

Partnership Policy Paper No. 3/2011

MEMBANGUN PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL YANG EFEKTIF

Melalui Desain Sistem
Pemilihan Umum



Partnership Policy Paper No. 3/2011

MEMBANGUN PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL YANG EFEKTIF

Melalui Desain Sistem
Pemilihan Umum



The Partnership for Governance Reform

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

Copyright © Mei 2011 The Partnership for Governance Reform

All rights reserved.

Unless otherwise indicated, all materials on these pages are copyrighted by the Partnership for Governance Reform in Indonesia. All rights reserved. No part of these pages, either text or image may be used for any purpose other than personal use. Therefore, reproduction, modification, storage in a retrieval system or retransmission, in any form or by any means, electronic, mechanical or otherwise, for reasons other than personal use, is strictly prohibited without prior written permission.

Kata Pengantar

Untuk menyelaraskan, memperjelas dan menyebarluaskan berbagai kebijakan publik yang diadvokasikan oleh Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (*Partnership for Governance Reform*), mulai tahun ini kami secara berkala menerbitkan serangkaian “makalah kebijakan” yang disebut *Partnership Policy Paper*. *Policy Paper* No. 3/2011 yang ada di tangan pembaca budiman ini merupakan hasil dari serangkaian kegiatan yang terkait dengan program-program reformasi sistem politik demokrasi yang didukung oleh Kemitraan sejak tahun 2007.

Sesuai dengan visi misi Kemitraan untuk mewujudkan Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun atas dasar prinsip-prinsip dan praktik-praktik tata pemerintahan yang baik, *policy paper* ini mengajukan suatu rancangan sistem politik demokrasi yang diyakini dapat menghasilkan pemerintahan presidensial yang efektif. Serangkaian rekomendasi ini dihasilkan melalui telaah secara mendalam serta melibatkan berbagai pihak yang berkompeten maupun berkaitan langsung dengan proses-proses politik. Harapan kami *Partnership Policy Paper* ini selanjutnya dapat memberikan kontribusi positif di dalam upaya mewujudkan kehendak rakyat sesuai dengan janji demokrasi.

Akhir kata, saya sangat berterimakasih kepada Prof. Ramlan Surbakti (Konsultan Kemitraan) sebagai penulis yang merangkum berbagai masukan sepanjang proses, Tim *Democratic Governance Cluster*, Tim Konsultan Program Politik Kemitraan serta pihak-pihak yang telah terlibat serta menyumbangkan ide-ide dan pikirannya dalam penyusunan *policy paper* ini.

Wicaksono Sarosa

Direktur Eksekutif
Partnership for Governance Reform

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Ringkasan Eksekutif	1
Pemerintahan Presidensial yang Tidak Efektif	2
Sistem Politik Demokrasi yang Efektif	4
1. Pemilih yang Berdaulat	5
2. Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat	6
3. Sistem Perwakilan Politik.....	8
Rekomendasi Desain Sistem Pemilihan Umum	10
Beberapa Catatan Penting:	22
• Keterbatasan Pendekatan Kelembagaan Pilihan Rasional	22
• Buku Berseri Bahan Advokasi.....	23
Daftar Singkatan	24
Daftar Pustaka	24

Ringkasan Eksekutif

Pemerintahan presidensial di Indonesia dinilai belum efektif dari segi pembuatan kebijakan publik maupun implementasinya. Dari segi kebijakan publik, kebijakan yang dibuat secara umum dinilai belum secara efektif meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sementara itu, kebijakannya pun juga belum secara konsisten terimplementasi menjadi kenyataan (*get things done*). Salah satu indikator kesejahteraan terlihat dari persentase kemiskinan yang masih cukup tinggi (13,3% data BPS tahun 2010). Kemampuan melaksanakan kebijakan publik untuk mewujudkan tujuan yang hendak dicapai masih rendah.

Oleh karena itu, **Kemitraan** memandang sangat penting untuk mendorong pemerintahan presidensial lebih efektif. Melalui *Policy Paper* ini, **Kemitraan** mengajukan rekomendasi peningkatan efektivitas pemerintahan presidensial melalui desain sistem pemilu yang demokratis. Terdapat 11 (sebelas) desain sistem pemilu yang diajukan, yaitu (1) besaran daerah pemilihan (dapil), (2) kesetaraan perwakilan, (3) sistem kompetisi partai politik, (4) sistem kompetisi pencalonan internal partai politik, (5) rekrutmen dan kaderisasi partai, (6) jumlah calon per daerah pemilihan (dapil), (7) keterwakilan perempuan, (8) kedaulatan pemilih, (9) alokasi kursi, (10) *electoral threshold*, dan (11) waktu pelaksanaan pemilu.

Kesebelas desain usulan perubahan sistem pemilu di atas didasarkan pada pengalaman Indonesia selama ini dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang cenderung hanya dilihat sebagai mekanisme pemilihan ataupun penggantian penyelenggara negara. Padahal, pemilihan umum, khususnya sistem pemilihan umum, sesungguhnya juga dapat digunakan sebagai instrumen membangun

sistem partisipasi politik warga negara, sistem kepartaian, sistem perwakilan politik, serta pemerintahan presidensial maupun pemerintahan daerah yang efektif.

Pembahasan *Policy Paper* ini didahului dengan membahas letak ketidakefektifan pemerintahan presidensial selama ini serta permasalahan-permasalahan yang menghambat efektivitas tersebut. Secara ringkasnya, terdapat delapan (8) kondisi yang dapat menghasilkan pemerintahan presidensial yang efektif. Indonesia hanya memenuhi dua dari delapan kondisi tersebut, yaitu legitimasi presiden tinggi karena pemilu langsung, dan UUD menjamin kewenangan presiden terhadap legislasi dan anggaran. Sementara itu, enam kondisi lainnya masih dinilai menghambat efektivitas, yaitu (1) presiden tidak mendapat dukungan solid dari DPR, (2) kepemimpinan politik dan administrasi tidak sesuai dengan tantangan yang dihadapi bangsa-negara, (3) kualitas dan kuantitas pejabat politik yang ditunjuk (*political appointees*) tidak memadai, (4) birokrasi tidak efisien, (5) ketidakefektifan koalisi partai (pemerintah maupun oposisi), (6) transparansi dan akuntabilitas penggunaan kekuasaan masih bersifat formalitas daripada substansial.

Kemudian, di bagian selanjutnya dibahas tentang sistem politik demokrasi yang efektif yang dapat mendukung efektivitas sistem presidensial. Dalam bagian ini, terdapat tiga faktor yang mendukung keefektifan sistem politik demokrasi, yaitu tentang (1) pemilih yang berdaulat, (2) sistem kepartaian pluralisme yang moderat, serta (3) sistem keterwakilan politik. Bagian ini kemudian dilanjutkan dengan pembahasan kesebelas rekomendasi di atas serta ditutup dengan beberapa catatan penting pada bagian terakhir.

Pemerintahan Presidensial yang Tidak Efektif

Setidaknya terdapat delapan faktor yang harus ada agar pemerintahan presidensial berlangsung efektif dan stabil dalam negara demokrasi yang menerapkan sistem multi-partai. Dari delapan faktor ini hanya dua faktor yang sudah dijamin UUD 1945. Pertama, presiden memiliki legitimasi politik yang tinggi dari rakyat karena dipilih melalui pemilihan umum tidak hanya berdasarkan mayoritas suara tetapi juga sebaran dukungan daerah. Kedua, keterlibatan penuh presiden dalam setiap pembahasan RUU yang menyangkut anggaran dan non-anggaran. Secara formal presiden memang tidak memiliki hak veto tetapi secara *de facto* presiden memiliki hak veto untuk tidak menyetujui RUU yang diusulkan DPR. Namun demikian, keenam faktor lainnya masih harus diciptakan. Keenam faktor ini adalah (1) dukungan mayoritas anggota DPR, (2) kepemimpinan politik dan administrasi, (3) pejabat politik yang ditunjuk (*political appointee*) dalam jumlah yang memadai, (4) partai oposisi yang efektif, (5) birokrasi yang efisien melaksanakan kebijakan operasional yang ditentukan dan dikendalikan oleh pejabat negara yang dipilih rakyat serta pejabat politik yang ditunjuk, dan (6) penggunaan kekuasaan yang transparan dan akuntabel secara politik, baik horizontal maupun vertikal, serta secara hukum. Berikut adalah penjelasan lebih detil mengapa keenam faktor di atas masih harus diciptakan.

Untuk dapat mewujudkan Visi, Misi dan Program Pembangunan Bangsa¹ yang sudah dijanjikan

1 Visi, Misi dan Program Pembangunan Bangsa dirumuskan oleh setiap pasangan calon presiden dan wakil presiden. Sesuai dengan UU No. 25/2004 pasal 4 ayat 2, RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) merupakan penjabaran dari visi, misi dan program pembangunan Presiden yang penyusunannya harus

kepada rakyat melalui kampanye Pemilu, seorang presiden memerlukan "pejabat politik yang ditunjuk" untuk melakukan tiga tugas, yaitu, pertama, menerjemahkan visi, misi dan program pembangunan bangsa menjadi serangkaian RUU untuk kemudian diperjuangkan ke DPR untuk mencapai kesepakatan menjadi UU; kedua, menerjemahkan UU tersebut menjadi serangkaian kebijakan operasional (peraturan pemerintah, peraturan presiden, dsbnya), dan ketiga, mengarahkan serta mengendalikan birokrasi untuk melaksanakan kebijakan operasional tersebut. Setidaknya terdapat dua syarat utama yang harus dipenuhi pejabat politik yang ditunjuk tersebut, yaitu memiliki keahlian dalam salah satu atau lebih bidang pemerintahan dan ikut terlibat dalam perumusan visi, misi dan program pembangunan bangsa sang calon presiden. Dengan demikian, pejabat politik ini memiliki komitmen politik yang tinggi untuk melaksanakan ketiga tugas tersebut.

Dalam struktur pemerintahan/eksekutif di Indonesia, pejabat politik yang ditunjuk ini hanya menteri, pejabat setingkat menteri, dan pejabat pemerintah non-kementerian, yang jumlahnya tidak mencapai 50 orang. Kondisi yang terjadi saat ini di Indonesia adalah bahwa tidak hanya sebagian besar ketiga tugas tersebut dilaksanakan oleh birokrasi eselon I dan II tetapi juga kebanyakan menteri, pejabat setingkat menteri dan pejabat pemerintah non-kementerian juga belum memenuhi kedua persyaratan menjadi pejabat politik yang ditunjuk tersebut. Birokrasi bisa jadi tidak memahami latar belakang politik visi, misi dan program pembangunan yang dijanjikan

berpedoman pada RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang). Oleh karena itu, visi, misi dan program pembangunan bangsa calon presiden dan wakil presiden pun harus sesuai dengan UU tersebut.

pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih kepada rakyat pada masa kampanye pemilu sehingga mereka tidak memiliki komitmen politik untuk melaksanakan, visi, misi dan program pembangunan yang dijanjikan oleh presiden tersebut. Selain itu, birokrasi sebagai “mesin” pemerintah juga memiliki agenda dan sistem kerja sendiri yang bisa jadi memiliki ritme yang berbeda dengan apa yang diputuskan oleh presiden pada waktu-waktu tertentu.

Langkah berikutnya yang harus dilakukan presiden untuk memenuhi janjinya kepada rakyat adalah mengajukan rencana legislasi dan anggaran (RUU) kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. Hal ini menjadi salah satu tantangan yang tidak ringan dalam bentuk pemerintahan presidensial karena kekuasaan legislatif terpisah dari kekuasaan eksekutif. Hal itu berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang lebih mudah memperoleh persetujuan parlemen atas suatu RUU karena kekuasaan legislatif dan eksekutif berada pada satu tangan, yaitu partai yang menguasai mayoritas kursi parlemen. Oleh karena itu salah satu potensi ketidakefektifan pemerintahan presidensial adalah pemerintahan yang terbelah (*divided government*). Jikalau negara dengan pemerintahan presidensial ini menerapkan sistem kepartaian pluralisme sederhana (dua kutub kekuasaan) maka pemerintahan yang terbelah ini dapat diatasi dengan kepemimpinan politik yang kuat dari seorang presiden. Namun bila negara ini menerapkan sistem kepartaian pluralisme moderat, (apalagi pluralisme ekstrim), yang memiliki konsekuensi bahwa parlemen dikuasai tidak hanya oleh satu partai tetapi oleh banyak partai, maka faktor kepemimpinan politik saja tidak akan mampu menggalang dukungan parlemen atas rencana kebijakan yang diajukan presiden.

Yang terjadi di Indonesia dewasa ini bukan saja pemerintahan yang terbelah antara eksekutif dan legislatif tetapi juga eksekutif yang terbelah. Presiden membentuk kabinet yang sebagian menteri berasal dari enam partai politik, sedangkan tiga partai politik memutuskan menjadi oposisi. Akan tetapi sebagian partai yang ikut dalam kabinet dalam banyak hal justru menjadi oposisi terhadap pemerintah. Sebaliknya, ada pula partai yang menyatakan diri sebagai oposisi tetapi mendukung pemerintah. Di sisi lain, sebagian pejabat politik (menteri) yang ditunjuk presiden dalam kenyataannya belum sepenuhnya menjabarkan visi, misi dan program pembangunan bangsa yang dijanjikan presiden kepada rakyat melainkan lebih menjabarkan agenda partai politiknya sendiri.

Yang dimaksud dengan kepemimpinan politik di atas adalah kemampuan meyakinkan partai politik, organisasi masyarakat sipil, berbagai kelompok strategis, dan para pemilih untuk mendukung rencana legislasi dan anggaran yang diajukan pemerintah kepada DPR. Kepemimpinan dalam bentuk pemerintahan presidensial menjadi sangat penting tidak saja karena posisi seorang presiden sebagai orang nomor satu dalam pemerintahan namun juga karena dialah satu-satunya (selain wakil presiden sebagai orang kedua) pejabat negara yang memiliki legitimasi politik secara nasional berdasarkan visi, misi dan program pembangunan bangsa yang dijanjikan kepada rakyat yang dinilai telah menjadi kehendak rakyat. Oleh karena itu, kepemimpinan politik presiden, selain berdasarkan UUD, harus diarahkan secara konsisten untuk menggerakkan seluruh unsur masyarakat demi mewujudkan kehendak rakyat. Hal ini dikarenakan salah satu pendukung potensial presiden adalah para pemilih.

Dewasa ini, tidak ada presiden di dunia ini yang dipilih oleh lebih dari 60% rakyat secara langsung selain Presiden SBY. Namun demikian, pada kenyataannya, presiden terpilih ini pun belum mampu menggerakkan pendukung potensial ini untuk mendukung pelaksanaan berbagai rencana legislasi dan anggaran seperti yang sudah dijanjikan kepada rakyat. Presiden dalam hal ini seharusnya dibantu oleh pejabat politik yang ditunjuk serta mengarahkan dan mengendalikan birokrasi untuk melaksanakan kebijakan operasional yang sudah ditetapkan. Selain belum efisien, birokrasi lebih banyak melaksanakan tugas politik (tugas yang seharusnya dilaksanakan oleh pejabat politik yang ditunjuk) daripada tugas birokrasi, yaitu implementasi dan pelayanan publik. Tidak heran mengapa Presiden SBY meminta eselon I dan II tidak lagi mendiskusikan apa yang sudah diputuskan presiden dan kabinet.

Selanjutnya, pelaksanaan pemerintahan oleh Presiden dapat diimbangi dan diawasi secara efektif oleh partai oposisi di DPR. Pada dasarnya, pihak yang memerintah maupun pihak oposisi berangkat dari UUD yang sama. Efektivitas oposisi pada bentuk pemerintahan presidensial tidak terletak pada kemampuannya menjatuhkan pihak yang memerintah tetapi pada kemampuannya mengimbangi pemerintah dalam pembahasan RUU serta menunjukkan kelemahan dalam pelaksanaan undang-undang. Selain itu, ada ketidakjelasan posisi antara koalisi partai yang memerintah dengan koalisi partai oposisi dikarenakan partai yang ikut dalam kabinet acap kali bertindak sebagai oposisi sedangkan yang tidak ikut kabinet justru mendukung pemerintah.

Faktor terakhir yang masih harus didorong adalah penggunaan kekuasaan negara secara transparan

dan akuntabel baik secara politik maupun hukum. Pemerintah (Presiden, Wakil Presiden maupun pejabat politik yang ditunjuk) yang mendapat dukungan mayoritas anggota DPR (koalisi partai yang memerintah) dapat saja menyalahgunakan kekuasaannya. Hal ini dikarenakan lembaga eksekutif dan legislatif dipegang oleh koalisi partai yang sama (tirani mayoritas). Yang dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan seperti ini tidak hanya partai oposisi di DPR tetapi juga mekanisme penggunaan kekuasaan yang transparan dan penggunaan kekuasaan yang akuntabel secara politik dan hukum.

Sistem Politik Demokrasi yang Efektif

Sistem politik demokrasi yang diharapkan dapat menghasilkan pemerintahan presidensial yang efektif perlu dirancang untuk dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan di atas. Sistem politik demokrasi yang dipandang mampu menghasilkan pemerintahan presidensial yang efektif dapat digambarkan sebagai berikut. *Pertama*, partisipasi politik warga negara tidak hanya dalam proses penyelenggaraan pemilu tetapi juga dalam menuntut akuntabilitas penyelenggara negara setelah pemilu. Ini tidak hanya sekali dalam lima tahun melainkan sekurang-kurangnya dua kali dalam lima tahun melalui Pemilu Lokal dan Pemilu Nasional yang terpisah (Pemilih Berdaulat). *Kedua*, Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat dipandang paling sesuai. Ini tidak saja karena kemajemukan horizontal dan vertikal maupun kemajemukan sub-ideologi dalam masyarakat Indonesia. Hal ini di satu sisi tergambar dalam sejarah kepartaian di Indonesia serta kesepakatan akan ideologi nasional Pancasila. Sementara itu di sisi lain tergambar dari segi efektivitas sistem

partisipasi politik warga negara, sistem perwakilan politik, serta pemerintahan presidensial. *Ketiga*, sistem perwakilan politik melalui mekanisme demokrasi perwakilan (*representative democracy*) maupun berdasarkan representasi substantif oleh pihak partai politik maupun non partai politik. Pelaksanaan representasi politik ini oleh partai politik dan organisasi masyarakat sipil merupakan salah satu pilar demokrasi. Sistem pemilihan umum apa yang harus digunakan untuk memilih anggota DPR dan DPRD, dan model representasi politik macam apakah yang hendak diterapkan, merupakan sejumlah aspek sistem perwakilan yang belum ditentukan dalam UUD. Karena itu, pertanyaan yang perlu dijawab adalah sistem perwakilan politik macam apakah yang hendak diwujudkan?

Berikut adalah indikator-indikator ketiga subsistem politik demokrasi tersebut:

1. Pemilih yang Berdaulat

Sejumlah indikator sistem partisipasi politik warga negara yang menggambarkan pemilih berdaulat adalah sebagai berikut:

- a. Warga negara yang bersikap dan berperilaku demokratis, yaitu tidak hanya mementingkan hak dan kebebasan politiknya sendiri tetapi juga menghormati hak dan kebebasan politik warga lain, dan tidak hanya mengedepankan hak asasinya sendiri tetapi juga hak asasi manusia lain. Sikap saling menghormati antar warga negara perlu diadopsi oleh setiap warga negara tidak hanya karena semua warga negara mempunyai kedudukan setara tetapi juga karena mereka semua adalah sebangsa dan setanah air.

- b. Persentase derajat cakupan pemilih dalam daftar pemilih, derajat kemutahiran daftar pemilih, dan derajat akurasi daftar pemilih mencapai antara 95-100%.
- c. Jumlah *nonvoters* dan jumlah suara tidak sah yang rendah dalam penyelenggaraan berbagai jenis pemilu.
- d. Jaminan berbagai bentuk pelayanan kepada pemilih yang memudahkan pemilih yang terdaftar menggunakan hak pilihnya, seperti pemberian suara sebelum hari pemungutan suara bagi pemilih yang berhalangan hadir pada hari pemungutan suara (*absentee voting*), pemberian suara melalui kantor pos (*mail voting*), TPS Khusus, TPS Bergerak (*mobile voting*), dan kemudahan bagi pemilih yang masuk kategori difabel.
- e. Partisipasi pemilih sebagai anggota partai politik dalam proses seleksi dan penentuan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, penentuan pasangan calon kepala dan wakil kepala daerah, serta pasangan calon presiden dan wakil presiden.
- f. Sistem pemilihan umum, sebagaimana tergambar dalam format surat suara, memudahkan pemilih menilai dan memilih secara cerdas partai politik dan/ atau calon yang akan diberi suara.
- g. Partisipasi warga negara dalam proses penyelenggaraan berbagai jenis pemilu.

- h. Sistem konversi suara rakyat yang melindungi suara pemilih dari segala kemungkinan penyimpangan dan manipulasi sehingga hasil pemilihan umum yang diumumkan tidak saja sesuai dengan suara yang diberikan pemilih tetapi juga menentukan perolehan kursi partai dan calon terpilih.
- i. Partisipasi warga negara dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik baik melalui satu atau lebih organisasi masyarakat sipil maupun secara kolektif dan individual (*participatory democracy*).
- j. Kesempatan yang tersedia bagi para pemilih untuk secara kolektif mempengaruhi partai politik dan/atau calon terpilih (wakil rakyat) dan kepala pemerintahan baik pada tingkat nasional maupun lokal.
- k. Frekuensi kesempatan yang tersedia bagi pemilih untuk menyatakan penilaian terhadap pejabat terpilih baik secara langsung maupun tidak langsung (akuntabilitas politik). Kesempatan bagi para pemilih memberikan penilaian terhadap kinerja partai dan wakil rakyat pada pertengahan masa jabatannya melalui pemberian suara harus tersedia agar supaya, pertama, partai politik yang mempunyai kursi di DPR, DPRD maupun wakil rakyat secara keseluruhan takut kepada pemilih (konstituen), dan kedua, partai politik dan wakil rakyat secara konsisten memenuhi janjinya.

2. Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat

Sistem kepartaian pluralisme moderat ini ditandai oleh sejumlah indikator berikut:

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

Fungsi partai politik sebagai peserta pemilu anggota DPR dan DPRD adalah melaksanakan perekrutan, pendidikan politik, kaderisasi, pencalonan dan penentuan nomor urut calon terpilih.

- c. Penerapan sistem kompetisi partai politik peserta pemilu berdasarkan dukungan rakyat melalui pemilihan umum. Tujuan sistem ini tidak hanya untuk menjamin

agar peserta pemilu memiliki basis sosial yang solid, tapi juga mampu menyiapkan para calon pemimpin bangsa (kepengurusan) serta keseriusan bekerja untuk kepentingan para anggota pada khususnya maupun kepentingan bangsa pada umumnya (misalnya, memiliki kantor tetap) namun juga untuk menjamin agar sistem perwakilan politik dan pemerintahan dapat berlangsung secara efektif.

- d. Jumlah partai politik di DPR dan DPRD tidak terlalu banyak tetapi juga tidak terlalu sedikit sehingga terdapat dua macam koalisi partai politik (koalisi partai yang memerintah dan koalisi partai oposisi) dapat dibentuk secara relatif lebih solid. Setidaknya terdapat tiga persyaratan agar koalisi partai politik di DPR dan DPRD berlangsung secara solid, yaitu memiliki basis sosial yang kuat pada akar rumput, jumlah warga negara yang mengidentifikasi diri dengan partai politik (*Party Identification*) tersebut cukup tinggi, dan loyalitas anggota fraksi kepada partai politik (disiplin partai yang kuat) masing-masing cukup tinggi.²

- e. Jarak sub-ideologi antar partai politik cukup dekat sehingga pada satu pihak perbedaan dan pertentangan kepentingan dalam masyarakat dapat ditampung menjadi isu publik tetapi pada pihak lain. Selain itu, kesepakatan antar partai politik masih mungkin dicapai. Koalisi partai politik yang kemungkinan terbentuk pada masa yang akan datang bukan antara partai politik yang berideologi kebangsaan dengan partai politik yang berideologi Islam melainkan koalisi “partai politik varian kebangsaan dengan partai politik varian Islam” yang berkompetisi dengan koalisi “partai politik varian kebangsaan dengan partai politik varian Islam yang lain.”

Sistem kepartaian pluralisme **moderat** dipandang paling tepat karena, (1) koalisi partai yang memerintah dan yang oposisi lebih mudah dibentuk dan dilaksanakan, (2) perbedaan dan pertentangan kepentingan juga masih mendapat saluran yang memadai (sekitar 5 partai), dan (3) kesepakatan politik (berbagai produk perundang-undangan, dan kebijakan publik lainnya) juga masih dapat dicapai melalui koalisi partai tersebut. Lain halnya dengan sistem kepartaian pluralisme **ekstrim** yang dipandang tidak tepat karena sulitnya membentuk dan melaksanakan koalisi partai tersebut. Sistem kepartaian pluralisme ekstrim ini tidak hanya mensyaratkan pelibatan banyak partai tetapi juga karena jarak ideologi masing-masing partai terlalu jauh untuk dijembatani.

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

Dengan demikian, sistem kepartaian pluralisme moderat dipandang lebih sesuai dengan bentuk pemerintahan presidensial karena lebih memungkinkan pembentukan koalisi partai yang lebih solid (baik dari segi jumlah partai yang terlibat maupun dari segi visi, misi dan program). Hal ini dikarenakan salah satu kondisi bagi efektivitas pemerintahan presidensial adalah partai politik atau koalisi dua atau tiga partai yang memerintah pada lembaga eksekutif (presiden dan wakil presiden, dan para menteri) sama dengan partai politik atau koalisi dua atau tiga partai politik yang mayoritas di parlemen

3. Sistem Perwakilan Politik

Berikut adalah sejumlah indikator sistem perwakilan politik yang dimaksud.

- a. Keseimbangan antara keterwakilan penduduk (DPR) dengan keterwakilan daerah (DPD) untuk mewujudkan keadilan sosial dan keadilan teritorial. Proses pembuatan keputusan politik secara nasional harus mampu mengakomodasi kepentingan penduduk dan kepentingan daerah. Untuk itu, keterwakilan penduduk dan keterwakilan daerah perlu diwadahi secara terpisah pada tingkat nasional. Oleh karena itu DPR dibentuk mewakili kepentingan penduduk sedangkan DPD dibentuk mewakili kepentingan daerah (provinsi). Alokasi kursi DPR kepada provinsi dan pembentukan daerah pemilihan dilakukan berdasarkan prinsip kesetaraan keterwakilan segenap penduduk (*equal representation*) berdasarkan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Alokasi kursi DPD kepada provinsi dilakukan berdasarkan prinsip kesetaraan daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22C ayat (2) UUD 1945. Namun untuk itu, UUD 1945 masih perlu diamandemen untuk memberi kewenangan kepada DPD untuk ikut membuat sebagian undang-undang.
- b. Fungsi partai politik sebagai peserta pemilu anggota DPR dan DPRD adalah melaksanakan perekrutan, pendidikan politik, kaderisasi, pencalonan, dan penentuan nomor urut calon terpilih untuk kursi yang diperoleh partai. Oleh karena itu, pelaksanaan fungsi representasi politik secara kolektif harus lebih dikedepankan demi kepentingan bangsa daripada secara individual oleh kader partai yang hanya untuk kepentingan konstituen semata. Partai politik tidak hanya sarana yang digunakan rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya yang kemudian menjadi jembatan antara masyarakat dengan negara tetapi juga menjadi peserta pemilu anggota DPR dan DPRD sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945. Kedua model representasi politik ini (secara kolektif maupun individu) perlu diadopsi dan dilaksanakan tetapi lebih mengedepankan partai politik sebagai representasi kolektif atas kepentingan bangsa daripada representasi individual oleh kader partai atas kepentingan konstituen.

- c. Keseimbangan antara jenis representasi **substantif** (ide, gagasan) dengan jenis representasi **deskriptif** (aspirasi dan kepentingan suatu kelompok masyarakat diwakili oleh seorang atau lebih dari kelompok tersebut), misalnya keterwakilan perempuan secara memadai di lembaga perwakilan politik. Secara konsep, representasi secara substansial ini dapat mengatasi representasi deskriptif. Namun, realitas permasalahan representasi politik tidak selalu sesederhana itu. Pada kenyataannya, suatu kelompok masyarakat tidak hanya akan merasa diwakili bila “salah seorang dari mereka” tampil mewakili kelompoknya, tetapi juga dalam beberapa hal secara obyektif ternyata hanya orang yang berasal dari kelompok merekalah yang memiliki kemampuan merumuskan dan memperjuangkan kepentingan kelompoknya.
- d. Keseimbangan antara derajat keterwakilan yang tinggi (*inclusiveness*), yang ditandai oleh sangat rendahnya jumlah suara yang tidak terkonversi menjadi kursi, dengan derajat akuntabilitas wakil rakyat yang tinggi kepada konstituen.
- e. Metode representasi Trustee perlu dilaksanakan secara lebih menonjol daripada metode representasi **Mandat**.³

3 Dalam studi perbandingan sistem representasi politik, metode representasi **Mandat** seringkali disamakan dengan metode **Delegasi**, sedangkan metode *Trustee* disamakan dengan metode *Independen*. “A trustee is that it is someone in a position of power deciding what is best without a direct mandate or someone who is carrying out the wishes of the constituents when feasible, as well as acting

Kedua metode ini memiliki kelebihan dan kelemahan. Oleh karena itu, wakil rakyat yang diperlukan tidak hanya yang memiliki kemampuan mendengarkan kehendak dan preferensi konstituen serta melakukan interaksi secara reguler namun juga kemampuan mempertimbangkan kehendak dan preferensi konstituen dalam konteks kebijakan publik yang adil.⁴

- f. Jumlah partai/fraksi di DPR dan DPRD tidak terlalu banyak dan perbedaan perolehan kursi antar partai/fraksi sangat signifikan sehingga koalisi dua atau tiga partai politik tidak hanya mampu memenangkan pemilu presiden dan wakil presiden tetapi juga mayoritas kursi DPR. Sementara itu, koalisi dua atau tiga partai politik yang kalah dalam pemilu nasional bertindak sebagai oposisi. Demikian pula di daerah, koalisi dua atau

motivated by what he or she feels or thinks is in the best interest of the community as a whole. A delegate function, on the other hand, is one that mandates representation of the constituency. A delegate serves to enact the wishes of those people he/she represents in participation in the development of laws, policies and in leadership.” Dalam hukum administrasi negara di Indonesia, pengertian mandat dan delegasi merupakan dua hal yang berbeda. Kalau disebut menerima mandat berarti mendapatkan kepercayaan penuh untuk membuat keputusan tanpa harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan konstituen tetapi pertanggungjawaban diberikan pada akhir jabatan. Sebaliknya, pengertian delegasi berarti penerima tugas harus berkonsultasi lebih dahulu dengan kelompok masyarakat yang diwakili sebelum membuat keputusan. Dengan demikian, dalam hukum administrasi negara di Indonesia, yang disebut Trustee dalam kajian perbandingan sistem perwakilan kepentingan memiliki makna yang sama dengan **Mandat**.

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

tiga partai politik dapat memenangkan pemilu kepala daerah dan mayoritas kursi DPRD Sementara itu, koalisi dua atau tiga partai politik yang kalah dalam pemilu lokal akan bertindak sebagai oposisi. Dengan demikian, pola interaksi yang muncul di DPR/D pada satu pihak akan berupa kompetisi antara koalisi partai politik yang memerintah dengan koalisi yang menjadi oposisi. Namun di sisi lain, masing-masing koalisi telah menyepakati visi, misi dan program pembangunan bangsa secara nasional maupun lokal.

- g. Pengambilan keputusan di DPR, DPD dan DPRD tidak hanya membuka kesempatan deliberasi yang cukup luas bagi para anggota setiap fraksi di bawah koordinasi fraksi tetapi juga kesempatan luas bagi partisipasi publik, khususnya berbagai organisasi masyarakat sipil (*non-electoral representation*) dalam proses pembuatan keputusan.⁵

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

Rekomendasi Desain Sistem Pemilihan Umum

Rekomendasi utama dalam *Policy Paper* ini adalah desain sistem pemilu yang dapat menciptakan pemerintahan presidensial yang efektif. Hal ini mengingat bahwa upaya untuk menciptakan sistem presidensial yang efektif perlu didukung oleh sistem politik demokrasi yang relevan. Sistem politik demokrasi yang relevan dibangun oleh (1) pemilih yang berdaulat, (2) sistem kepartaian pluralisme moderat dan (3) sistem keterwakilan politik yang kompetitif. Ketiga faktor merupakan komponen-komponen penting dalam desain sistem pemilu.

Sebelum mengajukan rekomendasi, dua hal perlu dikemukakan terlebih dahulu. Pertama, parameter yang digunakan untuk menentukan sistem pemilihan anggota DPR dan DPRD yang dipandang tepat untuk Indonesia. Kedua, evaluasi terhadap sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD baik yang diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD maupun yang dilaksanakan dalam Pemilu Anggota DPR dan DPRD Tahun 2009. Dan ketiga, desain sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD yang direkomendasikan kepada DPR dan Pemerintah untuk diadopsi dalam Perubahan UU Nomor 10 Tahun 2008.

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

- (a) "Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD adalah Partai Politik," (Pasal 22E ayat (3);

- (b) “Peserta Pemilu Anggota DPD adalah Perseorangan” (Pasal 22E ayat (4);
- (c) “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” (Pasal 6A ayat (2).

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

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

1. Sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam UUD 1945 bahwa partai politik adalah Peserta Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD.
2. Menghasilkan sistem kepartaian pluralisme moderat yang ditandai oleh sejumlah karakteristik berikut: partai politik dikelola sebagai badan publik, melaksanakan fungsi representasi politik secara substantif dan akuntabel, dan terdiri atas 5 (lima) partai politik yang efektif sehingga dapat membentuk dua koalisi yang kompetitif.
3. Menciptakan keseimbangan sistem representasi penduduk berdasarkan prinsip *equal representation* (Pasal 27 ayat (1) UUD 1945) alias “satu orang, satu suara, dan setara,” dengan sistem representasi daerah (provinsi) berdasarkan kesetaraan daerah (Pasal 22C ayat (2) UUD 1945).⁶
4. Menghasilkan sistem representasi penduduk (DPR dan DPRD) yang terdiri atas dua koalisi partai politik yang solid dan kompetitif, yaitu koalisi 2 atau 3 partai yang memenangkan pemilu menjadi koalisi yang memerintah, dan koalisi 2 atau 3 partai yang kalah pemilihan umum menjadi koalisi oposisi;⁷ sedangkan anggota DPR dan DPRD memiliki disiplin partai.

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

7 Jumlah partai politik yang bergabung menjadi suatu koalisi partai politik yang solid dan efektif adalah paling banyak 3 (tiga) karena koalisi yang beranggotakan 4 atau lebih partai politik tidak hanya sukar mencapai kesepakatan tentang visi, misi dan program pengembangan bangsa (karena perbedaan ideologi) sehingga walaupun tercapai kesepakatan yang terjadi tidak lebih dari kumpulan kepentingan partai tanpa prioritas yang jelas untuk mewujudkan kehendak rakyat tetapi juga sukar melakukan koordinasi atas banyak partai untuk melakukan tindakan yang sinergis.

5. Menjamin keterwakilan perempuan dan kelompok minoritas lain dalam DPR dan DPRD.
6. Presiden mendapatkan dukungan solid dari DPR (lebih dari 50% anggota DPR), yaitu dari anggota DPR yang berasal dari mitra koalisi partai yang mencalonkan presiden, sementara kepala daerah mendapatkan dukungan solid dari DPRD (lebih dari 50% anggota DPRD), yaitu dari mitra koalisi partai yang mencalonkan kepala daerah.⁸
7. Sistem pemilu yang tidak memberi insentif bagi calon dan pemilih untuk melakukan tindakan yang menyimpang (*electoral misconduct*), seperti manipulasi hasil perhitungan suara (*electoral fraud*), dan jual-beli suara (*vote buying*), dan yang tidak menimbulkan biaya kampanye yang terlalu besar.⁹

8 Dukungan dari koalisi partai dari DPR kepada presiden atau kepala daerah akan menghasilkan pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang efektif tidak hanya kalau mendapat lebih dari 50% suara tetapi terutama bila, (a) partai politik melaksanakan representasi politik alias partai politik dipercaya dan digunakan oleh berbagai unsur masyarakat akar rumput sebagai saluran aspirasi dan kepentingannya, (b) partai politik dikelola sebagai badan publik, antara lain secara internal dan eksternal dikelola secara demokratis, transparan dan akuntabel, dan (c) pengambilan keputusan di DPR dan DPRD dilakukan oleh fraksi sebagai pelaksana kebijakan partai politik tidak hanya setelah mendengarkan suara setiap anggota fraksi tetapi setiap anggota DPR atau DPRD loyal kepada kebijakan partai (disiplin partai ditegakkan).

9 Sistem pemilu yang memberi insentif bagi *electoral misconduct* adalah FPTP (menggunakan formula pluralitarian) dan sistem Proporsional dengan Daftar Calon Terbuka (penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak). Sistem-sistem ini memberi peluang pada calon sehingga dapat menghitung secara relatif akurat berapa jumlah suara yang diperlukan untuk dapat terpilih (yang tidak perlu mencapai mayoritas suara). Selain itu, pemilih juga mengetahui suaranya diperlukan calon untuk dapat terpilih sehingga suara dapat dijual serta memberi peluang mengalihkan suara dari calon yang satu kepada calon lain dari partai yang sama dan dalam dapil yang sama dengan bekerjasama dengan

8. Sistem pemilihan umum harus cukup simpel sehingga tidak saja mudah dipahami tetapi juga dapat dikontrol oleh pemilih.

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

Pertama, sistem pemilihan umum proporsional dengan daftar calon terbuka, besaran daerah pemilihan (dapil) 3-10 serta ambang-batas masuk DPR sebesar 2,5% berhasil mengurangi jumlah partai politik di DPR dari 16 menjadi 9. Namun, perolehan kursi di antara 9 partai politik tersebut relatif seimbang sehingga memerlukan koalisi empat atau lebih partai politik untuk mencapai mayoritas kursi di DPR. Akibatnya, tidak hanya koalisi partai yang solid sulit dibangun tetapi juga koalisi yang dibangun cenderung bersifat transaksional.

Kedua, sistem pemilihan umum yang diterapkan pada Pemilu 2009 tidak mampu meningkatkan kepercayaan rakyat kepada partai politik melainkan hanya melahirkan dua partai baru menggantikan sejumlah partai lama yang tidak lagi dipercayai. Malahan sistem pemilihan umum yang diterapkan pada tahun 2009 cenderung melegitimasi para calon menggantikan peran partai politik. Pemilihan umum bukan lagi kompetisi antar partai politik

pelaksana Pemilu. Sistem-sistem ini juga mensyaratkan biaya kampanye yang sangat mahal karena yang melakukan kampanye bukan partai politik melainkan setiap calon.

peserta pemilu melainkan kompetisi antar calon dari partai politik yang sama di suatu dapil.

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

Keempat, penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak (*open list system*) menyebabkan disiplin partai politik semakin lemah yang ditandai oleh peran para individu anggota DPR jauh lebih menonjol (namun merupakan peran yang lebih pragmatis) daripada mengikuti garis kebijakan partai politik. Upaya menyederhanakan partai politik kemungkinan besar akan gagal karena jumlah partai politik dapat dikurangi tetapi satu partai politik dapat terdiri atas banyak "partai politik" (individu anggota DPR yang lebih menonjolkan dirinya daripada partai).

Kelima, penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak membuka peluang praktek penyimpangan pemilihan umum (*electoral malpractices*) dalam bentuk jual-beli suara (*vote buying*) yang cukup meluas, baik

antara calon dengan pemilih maupun antara calon dengan panitia pemilihan, dan praktek pengalihan suara dari satu atau lebih calon kepada calon lain dari partai yang sama dan dalam Dapil yang sama. Praktek jual-beli suara dan pengalihan suara seperti ini merupakan produk sistem pemilihan umum yang memungkinkan calon mengetahui berapa jumlah suara yang diperlukan untuk dapat terpilih, dan memungkinkan sebagian pemilih menukar suaranya dengan sejumlah uang dan/atau barang.

Keenam, waktu pelaksanaan pemilu nasional yang belum dipisahkan dari waktu pelaksanaan pemilu lokal menyebabkan kedaulatan pemilih masih terbatas (sekali dalam lima tahun) dan partai politik peserta pemilu tidak "takut" kepada konstituennya. Selain itu, pemisahan waktu tersebut juga menyebabkan koalisi partai politik yang terbentuk lebih bersifat transaksional (transaksi jabatan) yang tidak solid daripada transformatif berdasarkan visi, misi dan program pembangunan bangsa sehingga terjadilah pemerintahan terbelah antara legislatif dan eksekutif.

Berdasarkan keenam akibat sistem pemilihan umum proporsional dengan daftar calon terbuka, besaran dapil 3-10, dan ambang batas 2,5% tersebut di atas, maka disarankan kepada DPR dan Presiden untuk melakukan revisi terhadap sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD sebagaimana dirumuskan dalam UU Nomor 10 Tahun 2008. Berikut adalah rincian 11 desain sistem pemilihan umum yang diajukan sebagai revisi atas sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD yang dirumuskan dalam UU Nomor 10 Tahun 2008. Desain ini dirancang untuk menciptakan sistem partisipasi politik warga negara (pemilih berdaulat), sistem kepartaian pluralisme moderat,

sistem perwakilan politik yang ditandai oleh kompetisi koalisi partai politik yang memerintah dengan yang oposisi, serta pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah yang efektif untuk mewujudkan kehendak rakyat.

1. Besaran dapil diturunkan dari 3-10 (DPR) dan 3-12 (DPRD) menjadi 3-6 kursi untuk DPR dan DPRD. Setidaknya empat konsekuensi politik yang diharapkan dari besaran dapil yang semakin kecil ini: (a) kompetisi antar partai politik semakin meningkat sehingga semuanya akan berusaha berada di tengah masyarakat agar dapat digunakan sebagai sarana menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi rakyat (melaksanakan fungsi representasi politik), (b) jumlah partai politik yang akan mendapatkan kursi menjadi berkurang, (c) akuntabilitas partai politik dan wakil rakyat kepada konstituen dan bangsa semakin mengedepan, dan (d) surat suara akan lebih sederhana sehingga tidak saja lebih mudah dipahami oleh pemilih tetapi juga akan lebih memungkinkan pemilih mengontrol partai politik dan calon terpilih. Pembentukan daerah pemilihan seperti ini haruslah berdasarkan jumlah penduduk dengan tetap memperhatikan wilayah administrasi, setidaknya wilayah administrasi kecamatan dan desa/kelurahan.
2. Pembagian kursi DPR kepada provinsi ditentukan semata-mata berdasarkan jumlah penduduk sehingga prinsip kesetaraan keterwakilan (*equal representation*) alias "satu orang satu suara satu nilai/setara" (*One Person One Vote and One Value*) akan dapat dilaksanakan. Pembagian kursi kepada provinsi yang dilakukan berdasarkan prinsip kesetaraan daerah mensyaratkan amandemen UUD 1945 agar DPD ikut membuat undang-undang yang menyangkut kepentingan daerah. Bila DPD hanya memiliki hak bicara tetapi tidak memiliki hak suara (tidak ikut membuat keputusan mengenai sebagian undang-undang), maka kursi DPR perlu dibagi dua dalam jumlah yang sama kepada provinsi yang berada di pulau jawa dan kepada provinsi yang berada di Luar pulau jawa. Kesetaraan keterwakilan tidak hanya akan dapat diciptakan di antara provinsi di pulau jawa, tetapi juga di antara provinsi yang berada di luar pulau jawa. Jumlah penduduk untuk satu kursi DPR bagi provinsi yang terletak di pulau jawa memang akan berbeda dengan harga satu kursi DPR untuk provinsi yang berada di luar pulau jawa. Perbedaan ini justru dalam mewujudkan keadilan sosial dari segi penduduk sekaligus keadilan teritorial dari segi daerah.
3. Menerapkan Sistem Kompetisi Partai Politik Peserta Pemilu (P4) berdasarkan dukungan rakyat melalui Pemilu sehingga tidak saja akan menciptakan sistem baku dalam menentukan P4 tetapi terutama untuk "memaksa" P4 berkiprah pada akar rumput untuk melakukan representasi politik. Sistem kompetisi P4 ini membagi P4 menjadi tiga tingkat:
 - a. P4 Lingkup Nasional menjadi peserta pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Partai politik yang termasuk kategori P4 Lingkup Nasional adalah P4 yang mencapai ambang-batas masuk DPR maupun yang tidak mencapai ambang-batas masuk DPR tetapi memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi seluruh Indonesia.

- b. P4 Lingkup Provinsi menjadi peserta pemilu anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Partai politik yang termasuk kategori P4 Lingkup Provinsi adalah P4 yang tidak mencapai ambang-batas masuk DPR dan tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi seluruh Indonesia namun memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Kabupaten/ Kota seluruh Indonesia.
- c. P4 Lingkup Kabupaten/Kota menjadi peserta pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota. Partai politik yang termasuk kategori P4 Lingkup Kabupaten/Kota adalah P4 yang tidak mencapai ambang-batas masuk DPR, tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Provinsi seluruh Indonesia, dan tidak memiliki kursi di sekurang-kurangnya 2/3 DPRD Kabupaten/Kota seluruh Indonesia, ditambah P4 yang baru saja ditetapkan KPU sebagai peserta pemilu.¹⁰

Dengan sistem kompetisi seperti ini setiap P4 dapat mengalami peningkatan status

(*up grade*) setingkat lebih tinggi namun dapat pula mengalami penurunan status (*down grade*) setingkat lebih rendah. Apakah akan mengalami peningkatan atau penurunan status sangatlah tergantung pada penilaian warga masyarakat terhadap perilaku dan kinerja P4 tersebut.

4. Pola pencalonan anggota DPR dan DPRD secara internal harus bersifat kompetitif, demokratis dan terbuka. Seleksi yang bersifat kompetitif dilakukan oleh pengurus partai politik secara kolektif berdasarkan kriteria yang disepakati bersama. Pengurus partai pada setiap tingkatan menyeleksi dan mengajukan bakal calon sebanyak dua kali dari jumlah calon yang dapat diajukan oleh partai di setiap dapil. Rapat Umum Anggota (RUA) partai tingkat kecamatan (tingkat anak cabang) akan memilih sebagian dari jumlah bakal calon anggota DPRD Kabupaten/ Kota yang diajukan Pengurus Partai tingkat Kabupaten/Kota menjadi calon partai.¹¹ RUA partai tingkat kabupaten/kota akan memilih sebagian dari jumlah bakal calon anggota DPRD Provinsi yang diajukan Pengurus Partai tingkat Provinsi menjadi calon partai. RUA partai tingkat Provinsi akan memilih sebagian dari jumlah bakal calon anggota DPR yang diajukan Pengurus Pusat menjadi calon partai. Sebelum RUAmemilih sebagian dari jumlah calon tersebut, seluruh bakal calon wajib memperkenalkan diri beserta programnya di depan RUA. Kedua hal terakhir ini tidak hanya merupakan wujud dari sifat terbuka

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

11 Peserta Rapat Umum Anggota tingkat kecamatan adalah delegasi yang dipilih oleh anggota partai tingkat desa/ kelurahan yang jumlahnya ditentukan secara proporsional sesuai dengan jumlah anggota partai di setiap desa/ kelurahan. Pengurus partai tingkat desa/kelurahan dan tingkat kecamatan tidak otomatis menjadi peserta RUA partai.

dan demokratis dalam proses penentuan calon tetapi juga bertujuan meningkatkan keterikatan dan komitmen anggota dengan partai politik.¹² Mekanisme pencalonan seperti ini diperkirakan akan menghasilkan perilaku: “memaksa” partai memilih bakal calon yang memiliki kualitas sesuai dengan kriteria yang ditentukan oleh partai (mencegah pencalonan semata-mata karena uang, anggota keluarga elite partai, ataupun karena popularitas), “memaksa” bakal calon berorientasi dan peduli pada aspirasi para anggota di akar rumput, dan para anggota partai dan simpatisan mengenal calon melalui delegasi yang mewakili desa/kelurahan.

5. Karena Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 menentukan partai politik sebagai peserta pemilu anggota DPR dan DPRD, maka partai politik tidak saja harus melakukan rekrutmen anggota, dan melakukan kaderisasi kepada anggota sehingga siap dicalonkan untuk berbagai peran partai tetapi juga mengajukan daftar calon berdasarkan nomor urut menurut kriteria yang ditetapkan oleh partai (urutan terbaik menurut partai).¹³ Pengajuan daftar calon dengan nomor urut ini perlu dilakukan tidak saja untuk menjamin kualitas calon karena pengurus partai politiklah yang melakukan rekrutmen dan kaderisasi, dan pengurus partai politiklah yang berinteraksi dengan anggota tetapi juga karena lebih 90% anggota DPR, DPRD

Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, baik laki-laki maupun perempuan, hasil Pemilu 2009 menempati nomor urut kecil, yaitu nomor 1, 2 atau 3.¹⁴ Akan tetapi daftar nama calon berdasarkan nomor urut mendapatkan kursi partai tidak dicantumkan dalam Surat Suara melainkan ditempelkan di berbagai tempat yang mudah dilihat di setiap TPS dan digunakan sebagai alat peraga kampanye Pemilu. Hal ini dimaksudkan tidak saja agar setiap calon tetap memiliki komitmen kepada partai politik tetapi juga untuk menjamin kualitas calon karena setiap kader yang diajukan merupakan hasil seleksi oleh pengurus dan oleh para delegasi peserta RUA.

6. Jumlah calon yang dapat diajukan P4 di setiap dapil sebanyak-banyaknya 120% dari jumlah kursi yang dialokasikan pada setiap dapil.
7. Peningkatan keterwakilan perempuan dalam lembaga perwakilan rakyat masih perlu dilakukan dengan mewajibkan P4 untuk mengajukan sekurang-kurangnya 30% perempuan dalam daftar calon untuk setiap dapil, dan **satu dari setiap tiga calon** yang diajukan oleh partai haruslah **perempuan**.
8. Pemilih memberikan suara kepada satu partai politik peserta pemilu dengan memberikan tanda centang (V) pada kolom tanda gambar partai..¹⁵

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

13 Walaupun penetapan calon terpilih pada Pemilu 2009 ditetapkan berdasarkan urutan suara terbanyak, sebagian terbesar (lebih dari 90%) anggota DPR dan DPRD yang terpilih menempati nomor urut 1, 2 atau 3. Artinya para pemilih Indonesia ternyata lebih memilih nomor urut kecil daripada nomor urut besar.

14 Hasil penelitian Puskapol FISIP Universitas Indonesia.

15 Pada pemilu anggota DPR dan DPRD tahun 2009, suara yang diberikan langsung oleh pemilih kepada partai politik tidak ikut menentukan siapa calon terpilih sehingga pemilih yang memberikan suara kepada partai hanya berdaulat 50%. Akan tetapi dalam praktek, suara yang diterima langsung oleh partai dari pemilih ini menjadi “*bancaan*” (bahasa Jawa untuk kotak makanan yang dibagikan) sejumlah calon yang tidak akan terpilih bila tidak mendapat tambahan suara.

9. Pembagian kursi di setiap dapil kepada P4 dilakukan dengan formula **Perwakilan Berimbang (Proporsional)** dan kursi yang diperoleh P4 dialokasikan kepada calon berdasarkan nomor urut calon. Sisa kursi dibagikan kepada partai politik yang sudah mendapatkan kursi tetapi masih memiliki sisa suara, dan partai politik yang tidak mencapai Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) tetapi memiliki sekurang-kurangnya 50% dari BPP. Sisa kursi dibagikan kepada partai politik seperti ini berdasarkan urutan sisa suara terbanyak. Setiap kursi yang diperebutkan harus terbagi habis di dapil yang bersangkutan karena setiap anggota DPR dan DPRD dipilih oleh para pemilih di suatu konstituensi untuk mewakili seluruh penduduk di daerah pemilihan tersebut. Pembagian sisa kursi yang diangkat ke tingkat provinsi (sebagaimana diadopsi dalam UU Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD) bertentangan dengan prinsip keterwakilan dari daerah pemilihan (konstituensi). Pembagian sisa kursi seperti ini membuka kemungkinan seorang anggota DPR, yang mewakili dapil tertentu, terpilih karena suara yang berasal dari dapil lain. Hal ini berarti sebagian suara pemilih suatu dapil diwakili oleh anggota DPR yang mewakili dapil lain.

Metode pembagian kursi lainnya yang layak mendapatkan pertimbangan dari pembuat undang-undang adalah metode **Divisor Webster** yang penerapannya lebih sederhana daripada metode **Kuota**. Kalau pembagian kursi setiap dapil berdasarkan metode kuota maka setidaknya terdiri atas dua tahap, yaitu pembagian kursi tahap pertama berdasarkan BPP dan pembagian sisa kursi berdasarkan urutan sisa suara terbanyak. Sementara itu,

pembagian kursi berdasarkan metode *Divisor Webster* hanya satu tahap, yaitu membagi kursi dapil kepada P4 dengan cara membagi suara sah setiap P4 dengan bilangan 1, 3, 5, dan seterusnya sampai semua kursi dapil habis terbagi. Metode apapun yang digunakan harus memenuhi dua kriteria utama, yaitu paling adil dalam pembagian kursi (setiap partai politik peserta pemilu mendapat kursi proporsional dengan jumlah suara yang dicapai) dan mudah dipahami dan dikerjakan oleh pemilih awam.

10. Penerapan *Electoral Threshold* sebesar 2,5% dari jumlah suara yang diperoleh secara nasional untuk dapat ikut serta dalam pembagian kursi di setiap dapil DPR. Hal yang sama serta dalam jumlah persentase yang sama juga diberlakukan untuk dapat ikut serta dalam pembagian kursi di setiap dapil DPRD Provinsi dan dapil DPRD Kabupaten/Kota. Apakah suatu P4 memenuhi ambang-batas masuk DPRD Provinsi atau tidak akan dihitung dari jumlah suara sah yang diperoleh P4 dari semua dapil DPRD Provinsi yang bersangkutan. Apakah suatu P4 memenuhi ambang batas masuk DPRD Kabupaten/Kota atau tidak akan dihitung dari jumlah suara sah yang diperoleh P4 tersebut dari semua dapil DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Ambang-batas seperti ini dimaksudkan untuk mengurangi jumlah partai/fraksi di DPR/D sehingga tidak saja interaksi antar koalisi partai yang memerintah dan koalisi partai oposisi akan lebih cenderung kompetitif demi kepentingan konstituen daripada kolutif demi kepentingan elite partai tetapi juga akan lebih mudah membentuk koalisi dua atau tiga partai, baik dalam pemerintahan maupun dalam lembaga legislatif.

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

11. Waktu penyelenggaraan pemilu nasional (pemilu anggota DPR dan DPD, dan Pemilu presiden dan wakil presiden) dilakukan secara terpisah selang dua setengah tahun dari waktu penyelenggaraan pemilu lokal (pemilu anggota DPRD Provinsi, pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilu kepala dan wakil kepala daerah provinsi, dan pemilu kepala dan wakil daerah kabupaten/kota). Artinya, penyelenggaraan pemilu presiden bersamaan waktunya dengan waktu penyelenggaraan pemilu anggota DPR dan DPD, dan penyelenggaraan pemilu kepala daerah bersamaan waktunya dengan waktu

penyelenggaraan pemilu anggota DPRD. Sejumlah perilaku politik baru diharapkan muncul sebagai konsekuensi politik dari pemisahan waktu penyelenggaraan pemilu seperti ini: (a) kedaulatan rakyat (para pemilih) akan meningkat dari sekali dalam lima tahun menjadi sekurang-kurangnya dua kali dalam lima tahun karena ketika pemberian suara pada pemilu lokal akan dapat digunakan untuk memberikan *reward atau punishment* kepada partai pada tingkat nasional atau sebaliknya, (b) dapat membentuk koalisi partai politik yang solid dalam pemerintahan dan lembaga legislatif pada tingkat nasional dan lokal sehingga pemerintahan terbelah (*divided government*) tidak terjadi¹⁶, (c) membuat partai politik takut kepada konstituen karena perilaku dan kinerjanya dinilai oleh para pemilih tidak pada akhir jabatan tetapi pada tengah masa jabatannya (setiap dua setengah tahun) yaitu pada pemilu lokal dan pemilu nasional, (d) biaya penyelenggaraan pemilu lokal jauh lebih efisien karena dilakukan bersamaan, (e) memudahkan KPU dan KPUD merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan pelaksanaan seluruh tahapan pemilu, dan (f) memungkinkan kodifikasi undang-undang tentang pemilihan umum menjadi dua undang-undang, yaitu UU Pemilu Nasional dan UU Pemilu Lokal.

16 Dalam hal ini, suatu partai memiliki kesempatan yang memadai untuk mempersiapkan: siapa yang akan menjadi calon presiden dan wakil presiden, dengan partai politik apa akan berkoalisi sehingga tidak saja mampu menyepakati visi, misi dan program pembangunan bangsa tetapi juga dapat menguasai lebih 50% dari kursi DPR, komposisi anggota kabinet sebagai materi kampanye serta siapa dari partai anggota koalisi yang akan memimpin DPR. Hal yang sama juga berlaku di daerah dalam pemilu lokal.

Tabel 1. Rekomendasi Sistem Pemilihan Umum

No.	Aspek	Kondisi Saat Ini	Rekomendasi
1	Besaran Dapil	3-10 Dapil (DPR), 3-12 Dapil (DPRD)	3-6 Dapil (DPR dan DPRD)
2	Kesetaraan Keterwakilan Kesetaraan Daerah	Tidak ada kesetaraan keterwakilan penduduk dan daerah	280 kursi DPR untuk provinsi di pulau jawa, dan 280 kursi DPR untuk provinsi di luar pulau jawa
3	Sistem Kompetisi Partai Politik Peserta Pemilu	Tidak Ada	Ada
4	Sistem Kompetisi Pencalonan Internal Partai Politik	Tidak Ada	Ada
5	Rekrutmen dan Kaderisasi	Rekrutmen tanpa Kaderisasi	Rekrutmen dan Kaderisasi
6	Jumlah Calon Per-Dapil	Setiap partai dapat mengajukan calon sebanyak 120 % dari jumlah kursi setiap dapil	Setiap partai dapat mengajukan calon sebanyak 120% dari jumlah kursi setiap dapil
7	Keterwakilan Perempuan	- Sekurang-kurangnya 30% dari daftar calon setiap dapil - Sekurang-kurangnya satu perempuan dari setiap tiga calon	- Sekurang-kurangnya 30% perempuan sebagai calon di setiap dapil - Sekurang-kurangnya satu perempuan dari setiap tiga orang calon
8	Kedaulatan Pemilih	Partai Politik	Pemilih
9	Pembagian Kursi (Perwakilan Berimbang) Penentuan Calon Terpilih Anggota DPR dan DPRD	- Metode Kuota (UU No.10/2008) - Urutan Suara Terbanyak	- Divisor Webster - Menurut Nomor Urut Calon
10	Electoral Treshold	2,5% dari total suara nasional	2,5% untuk masuk DPR, 2,5% untuk masuk DPRD Provinsi, dan 2,5% untuk masuk DPRD Kabupaten/Kota
11	Waktu Pelaksanaan	Pemilu anggota DPR dan DPD, dan pemilu presiden dan wakil presiden dilakukan dalam waktu terpisah	Pemilu anggota DPR dan DPD, dan pemilu presiden dan wakil presiden dilakukan secara serentak

Singkat kata, sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD yang direkomendasikan adalah sistem pemilihan umum proporsional berwakil banyak (3-6 kursi) dengan sistem daftar calon tertutup (penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut) tetapi dengan tiga modifikasi:

- (1) seleksi dan penentuan bakal calon anggota DPR dan DPRD dilakukan oleh RUA sesuai dengan tingkatannya;
- (2) daftar nama calon tidak saja wajib ditempelkan di TPS tetapi juga wajib dijadikan sebagai materi kampanye; dan

- (3) pemisahan waktu penyelenggaraan Pemilu Nasional dari waktu penyelenggaraan Pemilu Lokal selang 2,5 tahun.

Dengan demikian, desain sistem pemilihan umum untuk menciptakan pemerintahan presidensial yang efektif untuk mewujudkan kehendak rakyat dapat diilustrasikan sebagai berikut:

1. Penurunan besaran daerah pemilihan dari 3-10 menjadi 3-6 kursi, dan penerapan ambang batas 2,5% suara secara nasional untuk masuk DPR akan mengurangi jumlah partai di DPR menjadi sekitar 5 partai politik sehingga 2-3 partai politik dapat mencapai mayoritas kursi DPR (sekurang-kurangnya 281 kursi DPR), dan 2-3 partai lainnya menjadi koalisi oposisi.
2. Mekanisme seleksi calon anggota DPR oleh partai politik yang tidak lagi ditentukan secara sentralistik melainkan melibatkan para anggota (RUA pada level kecamatan) akan mempererat hubungan antara anggota dan simpatisan dengan partai sehingga partai politik menjadi sarana yang digunakan rakyat memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya (partai politik melaksanakan representasi politik).
3. Pemilu anggota DPR serta pemilu presiden dan wakil presiden bersamaan waktunya sehingga partai politik peserta pemilu memiliki waktu dan kesempatan yang memadai untuk mempersiapkan dan menyepakati tentang:
 - (a) partai politik mitra koalisi yang tidak hanya lebih dekat secara ideologis dalam menyepakati visi, misi dan program pembangunan bangsa tetapi juga yang mampu mencapai mayoritas kursi DPR. Visi, misi dan program pembangunan bangsa ini akan menjadi materi kampanye dalam pemilu anggota DPR dan pemilu presiden;
 - (b) siapa yang menjadi calon presiden dan wakil presiden, komposisi kabinet, dan komposisi kepemimpinan di DPR (Pimpinan DPR, Komisi dan perangkat DPR). Salah satu kriteria dalam menentukan calon presiden adalah kepemimpinan politik dan kepemimpinan administrasi.
4. Kalau semua partai politik peserta pemilu memiliki komitmen membangun pemerintahan presidensial yang efektif dan bertindak sesuai dengan poin nomor 2, maka kemungkinan besar hanya dua pasang calon presiden dan wakil presiden yang bersaing dalam pemilu presiden.
5. Koalisi partai yang memenangkan pemilu presiden dan wakil presiden adalah juga yang memenangkan mayoritas kursi DPR dan akan menjadi koalisi yang memerintah. Sedangkan koalisi partai politik yang kalah dalam pemilu tersebut serta yang tidak mencapai mayoritas kursi DPR akan menjadi oposisi. Koalisi yang memerintah baik dalam pemerintahan maupun dalam DPR akan menggunakan visi, misi dan program pembangunan bangsa yang sama, yaitu yang sudah dijanjikan kepada pemilih. Dengan demikian tidak terjadi pemerintahan terbelah karena koalisi partai yang menyelenggarakan pemerintahan (eksekutif) sama dengan koalisi partai yang menguasai mayoritas kursi DPR.
6. Koalisi 2-3 partai politik yang disebutkan di atas tidak hanya berhasil menjamin dukungan yang solid dari DPR kepada

presiden tetapi juga kepemimpinan politik dalam menggalang dukungan dari berbagai pihak terhadap rencana kebijakan yang ditawarkan dan kepemimpinan administrasi untuk menggerakkan birokrasi melaksanakan kebijakan yang sudah diputuskan.

Sementara itu, untuk menciptakan pemerintahan daerah yang efektif, ketentuan yang berlaku sekarang tentang persyaratan bagi partai politik untuk mengusulkan pasangan calon (yaitu memiliki sekurang-kurangnya 15% kursi di DPRD atau 15% suara dari hasil Pemilu Anggota DPRD daerah yang bersangkutan) perlu dihilangkan demi menjamin dukungan dari DPRD kepada kepala daerah. Kenyataannya, ketentuan tersebut telah terbukti gagal menjamin dukungan DPRD kepada kepala daerah. Sebagai gantinya, perlu diadopsi ketentuan berikut:

1. Besaran daerah pemilihan diturunkan dari 3-12 menjadi 3-6 kursi.
2. Penerapan ambang-batas masuk DPRD sebesar 2,5%. Kedua ini bertujuan mengurangi jumlah partai politik di DPRD.
3. Hanya partai politik yang memiliki kursi di DPRD saja yang dapat mengusulkan calon kepala daerah.

Selanjutnya, untuk mencegah terjadinya pemerintahan terbelah dalam pemerintahan daerah perlu ditempuh sejumlah langkah berikut:

1. Pemilu lokal (pemilu kepala dan wakil kepala daerah serta anggota DPRD) dipisahkan dalam selang waktu dua setengah tahun dari waktu penyelenggaraan pemilu nasional (pemilu presiden dan wakil presiden serta anggota DPR dan DPD).
2. Penyelenggaraan pemilu anggota DPRD dilaksanakan bersamaan dengan pemilu kepala daerah.

Dengan penyelenggaraan pemilu anggota DPRD dan kepala daerah yang dilakukan dalam waktu bersamaan, sejumlah perilaku politik sebagai sasaran akan dapat dicapai. Berikut adalah sejumlah perilaku politik tersebut.

1. Partai politik yang memiliki kursi di DPRD tidak hanya harus mempertimbangkan siapa calon kepala daerah yang akan diusulkan tetapi juga akan berkoalisi dengan partai politik lain sehingga tidak saja akan mampu memenangkan pemilu kepala daerah tetapi juga berhasil mencapai mayoritas kursi di DPRD. Dengan mekanisme pencalonan kepala daerah seperti ini diperkirakan hanya akan dua pasang calon yang akan berkompetisi sehingga kemungkinan Pilkada satu putaran –walaupun harus mencapai lebih dari 50% suara sah—akan semakin besar.
2. Partai politik atau koalisi partai politik akan memiliki waktu yang memadai untuk mempersiapkan satu visi, misi dan program pembangunan daerah sebagai materi kampanye baik untuk kampanye pemilu anggota DPRD maupun kampanye pemilu kepala daerah. Pemerintahan daerah akan berlangsung efektif dalam mewujudkan kehendak warga daerah apabila kepala daerah dan mayoritas anggota DPRD memiliki pegangan yang sama dalam bentuk visi, misi dan program pembangunan daerah yang telah diterima oleh pemilih pada saat pemilu kepala daerah. Bila calon kepala daerah yang mereka usulkan terpilih menjadi kepala daerah serta partai politik/koalisi partai politik mencapai mayoritas kursi DPRD, maka kepala daerah dan mayoritas anggota DPRD akan memiliki visi, misi dan program pembangunan daerah yang sama untuk diterjemahkan

menjadi perda APBD dan perda non-APBD. Hal ini juga dapat mendukung kepala daerah agar memiliki basis dukungan yang kuat dari DPRD. Dengan demikian, pemerintahan terbelah dapat dicegah sehingga pemerintahan daerah akan berlangsung efektif untuk mewujudkan kehendak rakyat.

3. Koalisi partai politik hanya akan berlangsung solid apabila tidak melibatkan banyak partai melainkan paling banyak tiga partai. Semakin banyak partai yang terlibat tidak saja semakin sulit mencapai kesepakatan. Visi, misi dan program pembangunan daerah yang dihasilkan pun tidak memiliki prioritas yang jelas karena harus menampung banyak kepentingan. Bila memutuskan berkoalisi, maka yang perlu dipertimbangkan dan disepakati adalah siapa yang akan menjadi calon kepala daerah serta siapa yang akan memimpin DPRD dan berbagai komisi di DPRD. Calon wakil kepala daerah tidak boleh menjadi bagian dari transaksi karena sepenuhnya akan ditentukan oleh calon kepala daerah. Segera setelah KPU daerah menetapkan calon kepala daerah, calon kepala daerah mengajukan calon wakilnya beserta segala persyaratan administrasi yang ditentukan kepada KPU daerah untuk diverifikasi. Dengan demikian, bila terpilih, wakil kepala daerah dengan sadar sejak awal akan menempatkan dirinya sebagai orang kedua.
4. Koalisi partai politik yang tidak berhasil memenangkan kursi kepala daerah dan mayoritas DPRD akan tampil sebagai oposisi yang efektif tidak saja dalam mengimbangi kepala daerah dan mayoritas anggota DPRD dalam membahas dan menyepakati APBD dan perda lainnya tetapi juga dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD dan Perda lainnya.

Untuk menghasilkan calon kepala daerah yang memiliki peluang terpilih terutama yang memiliki kepemimpinan politik dan administrasi, proses pencalonan oleh partai politik perlu dilakukan secara kompetitif, terbuka dan demokratis. Kepemimpinan dan kapasitas bakal calon akan terlihat apabila terjadi kompetisi. Warga masyarakat akan dapat memiliki bahan penilaian dalam memberikan suara apabila kompetisi dilakukan terbuka. Peluang terpilih dan legitimasi calon akan lebih terjamin apabila pengambilan keputusan tentang calon ini tidak dimonopoli oleh elite partai melainkan diputuskan oleh rapat anggota pada tingkat daerah yang dihadiri oleh wakil anggota dari daerah di bawahnya. Dengan mekanisme seperti ini, calon yang tampil semata-mata karena anggota keluarga petahana (*incumbent*) dan memiliki kekayaan besar atau populer akan dapat dicegah. Pengurus mengajukan dua nama calon tetapi rapat anggota yang memilih satu calon untuk diusulkan kepada KPU daerah. Selain itu, persyaratan dan mekanisme pencalonan seperti ini akan dapat mengerem "syahwat" menjadi calon karena harus bersaing secara internal dan harus mendapat dukungan RUA.

Beberapa Catatan Penting:

- **Keterbatasan Pendekatan Kelembagaan Pilihan Rasional**
Desain sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD saja tidak cukup untuk menciptakan sistem politik demokrasi yang mampu menghasilkan pemerintahan presidensial yang efektif. Penunjukan pejabat politik (*political appointees*), dan reformasi birokrasi misalnya tidak dapat

dilakukan melalui desain sistem pemilihan umum (UU Pemilu) melainkan dengan undang-undang kementerian dan undang-undang tentang kepegawaian. Apakah tipe kepemimpinan politik seorang presiden atau pun kepala daerah terpilih sesuai dengan tuntutan zaman? Ini tergantung pada partai yang mengusulkan dan rakyat yang memilih. Keduanya tidak dapat diciptakan melalui undang-undang pemilu.

- **Buku Berseri Bahan Advokasi**

Rekomendasi secara komprehensif mengenai desain sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD ini akan disampaikan tidak saja kepada partai politik/fraksi yang ada di DPR dan kepada pemerintah tetapi juga kepada penyandang kepentingan pemilu demokratis lainnya, seperti organisasi masyarakat sipil, para akademisi, dan media massa baik pada tingkat nasional maupun daerah. Kesebelas rekomendasi tersebut akan disusun dalam buku seri bahan advokasi melalui judul-judul di bawah ini. Buku berseri ini akan diklasifikasi menjadi tiga kategori, yaitu (1) sistem pemilihan umum, (2) proses penyelenggaraan tahapan pemilu (*electoral processes*), dan (3) penegakan peraturan pemilu. Judul buku yang masuk kategori sistem pemilihan umum adalah:

1. Merancang Sistem Pemilu Demokratis
2. Membangun Kesetaraan Suara: Alokasi Kursi DPR kepada Provinsi
3. Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat: Menyederhanakan Jumlah Peserta pemilu, dan Menyederhanakan Jumlah Partai Politik di DPR dan DPRD
4. Mempertegas Basis Keterwakilan Politik

5. Meningkatkan Keterwakilan Perempuan
6. Membangun Sistem Perwakilan Politik: Menjamin Derajat Keterwakilan Politik dan Akuntabilitas Calon Terpilih

Judul buku yang masuk kategori proses penyelenggaraan tahapan pemilu adalah:

1. Meningkatkan Derajat Cakupan, Kemutakhiran dan Akurasi DPT
2. Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu
3. Meningkatkan Kedaulatan Pemilih
4. Mengendalikan Politik Uang: Menjamin Kesempatan yang Sama kepada Peserta Pemilu, Menjamin Kesempatan Mendapat Informasi kepada Pemilih, Menjamin Partai Politik dan/atau Calon yang Baik tetapi Tidak Memiliki Uang untuk Tampil dalam Pemilu, dan Menciptakan Pemerintahan yang Efektif
5. Menjaga Integritas Proses Pemungutan dan Penghitungan Suara

Judul buku yang masuk kategori penegakan peraturan pemilu adalah:

1. Membangun Sistem Pengawasan Pemilu yang Efektif dan Efisien untuk Penegakan Hukum dan Mendorong Partisipasi Masyarakat dalam Mengawasi Pemilu: Sistem Komplain (siapa yang berhak mengajukan keluhan, isu apa saja yang dapat dikeluhkan, dan kepada siapa keluhan diajukan, dan bagaimana mencapai keluhan)
2. Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Sipil: Lembaga Pemantau Pemilu dan Lembaga Survei
3. Menangani Pelanggaran Administrasi dan Pidana Pemilu
4. Menyelesaikan Perselisihan Administrasi dan Hasil Pemilu

Daftar Singkatan

APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
BPP	Bilangan Pembagi Pemilih
Dapil	Daerah Pemilihan
DCT	Daftar Calon Tetap
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPT	Daftar Pemilih Tetap
KPU	Komisi Pemilihan Umum
P4	Partai Politik Peserta Pemilu
Pemilu	Pemilihan Umum
Perda	Peraturan Daerah
RUA	Rapat Umum Anggota
RUU	Rancangan Undang-undang
SBY	Susilo Bambang Yudhoyono
TPS	Tempat Pemungutan Suara
UU	Undang-undang
UUD	Undang-undang Dasar

Daftar Pustaka

- Ames, Barry dan Timothy J. Power. 2009. *Party Politics in New Democracies*. Oxford University Press: Oxford UK.
- Indonesia. 1945. Undang-undang Dasar 1945.
- _____. 2004. Undang-undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. UU Nomor 25 Tahun 2004. LN No. 104.
- Kemitraan bagi Tata Pembaruan Pemerintahan. 2010. *Penyederhanaan Partai Politik sebagai Masukkan terhadap Revisi UU No. 10/2008 tentang Pemilu Legislatif*. Hasil Focus Group Discussion: Tidak dipublikasi.
- _____. 2010. *Mahkamah Konstitusi dan Pemilu*. Hasil Focus Group Discussion: Tidak dipublikasi.
- _____. 2011. *Peranan Partai Politik dalam Proses Pemilu*. Hasil Focus Group Discussion: Tidak dipublikasi.
- _____. 2011. *UU Penyelenggaraan Pemilu*. Hasil Focus Group Discussion: Tidak dipublikasi.
- _____. 2011. *Alokasi Kursi DPR ke Provinsi*. Hasil Focus Group Discussion: Tidak dipublikasi.
- _____. 2011. *Desain Sistem Pemilu*. Hasil Focus Group Discussion: Tidak dipublikasi.
- Pennings, Paul dan Reuven Y. Hazan. 2001. *Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences*. Party Politics. Vol. 7, Mei 2001.
- Puskapol Fisip UI. 2011. *Nomor Urut Tetap Menentukan Keterpilihan Perempuan*. Puskapol Fisip UI: Jakarta..

Partnership for Governance Reform

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>