

Seri Demokrasi Elektoral  
Buku 8

# Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik Dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih



Seri Demokrasi Elektoral

Buku 8

**Memaksimalkan Derajat  
Keterwakilan Partai Politik  
Dan Meningkatkan  
Akuntabilitas Calon Terpilih**



Kingdom of the Netherlands

Danish International  
Development Agency



## Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik Dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih

### BUKU 8

#### Penanggung Jawab :

Utama Sandjaja

#### Tim Penulis :

Ramlan Surbakti  
Didik Supriyanto  
Topo Santoso

#### 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

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

BPP	:	bilangan pembagi pemilihan
Dapil	:	daerah pemilihan
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota
DCT	:	Daftar Calon Tetap
KPPS	:	Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPU	:	Komisi Pemilihan Umum
MA	:	Mahkamah Agung
MK	:	Mahkamah Konstitusi
P4	:	Panitia Pemilihan Kecamatan
Parpol	:	partai politik
Pemilu	:	pemilihan umum
PPK	:	Panitia Pemilihan Kecamatan
PPS	:	Panitia Pemungutan Suara
TPS	:	Tempat Pemungutan Suara
UU	:	Undang-Undang
UU 1945	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

## Kata Pengantar

---

### Direktur Eksekutif Kemitraan

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

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

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

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

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

simulasi matematika pemilu, dan juga studi kepustakaan dari banyak referensi mengenai pemilihan 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, Topo Santoso, 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 pemilihan 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 pemilihan 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**

## Daftar Isi

Daftar Singkatan .....	iii
Kata Pengantar .....	iv
<b>Bab 1</b> <b>Pendahuluan .....</b>	<b>1</b>
<b>Bab 2</b> <b>Formula Pemilihan Dan Keterwakilan Partai .....</b>	<b>3</b>
A. Metode Pembagian Kursi .....	5
B. Metode Kuota .....	8
C. Metode D'hondt .....	10
D. Metode Sainte-Lague .....	10
E. Contoh Penerapan Ketiga Metode Pembagian Kursi.....	12
F. Metode Pembagian Kursi Yang Paling Adil .....	15
<b>Bab 3</b> <b>Akuntabilitas Calon Terpilih: Partai Politik Ataukah Konstituen?.....</b>	<b>17</b>
A. Peserta Pemilu Dan Akuntabilitas Calon Terpilih.....	20
<b>Bab 4</b> <b>Metode Pembagian Kursi Dan Akuntabilitas Calon Terpilih Anggota DPR Dan DPRD Hasil Pemilu 2009 .....</b>	<b>27</b>
A. Metode Pembagian Kursi Pemilu Anggota DPR Dan DPRD .....	27
B. Anggota DPR Dan DPRD Akuntabel Kepada Siapa? .....	30
<b>Bab 5</b> <b>Rekomendasi Untuk Metode Pembagian Kursi Danakuntabilitas Calon Terpilih.....</b>	<b>33</b>
A. Metode Sainte-Lague .....	33

B. Akuntabel Kepada Partai Politik.....	34
Daftar Pustaka .....	38

## **BAB 1** **Pendahuluan**

Sesuai dengan judul, dua pertanyaan menjadi fokus tulisan ini. *Pertama*, formula pemilihan atau metode pembagian kursi macam apakah yang lebih menjamin keterwakilan partai politik yang lebih adil di lembaga perwakilan rakyat? *Kedua*, desainsistem pemilihan umum macam apakah yang lebih menjamin akuntabilitas calon terpilih?

Formula pemilihan merupakan salah satu unsur sistem pemilihan umum, sedangkan akuntabilitas calon terpilih berkaitan dengan konsekuensi atau implikasi satu atau lebih unsur sistem pemilihan umum.

Pertanyaan pertama diajukan karena formula pemilihan yang digunakan dalam sistem pemilihan umum proporsional selama ini dipandang tidak adil. Metode kuota atau penggunaan Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP) dalam pembagian kursi setiap daerah pemilihan kepada partai politik peserta pemilu (P4) niscaya akan menghasilkan sisa kursi dan sisa kursi dibagikan kepada P4 berdasarkan urutan sisa suara terbanyak (*the largest remainder*).

Yang dipertanyakan tidak saja penerapan metode itu yang sangat kompleks, tetapi juga ketidakadilan dalam pembagian kursi. Ketidakadilan dalam pembagian sisa kursi terjadi karena dua P4 dapat memperoleh kursi dalam jumlah yang sama padahal P4 yang satu memiliki suara sah lima kali lima banyak daripada jumlah suara sah P4 yang lain.

Pertanyaan kedua diajukan tidak saja karena mempertanyakan kepada siapa calon terpilih akuntabel, tetapi juga desain sistem pemilihan umum macam apakah yang lebih menjamin akuntabilitas calon terpilih.

Setelah Bab Pendahuluan ini, akan disajikan kerangka konseptual tentang Sistem Pemilihan Umum karena judul buku ini hanya dapat dipahami melalui aspek-aspek yang membedakan tiga model sistem pemilihan umum. Salah satu yang membedakan ketiga model sistem pemilihan umum adalah Formula Pemilihan dan Metode Pembagian Kursi (*Apportionment*) setiap daerah pemilihan kepada P4. Faktor lain yang membedakan ketiga model sistem pemilihan umum adalah derajat keterwakilan rakyat dan derajat akuntabilitas calon terpilih. Derajat keterwakilan rakyat dan derajat akuntabilitas calon

terpilih tidak lain merupakan konsekuensi langsung dari formula pemilihan atau metode pembagian kursi yang digunakan oleh suatu sistem pemilihan umum. Karena itu yang diuraikan dalam Bab 2 ini tidak saja akan berisi uraian tentang berbagai metode pembagian kursi beserta kelebihan dan kelemahannya ditinjau dari segi derajat keterwakilan politik, tetapi juga sejumlah kriteria yang perlu digunakan dalam memilih metode pembagian kursi.

Bab 3 akan berisi deskripsi berbagai bentuk akuntabilitas calon terpilih beserta kelebihan dan kelemahannya, serta kriteria yang digunakan untuk memilih bentuk akuntabilitas calon terpilih.

Pada Bab 4 akan dideskripsikan data penerapan metode pembagian kursi kuota dan prinsip "the largest remainder" pada Pemilu Anggota DPR dan DPRD Tahun 2009 dengan segala kelebihan dan kelemahannya. Selain itu dalam Bab yang sama juga akan disajikan deskripsi tentang bentuk akuntabilitas calon terpilih yang diterapkan dan dijalankan oleh hasil Pemilu Anggota DPR dan DPRD Tahun 2009.

Jawaban atas dua pertanyaan di atas akan disajikan pada Bab 5. Yang akan ditawarkan tidak saja jawaban atas pertanyaan tersebut, tetapi terutama alasan dan bukti pendukung alasan tersebut. Pada akhirnya, tulisan ini diakhiri dengan Bab yang berisi rekomendasi konkret tentang metode pembagian kursi yang adil dan desain sistem pemilihan umum yang lebih menjamin akuntabilitas calon terpilih dalam bentuk rumusan kebijakan dan rumusan pasal.

## **BAB 2** **Formula Pemilihan Dan Keterwakilan Partai**

Secara teknis pemilihan umum merupakan prosedur mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara di lembaga legislatif dan eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun daerah. Salah satu bentuk prosedur yang diperlukan untuk mengkonversi suara pemilihan menjadi kursi penyelenggara negara adalah sistem pemilihan umum.

Sistem pemilihan umum terdiri atas empat unsur yang tidak saja bersifat sekuens, (dengan pola urutan tertentu), tetapi juga bersifat mutlak dan setidak-tidaknya dua unsur yang tidak bersifat mutlak. Empat unsur pertama disebut bersifat sekuens karena unsur yang pertama (Besaran Daerah Pemilihan) menentukan unsur kedua (Peserta dan Pola Pencalonan); unsur pertama dan kedua menentukan unsur ketiga (Model Penyuaaran); dan unsur pertama, kedua, dan ketiga menentukan unsur keempat (Formula Pemilihan dan Penetapan Calon Terpilih).

Besaran Daerah Pemilihan harus disebut pertama tidak hanya karena menyangkut jumlah kursi penyelenggara negara yang dialokasikan kepada setiap daerah pemilihan (dapil) atau diperebutkan oleh P4; tetapi juga menyangkut lingkup suara pemilih yang akan menentukan partai politik/calon yang akan mendapatkan kursi tersebut. Besaran Daerah Pemilihan menentukan Peserta Pemilu dan Pola Pencalonan: Besaran Dapil Tunggal niscaya tidak akan menjadikan partai politik sebagai Peserta Pemilu, melainkan menempatkan Calon sebagai Peserta Pemilu; sedangkan Besaran Dapil Madya/Menengah dan Besar niscaya tidak akan menempatkan Calon sebagai Peserta Pemilu, melainkan partai politik sebagai Peserta Pemilu.

Pola pencalonan, baik berupa sistem daftar (*closed list system*) maupun berupa sistem daftar calon terbuka, hanya terjadi kalau Besaran Dapil Madya atau Besar. Model pemberian suara kepada partai akan diadopsi hanya kalau Partai Politik ditetapkan sebagai Peserta Pemilu dan menggunakan sistem daftar atau sistem daftar calon tertutup. Besaran Dapil Tunggal niscaya menempatkan Calon sebagai Peserta Pemilu. Kalau calon sebagai peserta pemilu niscaya model pemberian suara yang digunakan pastilah pemberian

suara kepada calon dan formula atau metode penetapan calon terpilih pastilah mayoritarian atau pluralitarian.

Keempat unsur ini bersifat mutlak karena salah satu unsur saja tidak ada maka proses penyelenggaraan pemilihan umum tidak akan dapat mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara. Kalau tidak ada Besaran Dapil, tidaklah jelas berapa kursi penyelenggara negara yang akan dipilih oleh para pemilih. Kalau tidak ada Peserta Pemilu, siapa yang akan bersaing mendapatkan kursi penyelenggara negara? Kalau model pemberian suara tidak ditentukan, tidaklah jelas bagaimana pemilih memberikan suara dan kepada siapa pemilih memberikan suara. Apabila tidak ada formula pemilihan atau metode pembagian kursi, bagaimana mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara?

Selain keempat unsur tersebut, terdapat dua unsur lain yang tidak bersifat mutlak, yaitu ambang-batas masuk parlemen (*parliament threshold*) dan kalender waktu penyelenggaraan berbagai jenis pemilu. Kedua unsur ini disebut bersifat tidak mutlak karena tanpa unsur ini proses penyelenggaraan pemilu masih mampu mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara. Unsur ini digunakan hanya kalau ada tujuan tertentu yang hendak dicapai.

Menurut Powell, pemilihan umum melaksanakan dua fungsi utama, yaitu memungkinkan pemilih meminta pertanggungjawaban (akuntabilitas) pemerintah dan memungkinkan pandangan pemilih diwakili di parlemen.<sup>1</sup> Kedua fungsi ini bertentangan satu sama lain sehingga memang harus dipilih salah satu. Sistem pemilihan umum mayoritarian pada dasarnya mengharuskan penyelenggara negara terpilih akuntabel kepada pemilih sedangkan sistem pemilihan umum proporsional (*Proportional Representation*, PR) memfasilitasi sistem parlemen menjadi representasi konstituen secara ideologis.

Sistem pemilihan umum mayoritarian ditandai oleh empat karakteristik berikut: Besaran Dapil Tunggal (*single-member constituency*), Calon sebagai Peserta Pemilu, suara diberikan kepada calon, dan penggunaan formula mayoritarian (penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak) atau pluralitarian (suara lebih banyak). Dalam sistem seperti ini sangat jelas siapa mewakili

siapa, sekaligus siapa akuntabel kepada siapa. Dalam sistem mayoritarian dan pluralitarian, calon terpilih akuntabel kepada konstituen. Kalau konstituen bersifat majemuk, calon terpilih cenderung lebih akuntabel kepada mayoritas pemilih dari suatu konstituen. Karena itu para pemilih cenderung menggunakan suaranya sebagai instrumen untuk memberikan insentif (*reward*) kepada calon yang dinilai memenuhi janjinya dan memberikan disinsentif (*punishment*) kepada calon yang dinilai ingkar janji. Hal yang terakhir ini akan terjadi apabila jumlah partai yang mengajukan calon sangat sedikit.

Sistem pemilihan umum proporsional (PR) ditandai oleh empat karakteristik berikut: Besaran Dapil Madya atau Besar, Partai Politik sebagai Peserta Pemilu, dan penggunaan model Pencalonan sistem daftar (tertutup atau terbuka), memberikan suara kepada partai dan/atau calon, dan menggunakan formula perwakilan berimbang (proporsional). Sistem pemilihan umum seperti ini niscaya menempatkan partai politik dalam posisi sentral. Tidak saja karena partai politiklah yang bertindak sebagai peserta pemilu, tetapi juga karena partai politiklah yang menentukan siapa calon yang masuk dalam daftar.

Karena itu, dalam sistem PR, calon terpilih tidak akuntabel secara langsung kepada konstituen, melainkan akuntabel melalui partai politik. Formula pemilihan atau metode pembagian kursi setiap dapil kepada P4 yang digunakan sangat beragam, sebagaimana akan dijelaskan nanti. Akan tetapi semuanya berdasarkan prinsip bahwa: setiap partai politik mendapatkan kursi proporsional dengan jumlah suara sah yang diperolehnya. Karena itu pemilih cenderung memberikan suaranya kepada partai berdasarkan pertimbangan bahwa partai itu bertindak mewakili aspirasi dan pandangan konstituen.

## Metode Pembagian Kursi

Sistem pemilihan umum dengan Dapil Berwakil Tunggal (*single-member constituency*) setidaknya-tidaknya menggunakan dua alternatif metode pembagian kursi, yaitu formula mayoritarian dan formula pluralitarian. Sistem pemilihan umum yang menggunakan Formula Mayoritarian mengkategorikan seorang calon sebagai calon terpilih apabila memperoleh suara sah yang melebihi kombinasi jumlah suara sah yang diperoleh calon lain. Konkretnya, formula mayoritarian menetapkan jumlah suara sah lebih dari 50 persen (suara terbanyak, mayoritas) sebagai jumlah minimal yang harus dicapai oleh seseorang untuk dinyatakan sebagai calon terpilih. Sistem pemilihan umum yang menggunakan Formula Pluralitarian mengkategorikan seorang

<sup>1</sup> G. Bingham Powell, Jr., *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, NJ: Yale University Press, 2000.

calon sebagai calon terpilih apabila memperoleh suara sah yang melebihi jumlah suara sah masing-masing calon lain. Konkretnya, formula pluralitarian menetapkan jumlah suara sah yang "lebih banyak" sebagai jumlah suara minimal yang harus dicapai untuk dapat dinyatakan sebagai calon terpilih. Formula Pluralitarian acapkali juga disebut sebagai *First Past the Post* atau *FPTP*.<sup>2</sup>

Akan tetapi, karena Indonesia mengadopsi sistem pemilihan umum proporsional (*Proportional Representation, PR*) dengan Dapil Berwakil Ganda (*multi-member constituency*); metode pembagian kursi kepada setiap Partai Politik Peserta Pemilu tidak akan menggunakan formula mayoritarian ataupun pluralitarian tersebut. Dalam sistem pemilihan umum proporsional (PR), kursi dibagikan kepada Partai Politik Peserta Pemilu (P4) berdasarkan proporsi suara yang diperoleh. Artinya setiap kursi berharga  $1/N$  dari jumlah suara dalam pemilu yang memperebutkan  $N$  kursi dalam sebuah dapil tertentu.

Kalau jumlah kursi yang diperebutkan di suatu dapil sebanyak 6 kursi, setiap P4 akan memperoleh satu kursi kalau mencapai  $1/6$  dari jumlah suara keseluruhan di dapil tersebut. Kalau suatu P4 mencapai  $3,4/6$  dari jumlah suara keseluruhan, yang dilakukan oleh Metode Webster adalah membulatkan angka itu ke bawah sehingga P4 itu memperoleh 3 (tiga) kursi. Akan tetapi terdapat berbagai cara menghadapi pecahan "*fractions*" atau berbagai formula tersedia membagi kursi dapil tersebut.

Metode pembagian kursi ini pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu Metode Kuota dan Metode Divisor atau Rerata Paling Tinggi (*highest average methods*).<sup>3</sup> Pembagian kursi berdasarkan Metode Kuota dilakukan dengan cara menetapkan satu kuota lebih dahulu. Satu kuota sama dengan jumlah suara yang harus dicapai oleh suatu P4 untuk mendapatkan satu kursi. Kuota diperoleh dengan membagi jumlah suara sah yang diperoleh oleh semua P4 dengan jumlah kursi yang harus diisi di suatu dapil. Kursi yang dialokasikan untuk suatu dapil kemudian dibagikan kepada P4 berdasarkan jumlah suara sah yang diperolehnya. Biasanya, tetapi tidak selalu, kursi yang belum terbagi (sisa kursi) dibagikan kepada P4 berdasarkan urutan sisa suara

2 Kalau peserta pemilu di suatu dapil terdiri atas A dengan 9 suara, B dengan 26 suara, C dengan 53 suara, dan D dengan 12 suara, calon terpilih menurut Formula Mayoritarian adalah C. Kalau peserta Pemilu di suatu dapil terdiri atas A dengan 21 suara, B dengan 27 suara, C dengan 23 suara, dan D dengan 19 suara, calon terpilih menurut Formula Pluralitas atau FPTP adalah B.

3 European Democracies, *Glossary: Electoral Formulas*, <http://www.elections ineurope.org/glossary.asp>; tanggal 22 Februari 2012.

terbanyak. Yang termasuk Metode Kuota adalah Kuota Hare, Kuota Droop, dan Kuota Imperiali beserta variannya masing-masing, seperti Hagenbach-Bischoff dan Hare-Niemeyer.

Pembagian kursi berdasarkan Metode Divisor atau Rerata Tertinggi dilakukan dengan caramembagi jumlah suara setiap P4 dengan sederet angka pasti (*a fixed series of numbers*)—hal ini dilakukan berulang-ulang. P4 yang mencapai angka tertinggi pada setiap tahap pembagian begitu pembagian ini selesai dilakukan, berhak mendapatkan satu kursi. Yang termasuk Metode Rerata Tertinggi adalah Metode D'Hondt, Metode Sainte-Lague Murni (Pure Sainte Lague), Metode Sainte-Lague dengan Modifikasi, dan Metode Denmark (Danish Method) beserta variannya masing-masing.

Dalam kepustakaan kajian pemilu, masing-masing metode ini kerap kali disebut dengan dua nama atau sebutan, seperti Metode Kuota atau Metode Hare, Metode Divisor Jefferson atau Metode Divisor D'Hondt, dan Metode Divisor Webster, atau Metode Divisor Sainte-Lague.<sup>4</sup> Penyebutan seperti ini terjadi karena metode ini juga digunakan untuk membagi kursi parlemen/DPR kepada negarabagian atau provinsi. Untuk menghindari kebingungan perlu terlebih dahulu dibahas mengenai konsep *apportionment*.

*Apportionment* merupakan metode alokasi kursi parlemen/DPR kepada negarabagian atau provinsi serta metode pembagian kursi setiap dapil kepada P4. Alokasi kursi parlemen/DPR kepada negarabagian dengan cara kuota disebut Metode Kuota, tetapi metode pembagian kursi setiap dapil kepada P4 dengan menggunakan kuota disebut Metode Kuota Hare. Alokasi kursi Parlemen/DPR kepada negara bagian atau provinsi yang menggunakan Metode Rerata Tertinggi dengan menggunakan bilangan pembagi 1, 2, 3, 4, 5, ...N (sesuai dengan jumlah kursi dapil) disebut Metode Jefferson (Thomas Jefferson, mantan Senator dan Presiden Amerika Serikat). Akan tetapi metode pembagian kursi setiap dapil kepada P4 yang menggunakan bilangan pembagi yang sama disebut Metode D'Hondt. Alokasi kursi Parlemen/DPR kepada negarabagian atau provinsi yang menggunakan Metode Rerata Tertinggi dengan menggunakan bilangan pembagi ganjil 1, 3, 5, 7, 9 ...N (sesuai dengan jumlah kursi dapil) disebut Metode Webster (Daniel Webster,

4 European Democracies, *Glossary: Electoral Formulas*, <http://www.elections ineurope.org/glossary.asp>; Mike Ossipoff, Allocation Formulas for Party List PR, dan Systematic Procedures for PR Allocation Formulas (Sainte-Lague & d'Hondt), dalam <http://www.barnsdle.demon.co.uk/votetanggal> 22 Februari 2012.

mantan Senator Amerika Serikat). Akan tetapi metode pembagian kursi setiap Dapil kepada P4 yang menggunakan bilangan pembagi yang sama disebut Metode Sainte-Lague.

Singkat kata, *apportionment* yang disebut pertama menyangkut pra-pemilu, sedangkan yang disebut kedua menyangkut hasil Pemilu.

<b>Apportionment</b>	<b>Alokasi Kursi Parlemen</b>	<b>Met. Pembagian Kursi Dapil</b>
1. Kuota	X	Thomas Hare
2. Thomas Jefferson	X	Victor D'Hondt
3. Daniel Webster	X	Andre Sainte-Lague
4. Alexander Hamilton	X	-
5. Quincy Adam	X	-
6. Huntington-Hill	X	-

Berikut akan dideskripsikan seluruh metode pembagian kursi tersebut secara ringkas beserta contoh penerapannya masing-masing.<sup>5</sup>

## Metode Kuota

Metode Kuota sering pula disebut sebagai Kuota Hare untuk mengabadikan nama Thomas Hare sebagai salah seorang pencetus metode ini. Suatu partai atau calon wajib mencapai jumlah suara sah sekurang-kurangnya sama dengan kuota untuk mendapatkan satu kursi. Rumus yang digunakan Metode

Kuota Hare untuk menentukan kuota adalah

<sup>5</sup> *Apportionment* digunakan untuk dua tujuan: pembagian kursi parlemen/DPR kepada Negara bagian atau provinsi, dan pembagian kursi parlemen/DPR di setiap Dapil kepada Partai Politik Peserta Pemilu (P4). Bentuk *apportionment* yang pertama sudah dikemukakan pada Buku Seri 4 tentang Alokasi Kursi.

## Jumlah Suara Sah Semua P4 dibagi dengan Jumlah Kursi setiap Dapil

Di Indonesia metode Kuota Hare ini dikenal dengan nama Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Penggunaan metode Kuota Hare biasanya disertai metode *Largest Remainder, LR* yang acapkali disebut dengan metode Hare-Niemeyer, yaitu pembagian sisa kursi di setiap dapil kepada setiap P4 berdasarkan urutan sisa suara terbanyak.

Penerapan metode pembagian kursi Kuota Hare ini pada dasarnya terdiri atas empat tahap:

1. penentuan kuota atau BPP dengan rumus yang disebutkan di atas (kuota = jumlah suara sah semua P4 dibagi dengan jumlah kursi dapil).<sup>6</sup>
2. pembagian kursi setiap dapil kepada setiap P4 dengan cara membagi jumlah suara sah setiap P4 dengan kuota/BPP.
3. apabila masih ada kursi yang belum terbagi, sisa kursi ini dibagikan kepada P4 berdasarkan urutan sisa suara terbanyak (*the largest remainder*).
4. penetapan calon terpilih dari setiap P4: berdasarkan nomor urut dalam DCT (*closed-list system*), berdasarkan urutan suara terbanyak (*open-list system*), atau berdasarkan nomor urut dalam DCT tetapi sejumlah calon mungkin langsung dinyatakan terpilih karena mencapai jumlah suara yang ditentukan terlepas dari nomor urut dalam DCT (*semi-open-list*).

Brasil menggunakan kuota sebagai jumlah minimal kursi yang harus dicapai oleh suatu P4 untuk dapat mengikuti pembagian kursi berikutnya, sedangkan sisa kursi lainnya dibagikan kepada P4 berdasarkan metode D'Hondt.

<sup>6</sup> Metode Kuota Droop menggunakan rumus kuota yang sedikit berbeda, yaitu jumlah suara sah dari semua P4 dibagi dengan jumlah kursi dapil ditambah 1.

## Metode D'Hondt

Metode alokasi kursi ini diusulkan pertama kali oleh Thomas Jefferson untuk alokasi kursi (*apportionment*) DPR Amerika Serikat kepada negara bagian berdasarkan data hasil sensus penduduk. Akan tetapi semua metode alokasi kursi kepada semua daerah pemilihan berdasarkan jumlah penduduk dapat digunakan sebagai metode pembagian kursi kepada partai politik peserta pemilu dalam sistem pemilihan umum proporsional berdasarkan jumlah suara sah yang diperoleh dalam pemilihan umum. Dalam literature, dua sebutan diberikan kepada metode ini: metode Jefferson untuk menghormati nama pencetus metode alokasi kursi di Amerika Serikat dan metode pembagian divisor terbesar (*method of greatest divisors*).

Metode D'Hondt merupakan metode rerata tertinggi (*highest averages method*) untuk mengalokasikan kursi di suatu dapil dalam sistem pemilihan umum Perwakilan Berimbang (*Proportional Representation, PR*).<sup>7</sup> Metode ini digunakan antara lain di Argentina, Austria, Belgia, Finlandia, Belanda, Spanyol, Turki, dan Jepang.

Walaupun metode ini lebih mengandalkan penyesuaian kuota daripada prosedur pembagian suksesif (*successive-divisor procedures*) sebagaimana dilaksanakan dalam metode D'Hondt, kedua metode menimbulkan hasil yang identik. Karena itu mereka yang lebih mengutamakan hasil daripada prosedur aktual dalam menglokasikan kursi, metode ini diberi nama Jefferson/D'Hondt.

## Metode Sainte-Lague

Metode alokasi kursi Sainte-Lague ini pada awalnya dicetuskan oleh Daniel Webster untuk alokasi kursi DPR kepada negara bagian di Amerika Serikat berdasarkan data hasil sensus penduduk. Akan tetapi semua metode alokasi kursi DPR kepada daerah pemilihan berdasarkan jumlah penduduk juga digunakan sebagai metode pembagian kursi setiap dapil kepada partai politik peserta pemilu dalam lembaga legislatif yang menggunakan sistem pemilihan umum proporsional berdasarkan jumlah suara sah yang diperoleh pada pemilu. Dalam literature, dua sebutan diberikan kepada metode ini:

<sup>7</sup> *Allocation of Seats by the D'Hondt Method*, <http://important-information.net78.net/vote/multiple/successive-divisor/dhondt.html>

metode Webster untuk menghormati nama yang mencetuskan metode itu sebagai metode *apportionment* di Amerika Serikat dan metode pecahan utama (*method of major fractions*) dalam pembagian kursi lembaga legislatif di setiap dapil kepada partai politik peserta pemilu.

Metode Webster memang lebih mengandalkan penyesuaian kuota daripada prosedur divisor suksesif (*successive-divisor procedures*) sebagaimana digunakan dalam metode Sainte-Lague, tetapi kedua metode ini memproduksi hasil yang identik. Karena itu bagi mereka yang lebih memperhatikan hasil daripada prosedur yang senyatanya digunakan dalam pembagian kursi, kedua metode ini dapat disebut sebagai metode Webster/Sainte-Lague.<sup>8</sup>

Berikut dikemukakan tahapan dalam menggunakan metode Sainte-Lague.

1. Buatlah tabel yang berisi agregasi jumlah suara setiap P4, persentase suara setiap P4, dan jumlah kursi yang diperoleh setiap P4 di suatu dapil. Tabel seperti ini dibuat untuk setiap dapil.
2. Tentukan P4 yang harus dikeluarkan karena tidak mencapai ambang batas sesuai dengan persentase suara atau jumlah kursi yang ditetapkan dalam UU.
3. Terapkan formula Sainte-Lague untuk membagi kursi setiap dapil kepada P4 yang memenuhi ambang batas dengan cara membagi suara P4 dengan bilangan ganjil secara berurutan 1, 3, 5, 7, 9, 11,<sup>9</sup> dan seterusnya sesuai dengan jumlah kursi di setiap dapil (*divide by sequential odd numbers*).

Negara demokrasi yang menggunakan metode Sainte-Lague, antara lain negara-negara Skandinavia, Selandia Baru, dan Negara Bagian Bremen, Jerman.

<sup>8</sup> *Allocation of Seats by the Sainte-Lague Method*, <http://important-information.net78.net/vote/multiple/successive-divisor/stlague.html>

<sup>9</sup> Bilangan pembagi yang digunakan Metode Sainte-Lague yang Dimodifikasi adalah 1, 4, 3, 5, 7, 9, 11, ..., N, sedangkan Metode Denmark (Danish Method) menggunakan bilangan pembagi: 1, 4, 7, 10, 13, ..., N.

## Contoh Penerapan Ketiga Metode Pembagian Kursi

Berikut contoh perhitungan suara-kursi partai politik di suatu daerah pemilihan. Di suatu daerah pemilihan (sebutlah sebagai dapil X), tersedia enam kursi dengan sembilan partai politik yang berkompetisi. Tiga metode pembagian kursi berikut akan digunakan untuk membagi keenam kursi di Dapil X tersebut kepada 9 Partai Politik Peserta Pemilu.

Metode Kuota Hare menggunakan Kuota atau BPP sebagai bilangan pembagi. Metode divisor d'Hondt menggunakan bilangan pembagi 1, 2, 3, 4, 5, 6, ...N (sesuai dengan jumlah kursi dapil). Metode divisor Webster/Sainte-Laguë, bilangan pembagi 1, 3, 5, 7, 9, ...N (sesuai dengan jumlah kursi dapil). Bilangan pembagi Metode Sainte-Laguë disebut juga bilangan ganjil karena bilangan pembaginya menggunakan angka ganjil. Langkah perhitungan:

1. Semua perolehan suara partai politik dibagi dengan bilangan pembagi (d'Hondt: 1, 2, 3, 4, 5, 6 dan...N) dan (Sainte Laguë: 1, 3, 5, 7, 9, dan...N).
2. Kursi dibagikan kepada partai politik berdasarkan rangking tertinggi hingga terendah sesuai dengan jumlah kursi yang disediakan di daerah pemilihan.
3. Misalnya, jika disediakan 6 kursi pada sebuah daerah pemilihan, partai politik yang berdasarkan rangking menempati urutan pertama sampai keenam, berhak mendapatkan kursi di daerah pemilihan tersebut.<sup>10</sup>

## Simulasi:

Daerah Pemilihan X  
Pembagian Kursi dengan Metode Kuota Hare

NO.	Nama Parpol	Jumlah Suara Kuota/BPP	Jmlh Kursi	Sisa Suara
1.	A	31,484		144,409
2.	B	41,028		
3.	C	103,617	1	103,617
4.	D	79,846	1	79,846
5.	E	31,436		
6.	F	222,213	1	53,878
7.	G	88,418	1	88,418
8.	H	81,935	1	81,935
9.	I	186,477	1	29,131
<b>Jumlah</b>		<b>866,454</b>	<b>6</b>	

Kalau jumlah suara yang tidak mencapai BPP/Kuota juga dikategorikan sebagai sisa suara, partai yang mendapatkan kursi tidak hanya Partai F dan Partai I, tetapi juga Partai C, Partai D, Partai G, dan Partai H. Bagi Partai F dan Partai I, metode pembagian kursi berdasarkan Kuota dan *the largest remainder* seperti ini tidak adil karena Partai F dan Partai D memperoleh kursi dalam jumlah yang sama (1 kursi), tetapi jumlah suara Partai F dan Partai I lebih dari dua kali jumlah suara Partai D.

<sup>10</sup>

**Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik Dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih**

**Daerah Pemilihan X  
Penghitungan Divisor Metode D'Hondt**

NO	PARPOL	SUARA	DIVISOR			KURSI	
			1	Rangking	2		Rangking
1	A	31,484	31,484		15,742	10,495	0
2	B	41,028	41,028		20,514	13,676	0
3	C	103,617	103,617	4	51,809	34,539	1
4	D	79,846	79,846		39,923	26,615	0
5	E	31,436	31,436		15,718	10,479	0
6	F	222,213	222,213	1	111,107	74,071	2
7	G	88,418	88,418	6	44,209	29,473	1
8	H	81,935	81,935		40,968	27,312	0
9	I	186,477	186,477	2	93,239	62,159	2
Jumlah		866,454					6

**Daerah Pemilihan X  
Penghitungan Metode Webster/Sainte Laguë**

NO	PARPOL	SUARA	DIVISOR			KURSI	
			1	Rangking	3		Rangking
1	A	31,484	31,484		10,495	6,297	0
2	B	41,028	41,028		13,676	8,206	0
3	C	103,617	103,617	3	34,539	20,723	1
4	D	79,846	79,846	6	26,615	15,969	1
5	E	31,436	31,436		10,479	6,287	0
6	F	222,213	222,213	1	74,071	44,443	1
7	G	88,418	88,418	4	29,473	17,684	1
8	H	81,935	81,935	5	27,312	16,387	1
9	I	186,477	186,477	2	62,159	37,295	1
Jumlah		866,454					6

**Daerah Pemilihan X  
Penghitungan Divisor Metode D'Hondt**

NO	PARPOL	SUARA	DIVISOR			KURSI	
			1	Rangking	2		Rangking
1	A	31,484	31,484		15,742	10,495	0
2	B	41,028	41,028		20,514	13,676	0
3	C	103,617	103,617	4	51,809	34,539	1
4	D	79,846	79,846		39,923	26,615	0
5	E	31,436	31,436		15,718	10,479	0
6	F	222,213	222,213	1	111,107	74,071	2
7	G	88,418	88,418	6	44,209	29,473	1
8	H	81,935	81,935		40,968	27,312	0
9	I	186,477	186,477	2	93,239	62,159	2
Jumlah		866,454					6

**Daerah Pemilihan X  
Penghitungan Metode Webster/Sainte Laguë**

NO	PARPOL	SUARA	DIVISOR			KURSI	
			1	Rangking	3		Rangking
1	A	31,484	31,484		10,495	6,297	0
2	B	41,028	41,028		13,676	8,206	0
3	C	103,617	103,617	3	34,539	20,723	1
4	D	79,846	79,846	6	26,615	15,969	1
5	E	31,436	31,436		10,479	6,287	0
6	F	222,213	222,213	1	74,071	44,443	1
7	G	88,418	88,418	4	29,473	17,684	1
8	H	81,935	81,935	5	27,312	16,387	1
9	I	186,477	186,477	2	62,159	37,295	1
Jumlah		866,454					6

Berikut langkah-langkah penggunaan Metode D'Hondt. Pertama, perolehan suara semua Partai Politik Peserta Pemilu (P4) dibagi dengan angka 1 (satu). Kedua, perolehan suara semua P4 dibagi dengan angka 2 (dua). Ketiga, perolehan suara semua P4 dibagi dengan angka 3 (tiga). Karena jumlah kursi yang diperebutkan di Dapil X sebanyak 6 (enam) kursi, maka tandai hasil pembagian langkah pertama, kedua dan ketiga berdasarkan urutan suara terbesar 1 s/d 6. Dari contoh data pada tabel Penghitungan Metode Divisor D'Hondt, urutan suara terbanyak adalah Partai F, Partai I, Partai C, Partai F, Partai I dan Partai G. Kalau jumlah kursi yang diperebutkan sebanyak 7 kursi, maka kursi ketujuh akan diperoleh Partai F. Demikian seterusnya.

Langkah-langkah penggunaan Metode Divisor Sainte Lague adalah sebagai berikut. Pertama, perolehan suara semua Partai Politik Peserta Pemilu (P4) dibagi dengan angka 1 (satu). Kedua, perolehan suara semua P4 dibagi dengan angka 3 (tiga). Ketiga, perolehan suara semua P4 dibagi dengan angka 5 (lima). Karena jumlah kursi yang diperebutkan di Dapil X sebanyak 6 (enam) kursi, maka tandai hasil pembagian langkah pertama, kedua dan ketiga berdasarkan urutan suara terbesar 1 s/d 6. Dari contoh data pada tabel Penghitungan Metode Divisor Sainte Lague, urutan suara terbanyak adalah Partai F, Partai I, Partai C, Partai G, Partai H, dan Partai D. Kalau jumlah kursi yang diperebutkan sebanyak 7 kursi, maka kursi ketujuh akan diperoleh Partai F. Demikian seterusnya.

Contoh di atas menunjukkan bahwa Partai F dan Partai I masing-masing mendapatkan 2 (dua) kursi sedangkan Partai D dan Partai H tidak mendapatkan kursi bila menggunakan Metode D'Hondt. Sedangkan bila menggunakan Metode *Sainte-Lague*, Partai F dan Partai I masing-masing hanya mendapat 1 (satu) kursi, tetapi Partai D dan Partai H pun masing-masing mendapat 1 (satu) kursi. Dari data ini dapat disimpulkan bahwa Metode D'Hondt cenderung menguntungkan partai besar (partai yang memperoleh jumlah suara besar), sedangkan Metode Sainte-Lague cenderung membagi kursi kepada P4 secara proporsional sesuai dengan jumlah suara sah yang diperoleh.

### Metode Pembagian Kursi yang Paling Adil

Setidak-tidaknya terdapat dua parameter dalam menentukan metode pembagian kursi dalam Sistem Pemilu Perwakilan Berimbang (PR). *Pertama*, paling adil dalam arti paling proporsional dalam membagi kursi kepada setiap P4: setiap P4 mendapat kursi proporsional dengan jumlah suara

sah yang diperolehnya. Makin besar jumlah suara yang dicapai, makin banyak kursi yang diperoleh P4 tersebut. Sebaliknya, semakin kecil jumlah suara yang dicapai, makin sedikit kursi yang diperoleh.

Dan *kedua*, tata cara atau prosedur pembagian kursi tersebut yang paling mudah dipahami dan digunakan tidak hanya oleh Penyelenggara Pemilu dan Peserta Pemilu, tetapi terutama oleh kebanyakan pemilih.

## **BAB III** **Akuntabilitas Calon Terpilih: Partai Politik Ataupun Konstituen?**

Akuntabilitas merupakan konsep yang tidak dapat dipisahkan dari demokrasi.<sup>11</sup> Kalau mengikuti definisi yang diberikan oleh Abraham Lincoln, yaitu demokrasi merupakan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat; demokrasi berarti kekuasaan pemerintahan yang dimiliki oleh rakyat, dilaksanakan oleh rakyat dan/atau oleh mereka yang dipilih rakyat, dan digunakan untuk rakyat. Akuntabilitas mensyaratkan semua orang yang dipercaya menjadi pemegang kekuasaan (penyelenggara negara) berkewajiban menjawab pertanyaan rakyat, dan menjelaskan keputusan dan tindakan yang diambil dan tindakan yang tidak diambil, kepada rakyat sebagai pemilik kekuasaan.

Akuntabilitas para penyelenggara negara atau pejabat publik dilaksanakan melalui berbagai mekanisme, yaitu politik, hukum, dan administrasi, yang dimaksudkan untuk mencegah korupsi dan menjamin agar pejabat publik tetap bertanggung-gugat kepada dan dapat diakses oleh rakyat yang mereka layani.<sup>12</sup>

Mekanisme akuntabilitas politik yang utama adalah pemilihan umum yang bebas dan adil. Masa jabatan yang pasti dan pemilihan umum yang diselenggarakan secara periodik memaksa setiap pejabat publik menjelaskan kinerja dan prestasinya kepada rakyat dan membuka kesempatan kepada pesaingnya untuk menawarkan alternatif kebijakan kepada rakyat. Jika rakyat tidak puas terhadap kinerja seorang pejabat publik, rakyat mungkin tidak akan memilihnya lagi untuk jabatan periode berikutnya.

Apakah seorang pejabat publik secara politik akuntabel ataupun tidak merupakan fungsi dari apakah mereka menduduki jabatan yang dipilih ataupun jabatan yang ditunjuk, berapa lama satu masa jabatan akan berakhir (seberapa cepat pejabat publik harus mengikuti pemilihan kembali), dan berapa kali suatu jabatan dapat dipegang oleh seseorang (berturut-turut ataupun tidak). Jabatan yang dipilih, masa jabatan tidak terlalu lama (dua

<sup>11</sup> Overseas Development Institute, *Why Accountability Matters*, Policy Brief, Mei 2010.

<sup>12</sup>

tahun atau empat tahun) dan hanya dua periode masa jabatan (berturut-turut atau tidak) niscaya memaksa pejabat publik terus-menerus melaksanakan pertanggungjawaban kepada publik.<sup>13</sup>

Akuntabilitas politik dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu akuntabilitas secara horizontal dan akuntabilitas secara vertikal<sup>14</sup> Akuntabilitas politik secara vertikal dilakukan oleh pejabat publik kepada pemberi/sumber kekuasaan, seperti presiden atau kepala daerah kepada rakyat yang memilihnya atau menteri dan pejabat negara setingkat menteri kepada presiden. Akuntabilitas politik secara horizontal dilakukan oleh pejabat publik kepada pejabat publik lain yang mempunyai kedudukan setara, seperti presiden kepada DPR atau kepala daerah kepada DPRD.

Mekanisme akuntabilitas secara hukum dilakukan berdasarkan konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah, peraturan kepala daerah, kode etik, dan instrumen hukum lainnya yang mengatur tindakan para pejabat publik. Peraturan perundang-undangan ini tidak hanya berisi jenis tindakan apa yang dapat dan yang tidak dapat dilakukan oleh pejabat publik, tetapi juga bagaimana warga negara dapat mengambil tindakan hukum terhadap pejabat publik yang tindakannya dipandang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Lembaga yudikatif (mulai dari Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, sampai pada Mahkamah Agung) yang independen merupakan persyaratan mutlak untuk kesuksesan akuntabilitas hukum karena lembaga pengadilan berperan sebagai sarana yang dapat digunakan oleh para warga negara untuk mengajukan tuntutan terhadap pejabat publik.

Yang termasuk mekanisme akuntabilitas hukum antara lain adalah:

(a) Kode Etik Pejabat Publik yang menentukan perilaku macam apa

13 Anggota DPR Amerika Serikat, misalnya, adalah jabatan yang dipilih melalui pemilu dengan masa jabatan dua tahun, tetapi dapat maju lagi pada pemilu berikutnya tanpa batas. Presiden Amerika Serikat adalah jabatan yang dipilih melalui pemilu, masa jabatan empat tahun dan paling banyak dua periode. Frekuensi akuntabilitas anggota DPR Amerika Serikat lebih tinggi daripada frekuensi akuntabilitas Presiden Amerika.

14 Adam Przeworski, Susan C. Stokes, dan Bernard Manin, eds., *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

saja yang diwajibkan dan perilaku macam apa saja yang dilarang (*Do and Don't*).<sup>15</sup>

- (b) Peraturan yang mengatur transparansi keuangan dan mencegah pertentangan kepentingan. Ketentuan tentang transparansi keuangan mewajibkan pejabat publik mengungkapkan identitas sumber keuangan dan aset yang dimiliki sehingga warga negara dapat menilai apakah tindakan pejabat publik tersebut dipengaruhi secara tidak pantas oleh kepentingan penyumbang dana.<sup>16</sup>
- (c) UU tentang Informasi Publik yang menjamin akses media dan publik terhadap dokumen dan risalah pertemuan.<sup>17</sup>
- (d) Keharusan partisipasi publik dalam proses pembuatan keputusan.
- (e) Uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan sehingga memungkinkan pengadilan menguji keputusan dan tindakan pejabat publik dan instansi pemerintah.<sup>18</sup>

Mekanisme akuntabilitas administrasi adalah berbagai jabatan dalam suatu lembaga atau kementerian, dan praktik sehari-hari di dalam proses administrasi yang didesain untuk menjamin agar keputusan dan tindakan pejabat publik dilakukan demi kepentingan publik. Yang termasuk mekanisme akuntabilitas administrasi adalah<sup>19</sup>

15 DPR memiliki Kode Etik, KPU memiliki Kode Etik Penyelenggara Pemilu, dan Pegawai Negeri Sipil tunduk pada Peraturan Pemerintah tentang Hak dan Kewajiban PNS.

16 Antara lain diatur dalam UU tentang Partai Politik, UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, UU tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan UU tentang Pemerintahan Daerah yang antara lain mengatur Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

17 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

18 DPR dan Presiden memang memegang kekuasaan menetapkan undang-undang, tetapi keduanya harus akuntabel secara hukum, yaitu undang-undang yang ditetapkan tersebut dapat diuji secara materiil oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan UUD (Pasal 24D UUD 1945). Presiden memiliki kewenangan membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, KPU memiliki kewenangan membuat Peraturan KPU, Menteri memiliki kewenangan membuat Peraturan Menteri, DPRD dan Kepala Daerah memiliki kewenangan membuat Peraturan Daerah, dan Kepala Daerah memiliki kewenangan membuat Peraturan Kepala Daerah. Akan tetapi semua peraturan ini dapat diuji secara materiil oleh Mahkamah Agung berdasarkan Undang-undang (Pasal 24C UUD 1945).

19 Keempat mekanisme ini sudah diatur dalam empat undang-undang yang berbeda, yaitu UU

- (a) Ombudsman yang dibentuk untuk mendengarkan dan menindaklanjuti pengaduan warga negara tentang perilaku birokrasi.
- (b) Auditor Independen yang akan memeriksa apakah terdapat penyimpangan (*misuse*) dalam penggunaan dana publik.
- (c) Pengadilan Tata Usaha Negara yang bertugas mengadili keputusan lembaga pemerintah yang dipandang oleh warga negara (sebagai pihak penggugat) sebagai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- (d) Perlindungan terhadap Saksi yang menjadi sumber informasi otentik tentang korupsi atau penyalahgunaan kewenangan.

## Peserta Pemilu dan Akuntabilitas Calon Terpilih

Sebagaimana dikemukakan di atas, mekanisme utama untuk akuntabilitas politik adalah melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, serta transparan dan akuntabel. Akuntabilitas ini tidak hanya berwujud "hukuman dan penghargaan" (*punishment and reward*), yaitu pemilih tidak lagi memilih partai atau calon yang dinilai tidak melaksanakan apa yang dijanjikan (hukuman) atau memilih lagi suatu partai atau calon untuk periode berikutnya karena dinilai memenuhi apa yang dijanjikan (penghargaan). Akuntabilitas itu juga dalam bentuk (rakyat) mengajukan pertanyaan atau meminta penjelasan atas tindakan yang dilakukan dan yang tidak dilakukan kepada penyelenggara negara pada masa jabatannya. Bahkan untuk sejumlah negara demokrasi, penyelenggara negara yang dipandang berperilaku menyimpang dapat diberhentikan pada masa jabatannya melalui berbagai mekanisme akuntabilitas politik, seperti petisi, *recall*, dan mengundurkan diri.<sup>20</sup>

Yang menjadi pertanyaan adalah kepada siapakah calon terpilih melalui sistem pemilihan umum mayoritarian akuntabel dan juga kepada siapakah

---

tentang Ombudsman, UU tentang Badan Pemeriksa Keuangan, UU tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, dan UU tentang Perlindungan Saksi.

20 Philippe C. Schmitter, *Political Accountability in 'Real-Existing' Democracies: Meaning and Mechanisms*, European University Institute, 2007.

calon terpilih melalui sistem pemilihan umum proporsional akuntabel?

Kedua sistem pemilihan umum ini berangkat dari asumsi teoritik yang berbeda tentang jawaban atas pertanyaan berikut: siapakah yang dipandang paling tahu tentang kapasitas, kepemimpinan, dan integritas calon. Yang dimaksud dengan asumsi adalah anggapan dasar yang kebenarannya tidak lagi dipertanyakan. Setiap teori niscaya dibangun atas anggapan dasar tertentu yang kebenarannya tidak lagi dipertanyakan.

Sistem pemilihan umum mayoritarian berangkat dari anggapan dasar bahwa pemilihlah yang paling tahu tentang kapasitas, kepemimpinan, dan integritas calon. Asumsi ini dilandasi oleh sejumlah keyakinan bahwa: (a) orang yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya adalah orang itu sendiri, (b) setiap warga negara (yang sudah berhak memilih) berupaya mencari informasi mengenai setiap hal yang akan mempengaruhi hidupnya, dan (c) seorang warga negara berhak mempengaruhi pihak yang akan membuat keputusan yang menyangkut/mempengaruhi hidupnya.

Pihak yang akan membuat keputusan pada negara yang menggunakan sistem pemilihan umum mayoritarian adalah calon sebagai peserta pemilu. Pihak yang akan membuat keputusan dalam lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui sistem pemilihan umum mayoritarian adalah calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Karena itu yang akan dipengaruhi adalah calon terpilih.

Karena itu sistem pemilihan umum mayoritarian tidak hanya menempatkan calon sebagai peserta pemilu dan karena itu melaksanakan fungsi representasi politik (menampung, merumuskan, dan memperjuangkan aspirasi konstituen), tetapi juga sebagai subyek yang diberi suara secara langsung oleh pemilih. Karena berperan sebagai pesertapemilu dan penerima suara secara langsung dari pemilih, calon terpilih niscaya akuntabel kepada para pemilih (konstituen).

Sistem pemilihan umum proporsional (PR) berangkat dari asumsi yang menilai partai politiklah yang paling tahu tentang kapasitas, kepemimpinan dan integritas calon. Yang dimaksud dengan partai politik di sini adalah institusi yang dikelola oleh para pengurus dan kader secara kolektif berdasarkan asas kedaulatan partai berada di tangan para anggota. Asumsi ini dilandasi oleh sejumlah alasan: partai politiklah yang melakukan pendidikan politik dan kaderisasi terhadap para anggotanya serta pengurus partai politiklah yang

sering berinteraksi dalam berbagai kegiatan partai dengan para kader. Karena itu partai politik (baca: para pengurus dan kader partai) yang lebih mengetahui kapasitas, kepemimpinan, dan integritas kader yang akan dicalonkan.

Anggapan ini dilandasi oleh sejumlah keyakinan bahwa: (a) tidak semua warga negara mengetahui apa saja yang baik bagi dirinya, (b) tidak semua warga negara peduli pada politik, dan (c) seorang warga negara berhak mempengaruhi pihak yang akan membuat keputusan yang menyangkut/mempengaruhi hidupnya. Pihak yang akan membuat keputusan pada lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui sistem pemilihan umum proporsional adalah fraksi atas nama partai politik. Karena itu yang akan dipengaruhi bukan calon melainkan partai politik.

Atas dasar itu semua, sistem pemilihan umum proporsional tidak hanya menempatkan partai politik sebagai peserta pemilu, dan karena itu melaksanakan fungsi representasi politik, tetapi juga sebagai subyek yang diberi suara secara langsung oleh para pemilih. Karena berperan sebagai peserta pemilu dan penerima suara secara langsung dari pemilih; calon terpilih melalui sistem pemilihan umum proporsional niscaya akuntabel kepada partai politik. Akan tetapi partai politik sebagai peserta pemilu akuntabel kepada konstituen. Karena partai politik tidak mungkin bergerak tanpa pengurus dan kader; akuntabilitas partai kepada konstituen dilakukan melalui para kader calon terpilih.

Dari uraian di atas dapatlah disimpulkan betapa pertanyaan tentang kepada siapa calon terpilih akuntabel secara politik tergantung pada siapa yang menjadi peserta pemilu.<sup>21</sup> Sebagaimana diketahui Peserta Pemilu dapat digolongkan menjadi dua kategori utama, yaitu Partai Politik atau Calon. Calon ini dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu calon perseorangan atau calon yang diajukan partai politik.<sup>22</sup> Yang menjadi peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia bukan partai politik melainkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Partai atau gabungan partai politik bertugas mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Demikian pula yang menjadi peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bukan partai politik melainkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala

21 G. Bingham Powell, Jr., *Constitutional Design and Citizen Electoral Control*, *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1989, h. 107-130.

22 John M. Carey, *Legislator Voting and Accountability*, Cambridge: Cambridge University Press.

daerah baik yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik maupun pasangan calon perseorangan yang diusulkan oleh sekelompok pemilih. Yang menjadi peserta Pemilu anggota DPD adalah perseorangan. Di Amerika Serikat, calon perseorangan di Senat atau calon presiden yang bukan berasal dari Partai Republik atau Partai Demokrat disebut calon independen. Apakah calon perseorangan/calon anggota DPD di Indonesia dapat disebut sebagai calon independen? Karena sebagian calon anggota DPD berasal dari partai politik namun maju menjadi calon tidak atas nama partai melainkan atas nama perseorangan; calon anggota DPD tidak dapat disebut sebagai calon independen. Yang menjadi peserta Pemilu anggota DPR dan DPRD bukan perseorangan ataupun calon melainkan partai politik. Begitulah arsitektur peserta pemilu menurut UUD 1945.

Berikut akan disimpulkan apa saja konsekuensi kedua jenis Peserta Pemilu tersebut. Kalau Calon yang menjadi Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD, maka<sup>23</sup>

- Calon Terpilih-lah yang akan melaksanakan fungsi representasi politik.
- Model representasi politik yang diadopsi cenderung lebih mengedepankan delegasi/mandate daripada trustee/independen.
- Partai memfasilitasi rapat anggota untuk menentukan satu calon untuk setiap Dapil.
- Materi kampanye adalah Visi, Misi, dan Program yang disusun Calon berdasarkan aspirasi rakyat yang dia himpun.
- Calonlah yang menjadi Penanggungjawab dan Pelaksana kampanye.
- Calonlah yang menjadi subyek hukum dalam proses penyelenggaraan Pemilu: peran Calon sebagai Peserta Pemilu akan didiskualifikasi apabila tidak menyampaikan Laporan Keuangan menurut format dan waktu yang ditetapkan oleh KPU, dan calon sebagai peserta Pemilu berhak mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil pemungutan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi.
- Calonlah yang menentukan Saksi yang mewakili Peserta Pemilu dalam pemungutan dan penghitungan suara di TPS serta rekapitulasi hasil perhitungan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU.

23 Seluruh konsekuensi politik ini merupakan karakteristik Sistem Pemilu Mayoritarian/Pluralitarian/*First Pass The Post*.

- Pemilih memberikan suara kepada Calon, dan karenanya nama calon (dan/atau foto calon) dan nama partai yang mengusulkan sajalah yang tercantum dalam Surat Suara.
- Penetapan calon terpilih akan dilakukan berdasarkan suara terbanyak (mayoritas) atau berdasarkan suara lebih banyak (pluralitas).
- Pengambilan keputusan di lembaga perwakilan rakyat dilakukan oleh calon terpilih/anggota DPR/DPRD berdasarkan suara terbanyak.
- Para pemilih dalam jumlah tertentu dan dengan alasan tertentu yang ditetapkan dalam UU dapat mengajukan petisi kepada DPR/DPRD untuk memberhentikan seorang anggota DPR/DPRD.
- Calon terpilih akuntabel kepada para pemilih (konstituen): menjelaskan apa yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan di Dewan, dan menjawab pertanyaan, kritik dan saran dari konstituen. Setiap calon terpilih membentuk kantor perwakilan di sejumlah wilayah untuk menampung aspirasi dan/atau menjawab pertanyaan konstituen.

Akan tetapi kalau partai politiklah yang menjadi Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD, maka:<sup>24</sup>

- Partai Politik-lah yang melaksanakan fungsi representasi politik.
- Partai politiklah yang wajib melaksanakan rekrutment dan kaderisasi anggota menjadi calon pemimpin partai, calon anggota DPR dan DPRD, dan calon pemimpin pemerintahan pada tingkat nasional dan daerah.
- Besaran Dapil (jumlah kursi yang diperebutkan di setiap Dapil) sekurang-kurangnya 3 (tiga) kursi.
- Partai Politiklah yang menentukan nomor urut calon dari daftar calon yang dipilih Rapat Anggota dari calon yang diajukan Partai Politik.
- Model representasi politik yang diadopsi cenderung lebih banyak berupa trustee/independen daripada delegasi/mandate.
- Materi kampanye yang dilakukan oleh calon anggota DPR dan DPRD adalah Visi, Misi, dan Program Partai.
- Partai Politik-lah yang menjadi Penanggungjawab dan Pelaksana Kampanye.

- Partai Politiklah yang menjadi subyek hukum dalam proses penyelenggaraan Pemilu: atas nama Partai, Ketua Umum dan Sekjen Partai mengajukan daftar calon, menyampaikan Laporan Keuangan, dan mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi.
- Partai Politik-lah yang menentukan Saksi yang mewakili Partai dalam pemungutan dan penghitungan suara di TPS serta rekapitulasi hasil perhitungan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU.
- Pemilih memberikan suara kepada Partai Politik, dan karenanya hanya nama, nomor, dan tanda gambar Partai Politik sajalah yang tercantum dalam Surat Suara.
- Metode Pembagian kursi setiap Dapil kepada Partai Politik Peserta Pemilu dapat berupa metode Kuota atau Metode Divisor yang menjamin keadilan (paling proporsional).
- Penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut calon.
- Pengambilan keputusan di lembaga perwakilan rakyat dilakukan oleh Fraksi/Partai setelah mendengarkan suara anggota Fraksi dan suara dari daerah.
- Partai Politik Peserta Pemilu yang akuntabel kepada konstituen melalui para kader calon terpilih. Struktur Organisasi Partai dari tingkat bawah sampai atas digunakan untuk menampung aspirasi dan/atau menjawab pertanyaan konstituen.
- Partai Politik dapat menarik (recall) kadernya yang duduk sebagai anggota DPR/DPRD, baik atas tuntutan konstituen melalui partai maupun karena pengabdianya diperlukan Partai di tempat lain.

<sup>24</sup> Seluruh konsekuensi politik ini merupakan karakteristik Sistem Pemilu Proporsional dengan Daftar Partai (*Party List*).

## **BAB IV**

# **Metode Pembagian Kursi Dan Akuntabilitas Calon Terpilih Anggota DPR Dan DPRD Hasil Pemilu 2009**

Berikut ini akan disajikan jawaban atas dua pertanyaan. *Pertama*, metode pembagian kursi macam apakah yang digunakan dalam proses penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR dan DPRD pada Pemilu 2009? *Kedua*, anggota DPR dan DPRD hasil Pemilu 2009 akuntabel secara politik kepada siapa?

### **Metode Pembagian Kursi Pemilu Anggota DPR dan DPRD**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang diterapkan pada Pemilu 2009 menggunakan metode Kuota Hare dan *Largest Remainder*. Metode pembagian kursi yang diterapkan pada Pemilu Anggota DPR pada tahun 2009 terdiri atas lima tahap berikut.<sup>25</sup>

*Pertama*, penetapan Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP) atau kuota, yaitu hasil pembagian 'jumlah seluruh suara sah dari semua P4 di suatu dapil'<sup>26</sup> dengan 'jumlah kursi yang dialokasikan kepada dapil tersebut.'

*Kedua*, membagikan kursi di setiap dapil kepada setiap P4 yang memenuhi ambang-batas masuk DPR dengan cara membagi "jumlah suara sah P4 dengan BPP".

*Ketiga*, apabila masih ada kursi yang belum terbagi, sisa kursi yang belum terbagi tersebut dibagikan kepada P4 yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50 persen dari BPP DPR.<sup>27</sup>

25 Ketentuan Pasal 205 (terdiri atas tujuh ayat) dan Pasal 206 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

26 Tidak termasuk suara sah yang diperoleh P4 yang gagal memenuhi ambang-batas masuk DPR sebesar 2,5 persen total suara sah nasional.

27 KPU menafsirkan ketentuan ini sebagai "memiliki sisa suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP DPR". Mahkamah Agung, atas permohonan sejumlah P4, kemudian membatalkan Peraturan

*Keempat*, apabila masih ada kursi yang belum terbagi pada tahap ketiga, di provinsi yang terdiri atas lebih dari satu dapil DPR dilakukan penetapan BPP DPR baru di provinsi tersebut. BPP DPR baru tersebut diperoleh dengan cara membagi “jumlah seluruh sisa suara P4 di seluruh dapil di provinsi tersebut” dengan “jumlah sisa kursi di seluruh dapil di provinsi tersebut”. Akan tetapi, kalau masih ada kursi yang belum terbagi di provinsi yang hanya terdiri atas satu dapil DPR, sisa kursi tersebut dibagi kepada P4 berdasarkan urutan sisa suara terbanyak.

*Kelima*, membagi sisa kursi di semua dapil di provinsi tersebut kepada P4 yang mencapai BPP DPR baru di provinsi tersebut. *Keenam*, dalam hal masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi berdasarkan BPP DPR baru, sisa kursi tersebut diberikan kepada P4 berdasarkan urutan sisa suara terbanyak.

Metode pembagian kursi DPR di provinsi yang terdiri atas lebih dari satu dapil DPR sangat kompleks.<sup>28</sup> Disebut lebih kompleks karena dua hal.

*Pertama*, pembagian kursi DPR di provinsi yang terdiri atas lebih dari satu dapil tidak selesai di masing-masing Dapil. Manakala masih terdapat sisa kursi di satu atau lebih dapil, sisa kursi dan sisa suara semua P4 di semua dapil di provinsi tersebut harus dibawa ke tingkat provinsi. Pada tingkat provinsi dilakukan penetapan BPP baru, yaitu jumlah sisa suara semua P4 dari semua dapil DPR di provinsi tersebut dibagi dengan jumlah sisa kursi dari semua Dapil DPR di provinsi tersebut. Setelah itu dilakukan pembagian sisa kursi kepada P4 berdasarkan BPP baru, dan apabila masih ada kursi yang belum terbagi berdasarkan BPP baru, kursi yang belum terbagi itu dibagi kepada P4 berdasarkan urutan sisa suara terbanyak.

*Kedua*, P4 yang mendapat kursi tambahan akan memberikan kursi itu kepada calon dari dapil yang masih memiliki kursi yang belum terisi berdasarkan urutan sisa suara terbanyak. Dua bentuk pelanggaran terjadi dalam pembagian

kursi seperti ini. Yang pertama pelanggaran terhadap prinsip keterwakilan (*representation*) karena seorang calon terpilih duduk di DPR mewakili suatu dapil tertentu, tetapi suara pemilih yang menyebabkan dia terpilih berasal dari lebih dari satu dapil. Konkretnya, seorang anggota DPR mewakili dapil Jawa Timur VII, tetapi suara pemilih yang menyebabkan dia terpilih berasal dari 11 dapil DPR di Jawa Timur. Anggota DPR tersebut mewakili siapa: dapil Jatim VII atau 11 dapil Jatim? Yang kedua, pelanggaran terhadap prinsip “satu orang, satu suara dan satu nilai” (setara) karena sisa suara yang dibawa ke tingkat provinsi tidak hanya berasal dari dapil yang masih memiliki sisa kursi, tetapi juga berasal dari dapil yang tidak lagi memiliki sisa kursi. Hal ini berarti sisa suara pemilih yang berasal dari dapil yang tidak lagi memiliki sisa kursi digunakan dua kali, yaitu di dapilnya sendiri dan pada tingkat provinsi.

Pembagian kursi DPR di provinsi yang terdiri atas satu dapil DPR dan pembagian kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas tiga tahap, yaitu tahap penetapan BPP, tahap pembagian kursi berdasarkan BPP, dan tahap pembagian sisa kursi berdasarkan urutan sisa suara terbanyak. Pembagian kursi seperti ini jelas lebih sederhana daripada pembagian kursi DPR di provinsi yang terdiri atas lebih dari satu dapil DPR.

Pembagian sisa kursi berdasarkan urutan sisa suara terbanyak juga menimbulkan pertanyaan: apa yang dimaksud dengan sisa suara? Dari istilah “sisa suara” atau *remainder*, niscaya sisa suara merupakan jumlah suara yang tertinggal setelah dibagi dengan BPP. Bagaimana dengan jumlah suara yang tidak mencapai BPP? Apakah suara yang tidak mencapai BPP ini dapat dikategorikan sebagai sisa suara atau *remainder*? Berdasarkan definisi asal kata tersebut, suara yang tidak mencapai BPP sebenarnya tidak tepat disebut sebagai sisa suara. Akan tetapi kalau sisa suara hanya diartikan dalam arti sempit sesuai dengan asal kata, apa solusi yang akan digunakan apabila di suatu dapil tidak ada P4 yang mencapai BPP? Dalam situasi seperti ini sudah semestinya kursi di dapil itu dibagi kepada P4 berdasarkan urutan suara terbanyak.

Akan tetapi UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD secara eksplisit mendefinisikan suara yang tidak mencapai BPP sebagai sisa suara. Dengan demikian, yang disebut sebagai sisa suara tidak hanya jumlah suara yang tertinggal setelah dibagi BPP, tetapi juga jumlah suara yang tidak mencapai BPP.

---

KPU ini. Akan tetapi, atas permohonan sejumlah P4 lainnya, Mahkamah Konstitusi kemudian menghidupkan “tafsiran” KPU atas ketentuan tersebut atau “membatalkan” amar putusan Mahkamah Agung tersebut.

28 Provinsi yang terdiri atas lebih dari satu dapil DPR pada Pemilu 2009 adalah Banten (3 dapil), DKI Jaya (3 dapil), Jawa Barat (11 dapil), Jawa Tengah (10 dapil), Jawa Timur (11 dapil), Aceh (2 dapil), Sumatera Utara (3 dapil), Sumatera Barat (2 dapil), Sumatera Selatan (2 Dapil), Lampung (2 Dapil), Sulawesi Selatan (3 Dapil), Kalimantan Selatan (2 dapil), dan Nusa Tenggara Timur (2 dapil).

UU Nomor 10 Tahun 2008 tidak mendefinisikan sisa suara secara eksplisit, tetapi KPU menafsirkan ketentuan ini berdasarkan apa yang diterapkan pada UU Nomor 12 Tahun 2003.<sup>29</sup> Akibatnya terjadilah ketidakadilan dalam pembagian kursi: Partai A dan Partai B memperoleh kursi dalam jumlah yang sama (satu kursi), tetapi jumlah suara Partai A lima kali lebih banyak daripada jumlah suara Partai B.<sup>30</sup>

## Anggota DPR dan DPRD Akuntabel kepada Siapa?

Kepada siapa anggota DPR dan DPRD hasil Pemilu 2009 akuntabel secara politik? Untuk menjawab pertanyaan ini perlu dikemukakan lebih dahulu sistem pemilihan umum yang diterapkan untuk memilih anggota DPR dan DPRD. *Pertama*, besaran dapil DPR sebesar 3 sampai dengan 10 kursi dan besaran dapil DPRD berkisar antara 3 sampai dengan 12 kursi. *Kedua*, daftar calon anggota DPR dan DPRD untuk setiap dapil diajukan oleh Pengurus Partai Politik berdasarkan nomor urut (*party list*)<sup>31</sup>. Pola pencalonan harus berdasarkan nomor urut karena berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945, Partai Politik-lah yang menjadi peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD. *Ketiga*, pemilih memberikan suara kepada satu calon dari satu P4 atau kepada satu P4. Suara yang diberikan kepada P4 hanya bernilai "50%" karena hanya ikut menentukan perolehan suara setiap P4 dan tidak ikut menentukan siapa calon terpilih. Suara yang diberikan kepada satu calon bernilai penuh karena tidak hanya menentukan perolehan kursi partai, tetapi juga menentukan siapa calon terpilih. Dan *keempat*, penetapan calon terpilih semula dilakukan berdasarkan tata cara campuran, yaitu berdasarkan "urutan suara terbanyak" sekurang-kurangnya 30 persen dari BPP. Akan tetapi kalau tidak ada calon yang mencapai persentase tersebut, penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut calon (Pasal 214). Atas permohonan sejumlah pihak,

29 Atas permohonan sejumlah P4 pada Pemilu 2009, Mahkamah Agung membatalkan Peraturan KPU yang mengatur pembagian sisa kursi seperti ini. Akan tetapi, atas permohonan sejumlah P4, metode pembagian sisa kursi seperti yang ditetapkan oleh KPU "dihidupkan" kembali oleh Mahkamah Konstitusi.

30 Partai A memperoleh 250.000 suara sah, Partai B memperoleh 51.000 suara sah, sedangkan BPP di Dapil itu 200.000. Karena tinggal satu kursi yang belum terbagi, kursi itu jatuh kepada Partai B karena memiliki sisa suara sebanyak 51.000, sedangkan Partai A hanya memiliki 50.000 sisa suara.

31 Pasal 55 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2008.

ketentuan ini kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi<sup>32</sup>. Keputusan ini dikeluarkan setelah penetapan Daftar Calon Tetap tetapi sebelum kampanye Pemilu.

Tidak mengherankan kalau kemudian para calonlah yang secara aktif melakukan berbagai bentuk kampanye untuk mendapatkan suara. Partai politik sebagai peserta pemilu dalam praktik tidak melaksanakan kampanye. Menurut Undang-Undang, calon anggota DPR dan DPRD melaksanakan kampanye berdasarkan visi, misi, dan program partai politik. Akan tetapi dalam praktik setiap calon melaksanakan kampanye berdasarkan "program" sendiri yang cenderung bersifat transaksional (materi ditukar dengan suara). Pemilu Anggota DPR dan DPRD pada tahun 2009 bukan persaingan antar-P4, melainkan persaingan antarcalon dari partai politik yang sama dari dapil yang sama.

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik sejumlah kesimpulan sebagai berikut.

*Pertama*, sistem pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD yang diadopsi dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 mengandung sejumlah ketidakkonsistenan antarunsur sistem pemilihan umum. Pada satu pihak, UUD 1945 menetapkan Partai Politik sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD, dan karena itu pencalonan dilakukan oleh P4 berdasarkan nomor urut. Akan tetapi pada pihak lain, pemilih diminta memberikan suara kepada satu calon dari satu P4 atau kepada satu P4, tetapi suara yang diberikan kepada satu calon bernilai lebih tinggi daripada suara yang diberikan kepada Peserta Pemilu.

*Kedua*, Amar Putusan MK dan Peraturan KPU tentang tata cara penetapan calon terpilih tidak konsisten dengan pola pencalonan berdasarkan nomor urut. MK menilai Pasal 214 UU Nomor 10 Tahun 2008 tidak konsisten dengan model pemberian suara kepada calon. Akan tetapi pertimbangan hukum dan Amar Putusan MK tidak hanya tidak konsisten dengan ketentuan Pasal 22E ayat (3) yang menetapkan Partai Politik sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD, tetapi juga tidak sesuai dengan pola pencalonan berdasarkan nomor urut.

32 Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 214 yang mengatur tata cara penetapan calon terpilih. Akan tetapi karena DPR dan Pemerintah tidak membuat ketentuan untuk mengganti ketentuan yang dibatalkan MK tersebut. Atas 'tekanan' Ketua MK melalui media masa, KPU kemudian membuat peraturan yang pada dasarnya mengadopsi tata cara penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak.

*Ketiga*, ditinjau dari segi pola pencalonan berdasarkan nomor urut, calon terpilih akuntabel secara politik kepada Partai Politik Peserta Pemilu. Akan tetapi dari segi model pemberian suara (pemberian suara kepada calon) dan tata cara penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak, dan karena calonlah yang lebih aktif berkampanye dengan segala cara untuk mendapatkan suara, calon terpilih anggota DPR dan DPRD akuntabel secara politik kepada konstituen.

Yang menjadi pertanyaan adalah apakah secara empiris setiap anggota DPR dan DPRD terpilih secara politik akuntabel kepada konstituennya? Berdasarkan pengamatan, hanya sebagian kecil anggota DPR dan DPRD yang secara terus-menerus memelihara komunikasi politik dengan konstituennya, tidak hanya pada masa reses tetapi juga pada saat dia atau konstituen memerlukan.

Akan tetapi sebagian besar anggota DPR dan DPRD memelihara hubungan yang bersifat transaksional dengan para pemilihnya (anggota DPR/DPRD membagikan uang atau berbagai bentuk materi lainnya kepada pemilih agar dipilih). Hubungan yang bersifat transaksional ini sebagian karena prakarsa pemilih yang meminta uang untuk keperluan keluarganya, tetapi sebagian lagi karena prakarsa calon ketika mencari dukungan suara.

Sebagian lagi akuntabilitas secara politik itu berwujud lempar tanggung-jawab. Ketika diminta pertanggungjawaban oleh konstituen, anggota DPR atau DPRD meminta konstituen menuntut pertanggungjawaban kepada Partai Politik sebagai Peserta Pemilu. Ketika diminta pertanggungjawaban, Partai Politik meminta konstituen menuntut akuntabilitas dari anggota DPR atau DPRD karena merekalah yang melakukan kampanye secara langsung kepada pemilih dan merekalah yang menerima suara dari pemilih.

Singkat kata: (a) pada umumnya anggota DPR dan DPRD hasil Pemilu 2009 tidak akuntabel secara politik kepada siapapun, (b) hanya sekelompok kecil anggota DPR dan DPRD akuntabel kepada konstituen, dan (c) hanya sekelompok kecil lagi anggota DPR dan DPRD yang akuntabel kepada partai.

Berdasarkan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, partai politik wajib sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun menyampaikan apa yang telah dikerjakan di DPR kepada masyarakat. Dari 9 partai politik di DPR paling banyak dua partai politik (PDI Perjuangan dan Partai Golkar?) saja yang pernah menyampaikan laporan tersebut melalui surat kabar. Akan tetapi itupun hanya satu kali saja.

## BAB 5

# Rekomendasi untuk Metode Pembagian Kursi dan Akuntabilitas Calon Terpilih

Uraian berikut akan difokuskan untuk menjawab dua pertanyaan. *Pertama*, metode pembagian kursi DPR dan DPRD macam apakah yang direkomendasikan berdasarkan berbagai pertimbangan yang dikemukakan pada Bab 2, Bab 3, dan Bab 4 di atas? *Kedua*, berdasarkan berbagai pertimbangan yang dikemukakan pada Bab 2, Bab 3, dan Bab 4, kepada siapakah anggota DPR dan DPRD seharusnya akuntabel secara politik?

### Metode Sainte-Lague

Dari ketiga metode pembagian kursi tersebut, Metode Sainte-Lague-lah yang paling memenuhi kedua parameter penentuan metode pembagian kursi yang paling adil sebagaimana dikemukakan pada Bab 2. Sebagaimana tampak dari contoh penerapan ketiga metode tersebut untuk data distribusi perolehan suara P4 yang sama pada Bab 2, metode Sainte-Lague merupakan metode yang paling proporsional/adil dalam membagi kursi kepada setiap P4. Berbeda dengan metode D'Hondt yang cenderung menguntungkan P4 yang mencapai jumlah suara besar, dan metode Kuota yang cenderung lebih menguntungkan P4 yang mencapai jumlah suara kecil; metode Sainte-Lague tidak hanya bersifat netral (tidak menguntungkan) terhadap partai besar, tetapi juga terhadap partai kecil dalam pembagian kursi.

Dari segi kesederhanaan dan kepraktisan tata cara pembagian kursi, metode Sainte-Lague dan metode D'Hondt merupakan metode yang paling mudah dipahami dan digunakan karena hanya terdiri atas satu tahap, yaitu membagi jumlah suara seluruh P4 dengan sederetan bilangan tertentu. Kalau jumlah P4 yang berkompetisi di suatu dapil tidak banyak dan besaran dapil (jumlah kursi yang dialokasikan untuk) suatu dapil juga kecil ataupun menengah; pelaksanaan pembagian kursi di setiap dapil akan berlangsung cepat.

Yang menjadi persoalan adalah metode Sainte-Lague (dan metode D'Hondt) ini merupakan hal yang baru bagi sebagian terbesar pemangku kepentingan

pemilu yang demokratis di Indonesia. Karena itu perlu dilakukan sosialisasi dan simulasi besar-besaran, baik oleh KPU beserta seluruh jajarannya maupun oleh seluruh P4 beserta seluruh jajarannya di daerah.

Tata cara penggunaan metode Kuota atau BPP bersifat kompleks karena terdiri atas empat tahap (bahkan menjadi 6 tahap untuk pembagian kursi DPR di provinsi yang terdiri atas lebih dari satu dapil DPR pada Pemilu 2009). Akan tetapi karena merupakan satu-satunya metode pembagian kursi yang pernah digunakan di Indonesia (sudah digunakan sejak Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2009), hampir semua pihak sudah “bersahabat” dengan metode ini. Karena metode D’Hondt hanya memenuhi parameter yang kedua saja, sedangkan metode Sainte-Lague memenuhi kedua parameter, metode Sainte-Lague lebih memadai untuk diadopsi dalam perubahan UU Pemilu.

Usul **Kemitraan** kepada semua Fraksi DPR untuk mengadopsi metode Sainte Lague direspon secara positif oleh Pansus RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dengan memasukkannya menjadi salah satu agenda Pansus (masuk Daftar Inventarisasi Masalah, DIM). Akan tetapi dalam pengambilan keputusan akhir, hanya Partai Golkar dan PDI Perjuangan yang mendukung metode divisor Sainte Lague (DPR menyebutkannya metode Webster) sedangkan PKS yang sejak awal pendukung metode ini berubah sikap pada saat akhir. Akhirnya metode yang diadopsi dalam UU Pemilu baru adalah metode kuota murni (pembagian kursi selesai di setiap Dapil).

## Akuntabel kepada Partai Politik

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa:

1. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden sebagai Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan partai politik atau gabungan partai politik berperan sebagai pihak yang mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden (Pasal 6A).
2. Partai Politik sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD (Pasal 22E ayat 3).
3. Perseorangan sebagai Peserta Pemilu Anggota DPD (Pasal 22E ayat 4).

Belakangan pembuat undang-undang menjabarkan pengertian “pemilihan kepala daerah secara demokratis” yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menjadi pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menetapkan bahwa pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai Peserta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasangan calon kepala daerah dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, serta oleh perseorangan.

Ketiga amanat UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah tersebut menunjukkan derajat peran partai politik yang berbeda dalam empat jenis pemilu. *Pertama*, sebagai pihak pengusul pasangan calon dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. *Kedua*, sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD. *Ketiga*, tidak tampil sebagai institusi, tetapi anggota partai dapat menjadi calon perseorangan atau calon Peserta Pemilu Anggota DPD. Partai politik melaksanakan peran sentral atau sebagai subyek hukum dalam Pemilu Anggota DPR dan DPRD.

Karena UUD 1945 sudah menetapkan Partai Politik sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD; DPR dan pemerintah hendaknya melaksanakan amanat UUD tersebut beserta segala konsekuensinya secara politik. Konkretnya, kalau partai politiklah yang menjadi peserta pemilu, maka:<sup>33</sup>

- Partai Politik-lah yang melaksanakan fungsi representasi politik.
- Partai politiklah yang wajib melaksanakan rekrutment dan kaderisasi anggota menjadi calon pemimpin partai, calon anggota DPR dan DPRD, dan calon pemimpin pemerintahan pada tingkat nasional dan daerah.
- Besaran Dapil (jumlah kursi yang diperebutkan di setiap Dapil) sekurang-kurangnya 3 (tiga) kursi.
- Partai Politiklah yang menentukan nomor urut calon dari daftar calon yang dipilih Rapat Anggota dari calon yang diajukan Partai Politik.
- Model representasi politik yang diadopsi cenderung lebih banyak berupa *trustee*/independen daripada delegasi/*mandate*.

33 Seluruh konsekuensi politik ini merupakan karakteristik Sistem Pemilu Proporsional dengan Daftar Partai (*Party List*).

- Materi kampanye yang dilakukan oleh calon anggota DPR dan DPRD adalah Visi, Misi, dan Program Partai.
- Partai Politik-lah yang menjadi Penanggungjawab dan Pelaksana Kampanye.
- Partai Politiklah yang menjadi subyek hukum dalam proses penyelenggaraan Pemilu: atas nama Partai, Ketua Umum dan Sekjen Partai mengajukan daftar calon, menyampaikan Laporan Keuangan, dan mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi.
- Partai Politik-lah yang menentukan Saksi yang mewakili Partai dalam pemungutan dan penghitungan suara di TPS serta rekapitulasi hasil perhitungan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU.
- Pemilih memberikan suara kepada Partai Politik, dan karenanya hanya nama, nomor, dan tanda gambar Partai Politik sajalah yang tercantum dalam Surat Suara.
- Metode Pembagian kursi setiap Dapil kepada Partai Politik Peserta Pemilu dapat berupa metode Kuota atau Metode Divisor yang menjamin keadilan (paling proporsional).
- Penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut calon.
- Pengambilan keputusan di lembaga perwakilan rakyat dilakukan oleh Fraksi/Partai setelah mendengarkan suara anggota Fraksi dan suara dari daerah.
- Partai Politik Peserta Pemilu yang akuntabel kepada konstituen melalui para kader calon terpilih. Struktur Organisasi Partai dari tingkat bawah sampai atas digunakan untuk menampung aspirasi dan/atau menjawab pertanyaan konstituen.
- Partai Politik dapat menarik (*recall*) kadernya yang duduk sebagai anggota DPR/DPRD, baik atas tuntutan konstituen melalui partai maupun karena pengabdianya diperlukan Partai di tempat lain.

Berdasarkan konsekuensi politik sebagai Peserta Pemilu di atas, Partai Politik:

- secara politik akuntabel kepada konstituen melalui para kader calon terpilih. Melalui pengurus dan para kader yang terpilih menjadi

anggota DPR/DPRD, Partai Politik: bertindak sesuai dengan aspirasi konstituen, menyediakan informasi tentang apa yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan kepada konstituen, menjawab pertanyaan konstituen, menjelaskan langkah-langkah politik (kebijakan publik, memilih seseorang menjadi penyelenggara Negara, dan sebagainya) yang diambil dan yang tidak diambil, dan harus rela ditinggalkan konstituen apabila konstituen kecewa pada kinerja Partai Politik bersangkutan.

- dapat menarik (*recall*) kadernya yang duduk sebagai anggota DPR/DPRD, baik atas tuntutan konstituen melalui partai maupun karena pengabdianya diperlukan Partai Politik di tempat lain.

## Daftar Pustaka

---

- Adam Przeworski, Susan C. Stokes, dan Bernard Manin, eds., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999
- European Democracies, *Glossary: Electoral Formulas*, <http://www.electionsineurope.org/glossary.asp>.
- G. Bingham Powell, Jr., *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, NJ: Yale University Press, 2000
- G. Bingham Powell, Jr., *Constitutional Design and Citizen Electoral Control*, *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1989, h. 107-130
- John M. Carey, *Legislator Voting and Accountability*, Cambridge: Cambridge University Press
- Mike Ossipoff, *Allocation Formulas for Party List PR dan Systematic Procedures for PR Allocation Formulas (Sainte-Lague & d'Hondt)*, dalam <http://www.barnsdl.demon.co.uk/votetanggal> 22 Februari 2012.
- Overseas Development Institute, *Why Accountability Matters*, Policy Brief, Mei 2010
- Philippe C. Schmitter, *Political Accountability in 'Real-Existing' Democracies: Meaning and Mechanisms*, European University Institute, 2007
- ..., *Allocation of Seats by the D'Hondt Method*, <http://important-information.net78.net/vote/multiple/successive-divisor/dhondt.html> tanggal 4 April 2012
- ..., *Allocation of Seats by the Sainte-Lague Method*, <http://important-information.net78.net/vote/multiple/successive-divisor/stlague.html> tanggal 4 April 2012



Kingdom of the Netherlands

Danish International  
Development Agency



ISBN

**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>