu Ideal untuk Indonesia
Boni Hergans

Berpartai Tanpa Modal Sosial.
Abd Rahim Ghazali

Sistem Pemilu Campuran
Sukardi Pinakit

Demokrasi dan Kediktatoran.
Sketsa Pasang Surut Demokrasi di Indonesia
Abd Rahim Ghazali

**JURNAL
POLITIKA**
Vol. 3 No. 1
Tahun 2007
ISSN 0216-9193

Akbar Tandjung Institute menerbitkan jurnal berkala dengan nama **Jurnal Politika** untuk para praktisi politik, masyarakat peminat politik maupun pakar ilmu politik. **Jurnal Politika** ini diharapkan menjadi referensi dan bahan diskusi, tukar pikiran antar-pembacanya. Isi jurnal adalah artikel maupun penelitian mengenai masalah politik dalam negeri, pemerintahan, ekonomi politik, hubungan internasional dan berbagai aspek pendidikan politik dan demokrasi.

Susunan Redaksi

Dewan Redaksi:

Prof. Dr. Bahtiar Effendy
Dr. Burhan D. Magenda
Prof. Dr. Ikrar Nusa Bhakti
Dr. J. Kristiadi
Dr. Mohammad Noer
Prof. Dr. Erman Rajagukguk. SH. LLM

Pemimpin Redaksi/ Penanggung Jawab:

Dr. Puji Wahono

Redaktur Eksekutif:

M. Alfian Alfian. M.si

Anggota Redaksi:

Ahmad Doli Kurnia, ST, M.Si.
M. Zaki Mubarak, SIP, M.Si

Koordinator Usaha:

Drs. Agustian B. Prasetya, MPA

Distribusi dan Sirkulasi:

Sri Jotho Raharjo, S.Sos.

Alamat Redaksi :

A Pancoran Indah Raya, Liga Mas Blok B, No. Al Perdatam Jakarta, 12780-Indonesia

Telepon: 021-7996385, Fax: 021-7983576

E-mail : toakbartandjunginstitute@akbartandjunginstitute.org Website:

www.akbartandjunginstitute.org

Daftar Isi

Jurnal Politika
Edisi Volume 3 No. 1 Tahun 2007
ISSN 0216-9193

Pengantar Redaksi	5
Kajian Utama	
Konstruksi Sistem Pemilu: Sebuah Tinjauan Kritis Pemilu 2004 <i>Leo Agustino</i>	7
Model Hybrids: Solusi Sistem Pemilu Ideal untuk Indonesia <i>Boni Hergens</i>	31
Berpartai Tanpa Modal Sosial <i>Abd Rahim Ghazali</i>	47
Sistem Pemilu Campuran: Sebuah Alternatif <i>Sukardi Rinakit</i>	53
Demokrasi clan Kediktatoran: Sketsa Pasang Surut Demokrasi di Indonesia <i>M. Zaki Mubarak</i>	61
Tinjauan Buku	
Mencari Kecocokan Model Demokrasi <i>Akbar Tandjung</i>	89

Kajian Utama

Model Hybrida

Solusi Sistem Pemilu Ideal untuk Indonesia

Boni Hargens

Boni Hargens adalah Staf Pengajar Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia; pernah bekerja sebagai staf ahli sejumlah anggota DPR RI, menulis analisis politik untuk sejumlah media massa nasional; sekarang bekerja sebagai Direktur Riset PARRHESIA (Institute for Nation-State Building).

Sudah menjadi pandangan umum, bahwa transisi politik di Indonesia lamban, tidak jelas arah, penuh dengan ketidak pastian yang rentan menyeret masyarakat politik ke dalam apatisme yang fatal¹. Mengapa? Minimal ada dua faktor yang bisa dijadikan sebagai jawaban atas pertanyaan ini yakni faktor sistemik dan faktor pelaku, baik sebagai individu maupun kelompok/masyarakat. Sesudah 1998, langkah-langkah perubahan sistemik sudah banyak dilakukan, mulai dari mengamandemen UUD 1945 sampai pada membentuk berbagai lembaga baru yang dimaksudkan untuk menguatkan landasan bagi demokratisasi, Undang-Undang Politik direvisi, independensi komisi pemilihan umum (KPU) dijamin dengan menempatkan kaum profesional di dalamnya, komisi pemberantasan korupsi dibentuk untuk mendorong sekaligus mengawal pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance and clean government*), komisi ombudsman untuk meningkatkan kinerja birokrasi, termasuk berbagai *state auxiliaries* di bidang penegakan hukum seperti mahkamah konstitusi, komisi yudisial, dan komisi kebenaran dan rekonsiliasi. Selain itu di bidang kemanusiaan, dibentuklah banyak komisi independen seperti Komnas HAM, Komnas Perlindungan Anak, dan Komnas Perempuan.

Setelah lembaga-lembaga itu dibentuk, perubahan substansial tidak kunjung terjadi. Saya melihat, dasar arkaik dari kegagalan ini terletak pada ketiadaan sinergi antar lembaga dan kurangnya energi politik dalam mendorong optimalisasi peran lembaga-lembaga tersebut. Hal ini terkait dengan faktor kedua, yakni pelaku, baik sebagai individu maupun sebagai kelompok/masyarakat. Berbicara tentang pelaku politik, O'Donnell dan Schmitter (1986) barangkali masih kurang memadai untuk menjelaskan transisi yang lamban di Indonesia. O'Donnell & Schmitter mengatakan bahwa transisi menimbulkan ketidakpastian karena nilai-nilai lama sudah ditinggalkan sementara nilai-nilai baru belum diyakini sepenuhnya oleh masyarakat politik.² Di Indonesia, nilai-nilai baru (demokratik) telah diyakini sepenuhnya, tetapi pada saat yang bersamaan, nilai-nilai lama masih dipegang karena mayoritas pelaku

¹ Berbagai ulasan mengenai tantangan perubahan di Indonesia termuat dengan sangat kritis di dalam buku Richard W. Baker (Ed.), et al., *Indonesia, The Challenge to Change*, (Singapura: ISEAS, 1999)

² Guillermo O'Donnell dan Philippe Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion About Uncertain Democracies*, 1986

yang ada di dalam sistem politik merupakan produk dari sistem lama (bersifat non-demokratik). Menata ulang sistem yang acak inilah yang menjadi pekerjaan sulit (Kadi, 2006).³ Kerisauan yang sama, spesifik menyangkut persoalan hukum, ditunjukkan oleh Daniel S. Lev (2005). Ia menyebutkan empat hal mengapa proses hukum di Indonesia sesudah 1998 masih gagal. Hal yang *pertama*, kegagalan Orde Lama dan Orde Baru yang terlalu parah mengakibatkan negara sukar dibenah-kembali. Proses politik yang sebagian besar masih mewarisi gaya pemerintahan lama (baca: otoriter) tidak mendukung ke arah reformasi hukum yang ideal. *Kedua*, proses politik yang sulit mengalami perubahan turut menghambat proses hukum. Misalnya, penegakan supremasi sipil atas militer yang masih lamban, dan berekolnya elit-elit lama dalam pemerintahan, menjadi akar masalah yang mempersulit reformasi.

Ketiga, Lev menilai sejumlah pemerintah post-Soeharto gagal mengembangkan etos politik yang demokratik, yang tabu menegakkan hukum dalam menjalankan administrasi pemerintahan. Indikasi paling jelas adalah korupsi yang merajalela dan penyalahgunaan jabatan dalam berbagai bentuk. Lalu yang terakhir, berkaitan dengan generasi muda yang menjabat kedudukan dalam institusi hukum dan politik. "Seberapa besar peluang generasi muda membawa perubahan adalah hal yang pasti". kata Lev.⁴ Dengan kata lain Daniel S Lev meragukan adanya perubahan yang penting terjadi dalam waktu singkat. Maka diperlukan proses panjang dan pembenahan serius. Mulai dari presiden Habibie sampai presiden Megawati, Lev melihat tidak ada format pengembangan proses hukum yang berhasil Membawa Indonesia ke posisi sebagai Negara hukum yang kuat.

Sudah diupayakan minimal dua strategi pembenahan yang umum diterapkan di banyak negara, mengutip Lev, dan Indonesia belum sukses memakai salah satu atau dua-duanya.

Pertama, strategi jangka pendek yang bersifat radikal atau disebut model Napoleonik. Strategi ini mengandaikan adanya revolusi. Kedua, strategi jangka panjang dan gradual. Kalau strategi pertama mendaki perbaikan yang cepat, menyeluruh, radikal, hingga tuntas, maka strategi kedua menghendaki adanya proses panjang, dimana perlahan-lahan hukum dibenah dari aspek yang satu ke aspek yang lain.

Permasalahan

Tanpa berpretensi menjelaskan seluruh dimensi persoalan kenegaraan di Indonesia, dalam tulisan ini saya hendak menyoroti sistem pemilihan umum (pemilu) yang sudah diterapkan dan berupaya mencari solusi atas aneka kelemahan, kalau tidak disebut kegagalan, dari sistem

³ Saurip Kadi menjelaskan pentingnya penataan ulang sistem kenegaraan kita dalam bukunya berjudul, Menata Ulang Sistem Demokrasi dan TNI Menuju Peradaban Baru, Editor Boni Hargens, (Jakarta: Parrhesia, 2006)

⁴ S. Lev. Law and State in Indonesia, jurnal JENTERA Edisi 8 tahun III, Maret 2005, hal 85-88

yang ada. Hubungan antara Sistem Pemilu dan suatu pemerintahan yang dihasilkannya sangatlah penting untuk diperhatikan. Minimal ada empat faktor penting, menurut Richard S. Katz, yang perlu diperhatikan.⁵ yakni (1) mengenai koalisi yang akan dibangun oleh pemerintahan hasil pemilu. Hal ini paling berat menurut Katz kalau terjadi dalam pemerintahan presidensial; (2) Status mayoritas pemerintah. Dalam sistem parlementer, pemerintah mayoritas berarti pemerintah dari partai politik yang menguasai mayoritas kursi di parlemen, tetapi dalam sistem presidensial, pemerintah mayoritas tidak selalu berarti mayoritas juga di parlemen, maka bagaimana membangun pemerintah yang mayoritas tetapi tidak mendapat gangguan dari parlemen merupakan hal yang perlu dipertimbangkan dalam pemilu; (3) ketahanan suatu pemerintahan (*government's durability*). Sistem Proporsional, kata Katz, yang terlalu proporsional" (*hyperproportional*) rentan menghasilkan pemerintahan yang mengalami krisis terus-menerus⁶ Banyaknya kelompok politik yang berkoalisi dalam satu pemerintahan menyebabkan terjadinya tarik-menarik kepentingan yang berujung pada krisis politik. karena. Dan keempat, hasil pemilu menentukan pilihan pemerintah. "Semakin besar suatu pemerintahan koalisi semakin aktual keputusan atau pilihan yang diambil pemerintah karena pemerintah memperoleh masukan dari politisi yang berasal dari berbagai partai politik, baik di parlemen maupun di eksekutif," kata Katz dalam bukunya *Democracy and Elections*⁷ Maksud Katz harus dimengerti dalam konteks pemerintahan yang dibentuk oleh partai-partai yang menang dalam pemilu yang menerapkan sistem multipartai.

Indonesia adalah contoh aktual untuk gagasan Katz. Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla adalah pemerintahan koalisi. sebagian besar partai yang terlibat dalam koalisi bergabung setelah Partai Demokrasi berhasil memenangkan pasangan SBY-JK. Krisis politik dalam tubuh pemerintahan pun layak dijelaskan dari sudut pandang Katz dengan mempertimbangkan keberadaan pemerintahan mayoritas yang dibentuk dari *maximum winning coalition* seperti ini. Tampak bahwa sistem pemilu mempengaruhi model pemerintahan yang dihasilkannya.

Justru karena hal itulah, sistem pemilu "proporsional daftar tertutup" atau disebut juga oleh sebagian orang proporsional daftar ¹/₂ terbuka yang diterapkan dalam pemilu 2004 lalu, berdasarkan UU Pemilihan Umum Nomor 12 tahun 2003 tentang pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan UU Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dinilai mengandung kelemahan-kelemahan mendasar. Diantaranya, legitimasi para wakil di legislatif yang kurang kuat karena mayoritas menang dengan perolehan suara di bawah 20% dari total konstituen di masing-masing wilayah pemilihan (*constituency*). Persoalan

⁵ Richard S. Katz, *Democracy and Elections*, New York & Oxford: Oxford University Press, 1997) hal. 160-162

⁶ Ibid hal. 161

⁷ Ibid hal. 161

ini menimbulkan persoalan-persoalan turunan seperti lemahnya akuntabilitas para wakil, longgarnya ikatan emosional antara wakil dan konstituen, sukarnya melakukan pengawasan oleh konstituen terhadap wakil, dan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perwakilan.

Persoalan lain, khusus berkaitan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, ketentuan mengenai pembagian wilayah pemilihan berdasarkan teritorial menyebabkan kecenderungan mutlak bahwa presiden-wakil presiden dimenangkan oleh suara dari wilayah/teritori yang berpenduduk padat. Konsekuensinya, pemerintah yang dihasilkan oleh pemilu cenderung lebih mengutamakan kepentingan konstituen di wilayah bersangkutan daripada wilayah lain di luarnya. Kalau wilayah berpenduduk mayoritas tersebut dihuni oleh satu etnik dominan, bakal terjadi etno-politik.

Demokrasi yang kuat mensyaratkan secara mutlak adanya lembaga perwakilan yang *legitimate*, dimana wakil dan terwakil saling mengenal, diikat oleh kepercayaan yang mutual (timbang-balik), dan adanya pemerintah yang didukung oleh mayoritas penduduk dan oleh mayoritas wilayah otonom. Oleh karena itu, pembenahan sistem pemilu menjadi satu dari sekian isu yang urgen ditangani, lagipula sistem pemilu merupakan jantung dari legitimasi sebuah negara demokrasi modern (Tansey, 2004:174). Maka revisi Undang-Undang Pemilu mestinya didasarkan pada upaya mengatasi kelemahankelemahan yang ada bukan pada pertimbangan menang-kalah dalam pemilu berikutnya.

Sistem Pemilu

Umumnya dikenal dua sistem pemilu, yaitu *proportional representation system*, atau *multimember-proportional system*, atau sering disebut Sistem Proporsional Baja, dan *first-past-the post system*, atau *single-member district system*, atau sering disebut sistem Distrik.

Sistem Distrik

Sistem Distrik umumnya menganut *first-past-the post system*. yang artinya partai yang memperoleh jumlah suara terbanyak adalah pemenang yang sah, tidak dipersoalkan berapapun besaran suara yang diperoleh. Sistem ini diterapkan dalam pemilihan anggota Kongress di Amerika Serikat (House of Representative dan Senate), pemilihan anggota House of Commons di Inggris, pemilihan anggota House of Commons di Kanada, dan juga di banyak negara yang berbahasa Inggris.⁸

⁸ Austine Ranney, *Governing. An Introduction to Political Science*, 7th edition. (New Jersey: Prentice Hall, 1990), hal. 168

Varian lain dari sistem Distrik, yang memperhitungkan aspek mayoritas absolut (50% +1), disebut *Absolute Majority System*. Israel memakai sistem ini, termasuk juga Indonesia berdasarkan UU 12/2003 dan UU 23/2003. Dalam pemilu tahun 1995 di Israel, misalnya, Chirac hanya memperoleh 20.8% suara pada tahap pertama sedangkan saingannya, Jospin meraih 23.3%. tapi dalam pemilu tahap kedua (*runoff election/second ballot*), Jospin meraih 47.8% dan kemenangan beralih ke tangan Chirac dengan perolehan suara 52.2%. Pemilihan presiden 2004 lalu di Indonesia agak berbeda dengan pemilu Israel tahun 1995. Pada putaran pertama. SBY-JK (33,57%) sudah meraih suara terbanyak sebelum Megawati-Muzadi (26.61%) dengan total golput 20.24%, lalu pada putaran kedua, SBY-JK meraih 60.62% sedangkan MegawatiMuzadi 39.38% dengan presentase golput meningkat menjadi 22.56%.

Sistem Distrik membagi pemilih atas wilayah-wilayah pemilihan yang disebut "distrik" dalam tradisi Amerika Serikat, atau "konstituensi" dalam tradisi Inggris. Untuk memilih wakil dari setiap distrik/konstituensi yang duduk di lembaga perwakilan nasional, partai-partai politik bersaing melalui pemilu. Partai yang mendapat suara mayoritas, itulah yang menjadi pemenang (*winner takes all*), tanpa menyisakan suara bagi partai-partai yang lain. Partai-partai lain langsung masuk kotak. Suara yang diperoleh partai yang kalah dinyatakan hangus, tidak dapat digabungkan dengan total suara yang diperoleh dari distrik-distrik yang lain seperti halnya dalam sistem proporsional.

Asumsi dasar yang mendukung penerapan sistem Distrik antara lain, bahwa (1) ada ikatan emosional yang kuat antara wakil dan konstituen. Kedekatan emosional itu terjamin karena kandidat yang dicalonkan dalam pemilu harus berasal dari distrik yang bersangkutan sehingga lebih mudah dikenal oleh pemilihnya⁹. Dengan adanya kedekatan emosional, diyakini pula bahwa (2) akuntabilitas wakil terhadap konstituen lebih terjamin.

Di balik kelebihan-kelebihan tersebut, sistem Distrik dituduh kurang demokratis terkait dua argumentasi. *terutama*, ketentuan bahwa suara mayoritas memenangkan pemilihan, tanpa memperhitungkan jarak selisih perolehan suara, membuka peluang si wakil yang terpilih didukung oleh kurang dari 50% suara dari total pemilih pada suatu distrik. *Kedua*, ketentuan bahwa partai-partai yang kalah langsung masuk kotak, tidak selaras dengan prinsip kesetaraan dalam demokrasi. Kalau setiap warga-negara memiliki hak politik yang sama, maka dalam sistem Distrik hak itu dihilangkan hanya karena partai yang didukung oleh sebagian warga negara kalah dalam pemilu. Selain itu, sistem Distrik menyuburkan konflik politik

⁹ Tentang hal ini baca juga dalam buku W. J. M. Mackenzie. *Free Elections*, (London: George Allen and Unwin. 1958), hal. 115-116

antarpantai, terutama antara partai yang menang dengan partai yang kalah.

Sistem Proporsional

Sistem Proporsional tidak bermaksud menghilangkan sistem Distrik, hanya prinsip kedua sistem ini berbeda secara mendasar. Secara umum, sistem Proporsional disebut *multimember-proportional system*, tapi dalam pelaksanaan ada dua sistem yang lazim digunakan di banyak negara demokrasi yakni *party-list systems*, dan *single-transferablevote systems*. Dalam sistem party-list, partai menentukan kandidat dan pemilih hanya diperbolehkan memilih kandidat yang sudah ada dalam daftar partai. Dalam praktek ada sistem pemilu yang membiarkan pemilih memilih kandidat berbeda dari partai berbeda, tetapi ada juga sistem kaku yang hanya membolehkan pemilih memilih daftar kandidat dari satu partai. Dalam pemilihan anggota Knesset di Israel misalnya, pemilih boleh memilih kandidat berbeda dari daftar partai yang berbeda tetapi pemilih tidak boleh mengubah susunan kandidat dalam daftar partai. Sebaliknya di Belgia, pemilih boleh mengubah nomor urut kandidat yang ada dalam daftar partai, tetapi pemilih hanya memilih daftar kandidat dari satu partai. Sepanjang tujuh pemilu Orde Baru, Indonesia menganut sistem Proporsional ini, dimana para kandidat ditentukan oleh partai politik, pemilih samasekali tidak memiliki kebebasan untuk menentukan wakilnya.

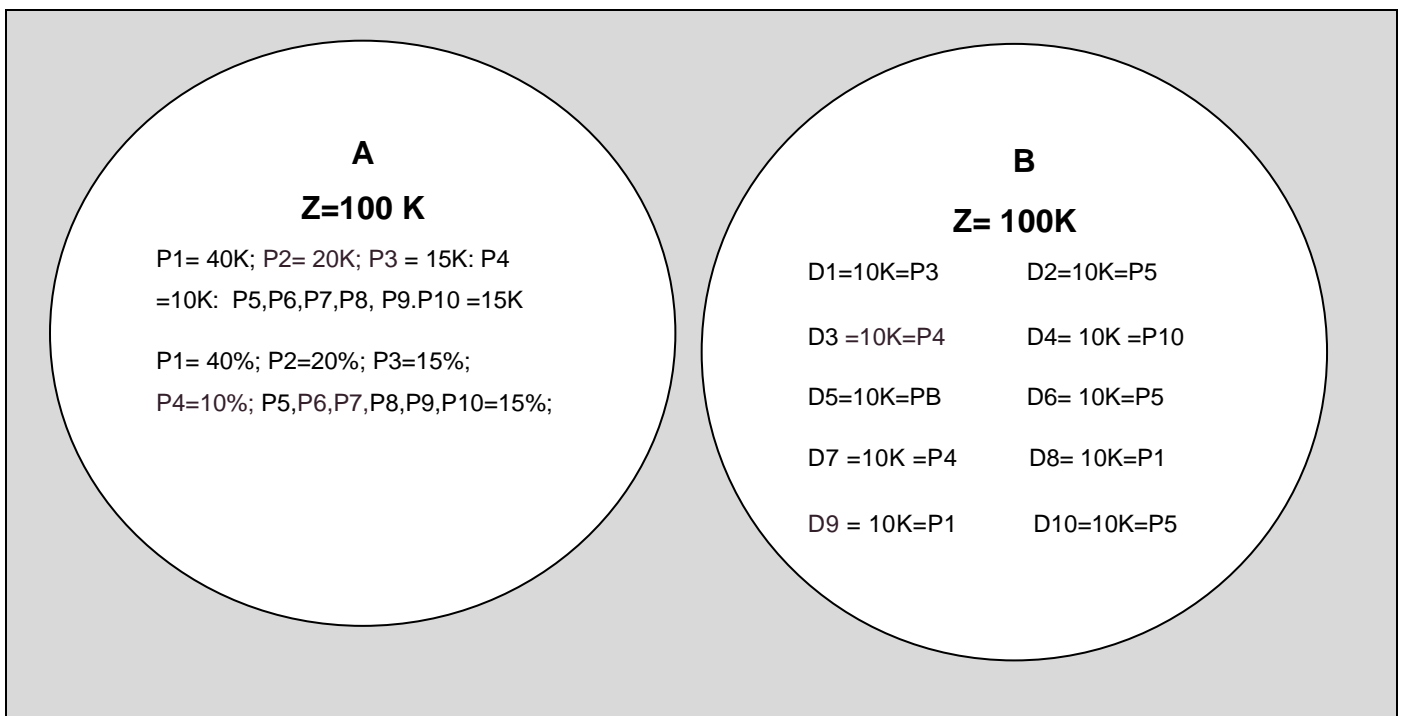
Dalam sistem *single-transferablevote*, pemilih tidak hanya memilih daftar kandidat yang disediakan partai politik. Terbuka kemungkinan pemilih mengusung kandidat independen melalui petisi atau gerakan politik yang sejenis. Karena penekanan dari sistem ini adalah pemilih memilih kandidat yang betul-betul sesuai dengan aspirasi masyarakat. Pemilu anggota Dail di Irlandia menganut model ini. Sebagian wakil di Dail adalah individu yang terpilih setelah mengajukan petisi dalam rangka mencantumkan nama dalam daftar kandidat dalam pemilu, di samping kandidat yang disediakan oleh partai politik.

Prinsip dasar sistem Proporsional, keseluruhan teritori nasional adalah satu unit pemilihan. Perolehan suara dalam pemilu diakumulasi secara nasional lalu dibagi berdasarkan bilangan pembagi pemilih (BPP) yang ditentukan dalam UU Pemilu. Perolehan kursi di parlemen ditentukan oleh jumlah total suara yang diperoleh partai dalam pemilu.

Sistem Proporsional dianggap lebih demokratis dari sistem Distrik karena tidak ada suara yang dihilangkan, konflik politik antarpantai juga bisa diminimalisasi. Namun demikian, sistem ini ditinggalkan di banyak negara karena cenderung memunculkan wakil di parlemen yang tidak memiliki kedekatan emosional dengan konstituen dan rendah akuntabilitas. Hal ini terjadi karena penentuan wakil oleh otoritas partai politik tidak mempertimbangkan aspek emosional antara wakil dan konstituen, sangat mungkin dan bahkan itu yang wring terjadi, wakil tidak dikenal oleh konstituen. Orang Papua misalnya diwakili oleh wakil yang berasal

dari Jawa Timur, demikian juga sebaliknya. Ini praktek lama pada masa Orde Baru sehingga perwakilan politik menjadi kurang produktif dalam melakukan fungsi agregasi dan artikulasi kepentingan rakyat/konstituen.

Bagan 1 : Model Sistem Pemilu



Keterangan:

A= Sistem Proporsional; B= Sistem Distrik

K= kursi Z= total kursi di parlemen

D1-D10 daerah pemilihan (distrik)

P1-P10 partai politik

Penjelasan:

Pada bagian A, dengan menggunakan sistem Proporsional, 40% dari total kursi di parlemen dikuasai oleh partai P1, 20% P2, 15% P3, 10% P4, dan sisanya dibagi-bagi diantara partai-gurem P5, P6, P7, P8, P9, dan P10.

Pada bagian B, menggunakan sistem Distrik, Daerah Pemilihan 1 (D1) dimenangkan oleh partai P3. Artinya di Distrik 1, P3 menguasai seluruh kursi, partai-partai lain masuk kotak, demikian juga dengan partai lain di distrik yang lain. Distrik 2, 6, dan 10 dimenangkan oleh P5, Distrik 3 dan D7 dimenangkan oleh P4, D4 dimenangkan oleh P10, D8 dan D9 dimenangkan oleh P1.

Sistem Campuran

Untuk mengatasi kelemahan dari masing-masing sistem yang ada, dalam pelaksanaan di berbagai negara, cenderung terjadi pencampuran antara sistem Distrik dan Proporsional. Variannya beragam tergantung negara yang menjalankannya. Di Indonesia berdasarkan UU Pemilu Nomor 12 tahun 2003, dan UU Pilpres 22 tahun 2003, sistem campuran yang dijalankan disebut "proporsional terbuka" (*open list proportional system*). Thailand sudah menerapkan sistem ini dalam pemilu tahun 2001 setelah amandemen Konstitusi tahun 1997. Sistem ini yang turut memberi peluang lebar bagi Thai Rak Thai yang dibentuk tahun 1998 untuk menguasai parlemen dan pemerintahan dengan menangnya Thaksin Sinawatra.

Sistem proporsional terbuka yang diterapkan dalam pemilu²⁰⁰⁴ lalu di Indonesia, memiliki sejumlah ketentuan, antara lain: (1) teritori nasional dibagi dalam berbagai konstituensi atau distrik atau daerah pemilihan. Pada setiap konstituensi ditetapkan kuota kursi di parlemen yang harus diperebutkan oleh partai-partai politik yang berkontestasi; (2) penentuan para kandidat dilakukan oleh partai politik dengan memakai daftar urut yang mementingkan aspek penomoran. Jumlah kursi yang diperoleh partai di parlemen ditentukan oleh jumlah suara yang didapat dengan mengutamakan kandidat pada nomor awal, kecuali kalau suara yang diperoleh kandidat tertentu mencapai batas bilangan pembagi pemilih (BPP); (3) pemilih bisa memilih langsung kandidat pada daftar yang tersedia di bilik suara, atau bisa langsung memilih partai politik¹⁰.

¹⁰ Dalam praktek di TPS (tempat pemungutan suara), pemilih yang memilih sekaligus kandidat dan partai, suaranya dianggap tidak sah, sebagaimana saga saksikan sendiri dalam penghitungan suara hasil pemilu 2004 di sejumlah TPS di wilayah pemilihan NTT I (Flores, Alor). Ketidakjelasan mengenai ketentuan ini potensial

Sistem ini dinilai lebih demokratis ketimbang Multimember-Proportional *System* atau pun *District System*,

Bagan 2: Rumus Bilangan Pembagi
Pemilih dalam Pemilu tahun 2004 di Indonesia

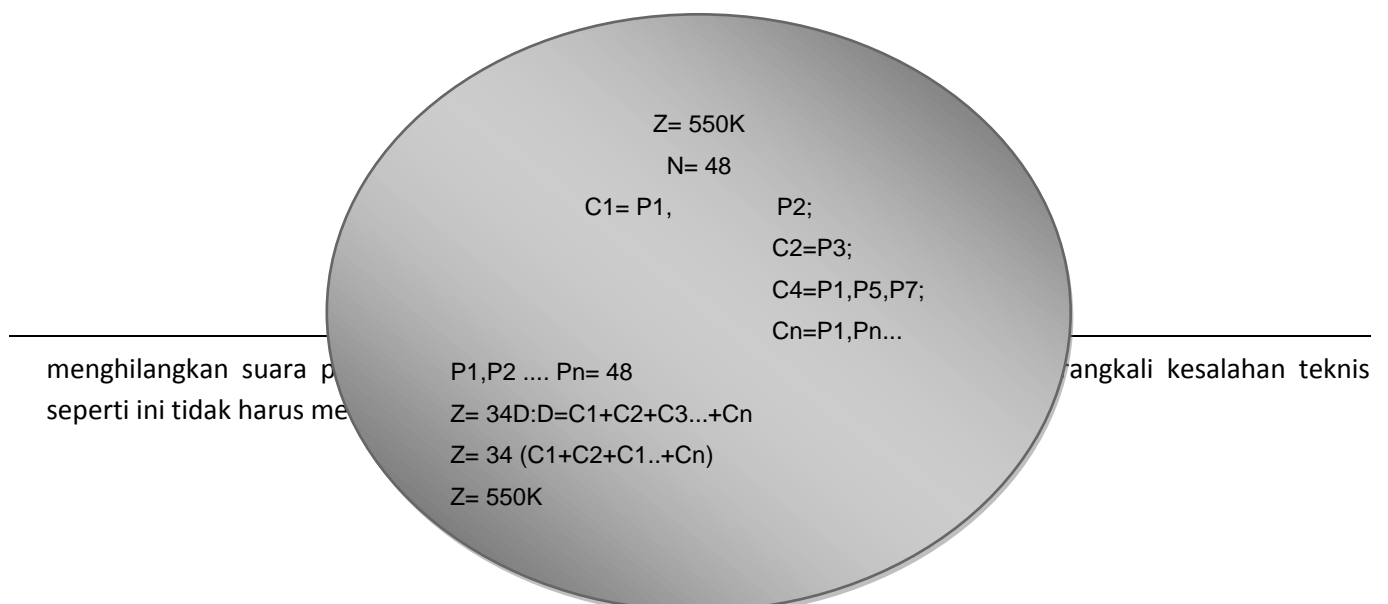
$$\%BPP = \frac{Z \text{ suara yang sah}}{Z \text{ jumlah kursi}} \times 100\%$$

Keterangan: Besarnya BPP adalah jumlah seluruh suara sah dibagi total jumlah pemilih dikali 100%.

karena jumlah suara yang hilang dalam pemilu bisa diminimalisasi, kecuali kalau perolehan suara salah satu kandidat dalam daftar partai mencapai bilangan pembagi pemilih. Tapi itu sangat sulit terjadi. Maka perolehan kursi ditentukan oleh total suara yang diperoleh partai setelah dibagi dengan BPP. Kalau ternyata, setelah dibagi dengan BPP, masih terdapat jatah kursi yang belum diklaim oleh partai politik tertentu, maka dihitung jumlah suara sisa terbanyak dengan perolehan suara dari partai kecil. Partai yang memperoleh suara sisa terbanyak mendapatkan jatah kursi yang tersisa.

Kelebihan lain, sistem ini mengadopsi kelebihan dari dua sistem yang ada (sistem Distrik dan proporsional) sekaligus meminimalisasi kelemahan dari kedua sistem yang ada. Misalnya, akuntabilitas wakil lebih terjamin karena ada ikatan emosional antara wakil dan konstituen sebagaimana dalam sistem Distrik, dan peluang konflik antarpolisi lebih minimal dibandingkan dalam system Distrik

Bagan 3 : Model Proporsional Terbuka



Keterangan:

Z = total kursi di parlemen nasional (DPR): n= jumlah partai peserta pemilu: D= propinsi (berjumlah 34); C= konstituensi/wilayah pemilihan di masing-masing propinsi yang dibagi berdasarkan komposisi penduduk.

Penjelasan:

Dalam pemilu 2004, total 550 kursi di DPR menyebar di antara ... partai politik dengan komposisi perolehan kursi di setiap propinsi untuk masing-masing partai beragam (lihat tabel 04). Tidak ada partai politik yang menguasai seluruh jatah kursi di satu atau lebih propinsi karena tidak ada kandidat partai yang perolehan suaranya mencapai BPP. Selain itu, ada partai gurem yang memperoleh kursi di parlemen karena suara sisa. Contoh, PKPI di propinsi NTT, wilayah pemilihan NTT I, yang memperoleh satu kursi di DPR (Beni K Harman) karena perolehan suara sisa lebih besar dari suara sisa partai lain.

Kelemahan paling mendasar dari sistem ini adalah munculnya para wakil yang legitimasinya rendah, karena hanya dimenangkan oleh kurang dari 50% suara pads masingmasing konstituensi. Bahkan berdasarkan survei sejumlah lembaga penelitian, mayoritas dari keseluruhan 550 anggota DPR RI hanya meraih suara rata-rata 20% dari total suara di konstituensi masing-masing. Lagi-lagi aspek legitimasi dan kadar kedemokratisan dipertanyakan dalam konteks ini.

Selain kelemahan yang disebutkan di atas, pelaksanaan sistem campuran dalam pemilu 2004 di Indonesia dinilai belum optimal dalam mendorong demokratisasi, karena partai politik masih menjadi kekuatan oligarkis (Michels, 1953)¹¹. Penentuan daftar urut oleh partai mengurangi kebebasan pemilih untuk menentukan wakil yang cocok. Pemilih dihadapkan pads pilihan yang tidak bebas karena pemilih tidak diperkenankan mengubah susunan kandidat di dalam daftar partai, sebagaimana itu bisa teradi dalam pemilihan anggota parlemen di Belgia.

¹¹ Mekanisme pemilihan langsung dalam praktek di banyak negara demokrasi merupakan strategi untuk mengurangi "oligarki partai" yang oleh Robert Michels dijelaskan sebagai kondisi dimana partai politik mendominasi proses politik. Tapi ternyata pemilihan langsung juga tidak otomatis mengurangi oligarki tersebut, tergantung pads system pemilu yang digunakan. Dalam system proporsional terbuka yang diterapkan di Indonesia, oligarki itu masih terlihat dalam bentuk pengaturan nomor urut pars kandidat oleh partai politik. Lih, Robert Michels, *Political Parties, A Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, terjemahan Inggris oleh Eden dan Cedar Paul, (Kanada: Batoche Books, 2001), khususnya di bagian 11, bab 5 mengenai the Struggle Between the Leaders and the Masses, hal. 98-100

Bagan 4 : Perolehan suara dan kursi 24 partai peserta Pemilu Legislatif tahun 2004¹²

Nama Partai Politik	Perolehan Suara	Persentase	Perolehan Kursi
1. PNI Marhaenisme	923.159	0.81%	1
2. Partai Buruh Sosial Demokrat	636.397		0
3. Partai Bulan Bintang	2.970.487		11
4. Partai Merdeka	842.541		0
5. Partai Persatuan Pembangunan	9.248.764	8,15%	58
6. Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.313.654	1,16%	5
7. Partai Perhimpunan Indonesia Baru	672.952	0,59%	0
8. Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1.230.455	1,08%	1
9. Partai Demokrat	8.455.225	7,45%	57
10. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.424.240	1,26%	1
11. Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855.811	0,75%	1
12. Partai Persatuan Nandlatul Ummah Indonesia	895.610	0,79%	0
13. Partai Amanat Nasional	7.303.324	6,44%	52
14. Partai Karya Peduli Bangsa	2.399.290	2,11%	2

¹² http://www.kpu.go.id/suara/hasilsuara—dpr_sah.php diakses pada tanggal 1 Juni 2007

15. Partai Kebangkitan Bangsa	11.989.564	10,57%	52
16. Partai Keadilan Sejahtera	8.325.020	7,34%	45
17. Partai Bintang Reformasi	2.764.998	2,44%	13
18. Partai Demokrasi Indonesia Pedurangan	21.026.629	18,53%	109
19. Partai Damai Sejahtera	2.414.254	2,13%	12
20. Partai Golongan Karya	24.480.757	21,58%	128
21. Partai Patriot Pancasila	1.073.139	0,95%	0
22. Partai Sarikat Indonesia	679.296	0,60%	0
23. Partai Persatuan Daerah	657.916	0,58%	0
24. Partai Pelopor	878.932	0,77%	2

Mungkinkah sistem pemilu di Indonesia memberi kebebasan yang optimal kepada pemilih untuk menentukan wakilnya di parlemen? Pertanyaan ini banya bisa Dijawab dengan adanya formulasi pemilu barn yang betul-betul menjamin kebebasan konstituen dalam menentukan wakilnya, dan menjamin akuntabilitas wakil terhadap konstituen secara maksimal. Di sini saya ingin menawarkan sistem hibrida seperti yang diterapkan di Jerman, tentu dengan sambil mempertimbangkan kekhususan konteks Indonesia.

Model Hybrids: Tawaran untuk Pemilu 2009

Jerman memakai sistem yang unik, di antara negara-negara demokrasi di Eropa. Model Jerman Bering disebut "model hibrida"¹³, suatu model pencampuran yang ditetapkan dalam Konstitusi Post-Nazi, hasil amandemen sesudah Perang Dunia II. Ketika Jerman terbelah dua, model ini diterapkan di Republik Federal Jerman (Jerman Barat). Ketika tembok Berlin

¹³ Austine Ranney, Ibid, hat. 175

diruntuhkan tahun 1990, Bundestag memperbesar jumlah kursi bagi perwakilan nasional dari total 16 negara bagian (*lander*) menjadi total 663.

Sistem Hibrida Jerman oleh para sarjana ilmu politik Eropa disebut sebagai sistem ideal yang harus diteladani oleh negara-negara demokrasi di dunia. Ia merupakan penggabungan sistem proporsional dan sistem distrik yang memadai. Jerman dibagi atas 328 konstituensi (wilayah pemilihan) dan masing-masing konstituensi memilih satu (1) wakil untuk duduk di Bundestag. Pemilihan wakil dari kalangan independen (non-partai) ini dilakukan pada tahap pertama dalam pemilu nasional. Tahap kedua, pemilih memilih 328 wakil dari daftar kandidat yang disediakan oleh partai politik yang ada di masing-masing konstituensi. Tujuh (7) wakil yang tersisa adalah utusan khusus yang disebut *surplus mandates*, baru ada sejak tahun 1990.

Indonesia perlu mengikuti model hibrida Jerman, sambil menggabungkan beberapa prinsip perwakilan dalam pemilu seperti perwakilan minoritas dan perwakilan geografis. Umumnya negara-negara yang menganut sistem campuran, membagi wilayah pemilihan berdasarkan perwakilan geografis¹⁴. Ini baik, tetapi

¹⁴ Douglas J. Amy, *Behind the Ballot Box, A Citizen's Guide to Voting System*, (Westport, USA: 2000), hal. 13

Bagan 5 : Komposisi Perolehan kursi di Bundestag Jerman
dalam Pemilu 1990

Partai Politik	Jumlah Kursi	Persentase (%)
C D U	248	37.4
F D P	57	8.6
C S U	57	8.6
S D P	226	34.1
Greens/Alliance '90	49	7.4
PDS	24	3.6
Laing	2	0.3

Sumber: Austine Ranney, *Governing, An Introduction to Political Science*. 7th edition, (New Jersey: Prentice Hall, 1990), hal. 177 yang dikutip dari Keesing's Record of World Events (London: Longman's 1990), pp. 37904-5.

menjadi tidak adil dalam konteks demokrasi, ketika perwakilan geografis tidak menjamin keadilan bagi kelompok-kelompok minoritas (etnik, agama, gender, kepentingan, dll). Dengan kata lain, (1) ketidakadilan bagi kelompok minoritas adalah salah satu risiko dari sistem pemilu yang diterapkan di Indonesia¹⁵.

Selain itu, (2) kebebasan memilih yang tidak dijamin secara optimal merupakan persoalan lain yang mendasar. Ketentuan mengenai nomor urut dalam daftar partai mengekang hak memilih. Lalu yang berikut, (3) oligarki partai politik masih kuat karena seluruh anggota DPR yang berjumlah 550 berasal dari partai politik, tanpa satu pun dari kalangan independen yang diusung oleh rakyat atau kelompok kepentingan dan organisasi massa (ormas) lainnya.

Tiga hal ini rang mendasar. saya kira, kalau kita ingin merumuskan sistem pemilu yang ideal. Dalam rangka ini, di sini kita perlu memikirkan model Hibrida, meskipun tidak harus persis seperti yang diterapkan di Jerman. Ada beberapa poin dari model Hibrida yang ingin saya tawarkan untuk Indonesia ke depan:

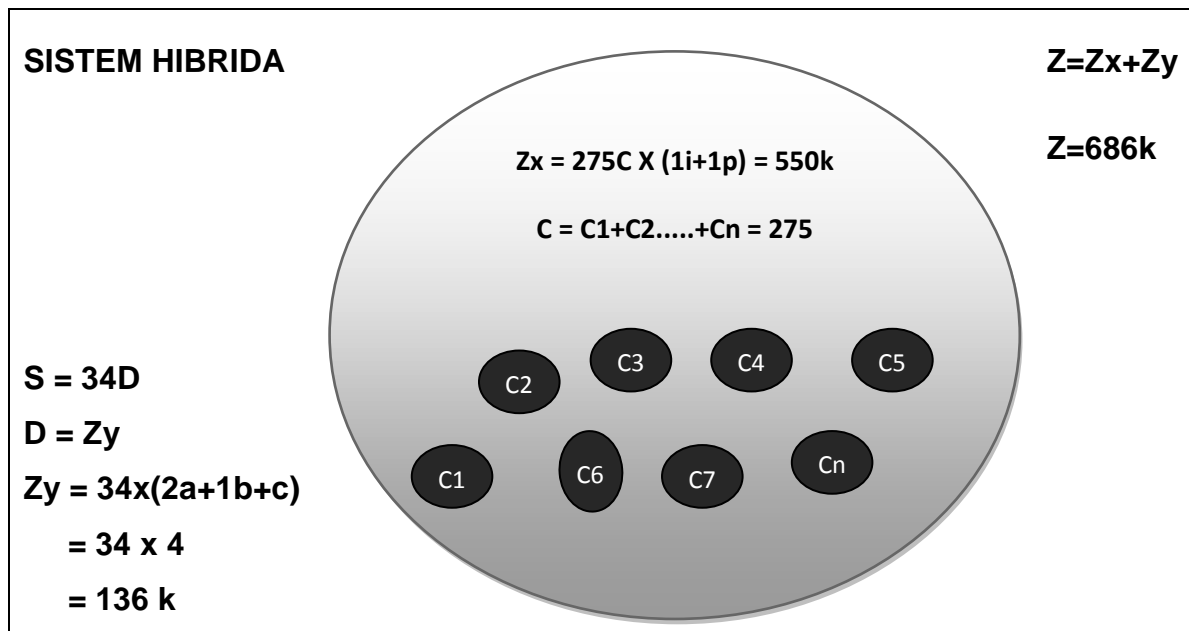
1. Sistem Pemilu yang digunakan adalah Sistem Campuran antara Proporsional dan Distrik dengan sejumlah variasi sebagaimana dimaksud pada poin-poin selanjutnya di bawah ini.
2. Teritori nasional dibagi atas 275 konstituensi (wilayah pemilihan), tanpa harus mempertimbangkan teritori propinsi, tetapi berdasarkan komposisi penduduk. Pembagian konstituensi berdasarkan komposisi penduduk, tanpa mempertimbangkan propinsi,

¹⁵ Padahal perwakilan minoritas menjadi salah satu syarat dari kesetaraan dan keadilan yang substansial dalam demokrasi. lih, Ibid.

dimaksudkan untuk mereduksi kemungkinan koalisi politik antara kandidat tertentu atau partai tertentu dengan gubernur atau walikota/bupati setempat. Setidaknya kalau kandidat/ partai ingin membayar gubernur, bupati/walikota di satu konstituensi, ia harus mengeluarkan uang lebih banyak karena sangat mungkin satu konstituensi adalah teritori dari sejumlah provinsi dan kabupaten/kota. Sebagai contoh, Depok dan Jakarta Timur adalah satu konstituensi. Depok teritori dari Provinsi Jawa Barat dan Jakarta Timur adalah teritori Provinsi DKI Jakarta. Kandidat atau partai yang ingin memakai "politik uang" harus mendekati dua gubernur yang ada, ditambah lagi walikota di dua daerah yang bersangkutan.

3. Di Jerman, konstituensi berjumlah 328 sedangkan negara bagian (*lander*) hanya 16. Artinya konstituensi tidak dibuat berdasarkan *lander*. Masing-masing konstituensi memilih 2 wakil, dimana 1 adalah wakil independen, dan yang lain wakil dari partai politik. Dengan demikian, keseluruhan anggota DPR sebagai *lower-house* adalah 550. Komposisi anggota DPR yang berasal dari kelompok independen dan partai politik bermaksud untuk mengurangi dominasi kepentingan partai politik dalam proses politik di parlemen.
4. Pemilu dilakukan dalam dua tahap. Khusus untuk pemilu legislatif, tahap pertama adalah pemilihan wakil independen, dan tahap kedua pemilihan wakil berdasarkan daftar kandidat yang disediakan oleh partai politik. Pemilihan tidak menganut prinsip mayoritas absolute, artinya tidak harus mencapai $50\% + 1$. Namun untuk pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilu dua tahap dimaksudkan untuk mencapai mayoritas absolut ($50\% + 1$).
5. Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai *upper-house* tetap dipertahankan sebagai wakil geografis/ provinsi (masing-masing provinsi mempunyai wakil) dengan jumlah yang tidak berubah (4 orang dari masing-masing provinsi).
6. Jumlah anggota DPD dari masing-masing provinsi dibagi dalam dua kategori, yakni 2 orang sebagai wakil daerah, dan 2 yang lain sebagai wakil kelompok minoritas (agama/etnik yang tentunya beragam di masing-masing provinsi) dan wakil dari kelompok kepentingan (buruh, petani, nelayan, dll). Penentuan dua (2) wakil yang terakhir melalui proses pemilu yang *fair* dengan tetap memberikan kewenangan penuh pada pemilih. Masing-masing kelompok kepentingan atau kelompok minoritas mengajukan daftar kandidat yang akan dipilih dalam pemilu.

Bagan 6 : Model Hybrida untuk Indonesia



Keterangan:

S= teritori nasional (*state*)

D= propinsi (*district*)

Zy= total kursi untuk DPD; a= wakil daerah/propinsi, b= wakil minoritas, c= wakil kelompok kepentingan (tani, nelayan, buruh,dll)

Zx= total kursi untuk DPR; i= wakil independen, p= wakil partai politik

Z = total kursi di parlemen (DPR + DPD)

C= daerah pemilihan (*constituency*) sebanyak n=275

Penjelasan:

Sistem Hybrida adalah satu bentuk sistem campuran, dimana seluruh wilayah Indonesia dibagi dalam 275 daerah pemilihan (C) untuk total 34 propinsi (D) yang ada. Masing-masing konstituensi memilih dua wakil wakil dengan masing-masing wakil independen (i) dan partai politik (p). Pemilu legislatif memilih total 686 anggota parlemen yang terdiri dari 550 anggota DPR dan 136 anggota DPD. Dari total 550 anggota DPR, 275 adalah wakil independen, 275 lagi wakil partai politik. Dari total 13 anggota DPD, 68 adalah wakil daerah, 34 wakil kelompok minoritas, dan 34 wakil kelompok kepentingan (buruh, tani, nelayan).

7. Keberadaan MPR dihilangkan dan kewenangan DPD diperkuat dalam rangka mewujudkan parlemen bikameral yang kuat.

Penutup

Sistem pemilu dimaksudkan untuk menegakkan prinsip demokrasi yang ash. Maka dari itu, sangat penting dipikirkan kesesuaian antara sistem pemilu dengan kondisi atau karakter masyarakat politik (*polity*), dan dengan lingkungan dalam (*internal environment*) dari sistem politik.

Kalau tidak, pemilu samasekali tidak mengubah keadaan masyarakat, dan demokrasi tidak bisa berkembang.

Dalam rangka inilah, Indonesia perlu membenahi kembali UU Pemilu, tidak hanya diarahkan pada perebutan kekuasaan yang menguntungkan para pembuat undang-undang, tetapi diarahkan pada pematangan demokrasi yang menjamin hak setiap orang dan setiap kelompok dalam suatu negara. *

DAFTAR PUSTAKA

- Amy, Douglas J.. *Behind the Ballot Box, A Citizen's Guide to Voting System*. Westport, USA: 2000
- Baker, Richard W. (Ed.) *et al., Indonesia, The Challenge to Change*, Singapura: ISEAS.1999
- Katz, Richard S..*Democracy and Elections*.New York & Oxford: Oxford University Press.1997
- Kadi, Saurip. *Menata Ulang Sistem Demokrasi dan TNI Menuju Peradaban Baru*. Editor Boni Hargens. Jakarta: Parrhesia. 2006
- Lev, Daniel S.. *Lawand State in Indonesia*. Jurnal JENTERA, Edisi 8 tahun 111, Maret 2005
- Mackenzie, W.J.M., *Free Elections*, London: George Allen and Unwin, 1958
- Michels, Robert. *Political Patties, A Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* terjemahan Inggris oleh Eden dan Cedar Paul, Kanada: Batoche Books.2001
- O'Donnell, Guillarno & Philippe Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion About Uncertain Democracies*. 1986
- Ranney, Austine. *Governing, An Introduction to Political Science*. 7th edition. New Jersey: Prentice Hall. 1990
- <http://www.kpu.go.id/suara/hasilsuara-dpr-sah.php>