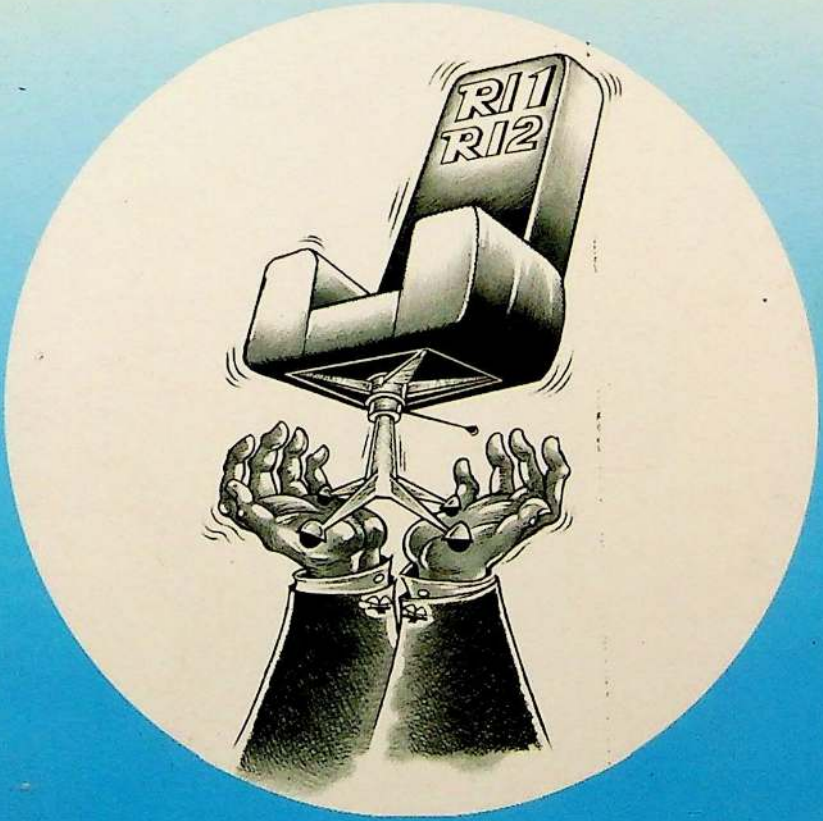
KIPP EROPA INSIDE

Friedrich Naumann Stiftung



Pipit R. Kartawidjaja - Mulyana W. Kusumah

AAN KPA
:1

ISTEM PEMILU
AN PEMILIHAN PRESIDEN

SUATU STUDI BANDING

KIPP Eropa

Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Eropa adalah organisasi yang dideklarasikan pada tanggal 13 Mei 1999 di Rheinsberg (Jerman) oleh sejumlah organisasi pro-demokrasi di Eropa yang bertujuan untuk mengantisipasi berbagai kecurangan atas ± 1,2 juta pemilih di luar negeri, sebagian besar berada di Eropa.

INSIDE

Indonesian Society for Democracy and People Empowerment (INSIDE) adalah Organisasi Non Pemerintah (Ornop) bersifat nirlaba. Inside lahir sebagai reaksi terhadap lambannya pelaksanaan agenda reformasi akibat masih kuatnya kekuatan dan budaya politik lama. Berangkat dari situasi tersebut, Inside mencoba turut berperan bagi terwujudnya demokratisasi. Oleh karenanya, dirasa perlu adanya upaya mengembangkan, mendorong, dan membangun kesadaran politik rakyat secara berkelanjutan dan sistematis sehingga akan tercipta tatanan masyarakat madani.

Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS)

Friedrich-Naumann-Stiftung atau Yayasan Friedrich-Naumann adalah sebuah organisasi nirlaba dengan misi mempromosikan nilai-nilai demokrasi liberal di Republik Federal Jerman. Yayasan ini didirikan tahun 1958 oleh Presiden Republik Federal Jerman yang pertama, Theodor Heuss (1884-1963).

Nama Yayasan diambil dari nama Friedrich-Naumann (1860-1919), seorang politisi liberal terkemuka dan pemikir di zaman Republik Weimar, yang juga merupakan guru politik bagi Presiden Theodor Heuss. Friedrich-Naumann adalah tokoh yang sepenuhnya mendukung pendidikan politik bagi masyarakat. Salah satu pemikiran utamanya adalah bahwa, agar demokrasi dapat berfungsi, dibutuhkan warga negara yang mengerti dan sadar politik. Menurut Naumann, pendidikan politik adalah sebuah prakondisi bagi partisipasi politik dan demokrasi. Sejalan den kegiatan-kegiatan yang dilakukannya dan lembaga-lembaga pendidikan y dimilikinya di Jerman, yayasan ini memiliki sejumlah besar kantor dan staf perma di banyak negara Eropa, Afrika, Amerika, dan Asia.

Di Indonesia, yayasan ini telah bekerja selama lebih dari 30 tahun, terutama da mempromosikan dialog politik dan memperkuat masyarakat sipil.

PERPUS
1

Sistem Pemilu dan Pemilihan Presiden :
Suatu Studi Banding
Pipit R. Kartawidjaja
Mulyana W. Kusumah
Editor
A. Josias Simon. R.
Aldrin Situmeang

Pracetak
Mansur

Desain Cover
Pernik Indonesia

Penerbit :
KIPP Eropa
Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS)
Indonesian Society for Democracy and People Employment (INSIDE)

KATA PENGANTAR

"Kesejahteraan kaum demokrat, apapun jenis dan pangkatnya, tergantung pada satu detail teknis yang sepele: Undang-Undang Pemilu. Semua hal yang lain tergantung padanya."

Jose Ortega y Gasset (Filsuf Spanyol)

Sejak dua tahun terakhir, pemerintah Indonesia, DPR, partai-partai politik, lembaga akademis dan organisasi-organisasi masyarakat telah menyelenggarakan berbagai konferensi, seminar, diskusi dan debat publik tentang perubahan sistem pemilu di Indonesia. Semua acara tersebut membawa manfaat karena masyarakat kemudian mendapat informasi dan bersentuhan dengan berbagai pendapat yang berlainan tentang sistem yang paling cocok untuk Indonesia. Para pakar, akademisi dan praktisi dari berbagai organisasi - baik dari dalam maupun luar negeri menampilkan pendapat dan pemikiran yang berguna dan berbagi pengalaman serta gagasan dengan masyarakat Indonesia. Sebagai hasil dari dialog serta proses konsultasi yang luas dan intensif ini, pemerintah Indonesia menyusun sebuah Rancangan Undang-Undang yang saat ini masih dibahas di tingkat parlemen untuk kemudian diratifikasi.

Mengapa sistem pemilu begitu penting? Alasannya sangat politis. Sistem pemilu mempengaruhi: (1) komposisi badan pemerintahan terpilih (parlemen,

pemerintahan, dan sebagainya); (2) struktur sistem partai politik; (3) proses pembentukan opini publik dan kehendak pra-pemilih; (4) kemauan dan kapasitas penduduk untuk berpartisipasi dalam proses politik, dan terakhir (5) budaya politik di sebuah negara.

Sistem pemilu merupakan lembaga politik yang meletakkan aturan bagaimana perwakilan demokratis akan diatur dan dilaksanakan. Biasanya aturan tersebut diletakkan dalam bentuk undang-undang dan peraturan. Setiap masyarakat telah mengembangkan sistem aturan politiknya sendiri-sendiri. Karena itu kita dapat mengidentifikasi adanya lebih dari 300 sistem pemilu yang berlainan di dunia ini. Hampir tidak ada dua sistem pemilu yang benar-benar sama.

Lembaga ciptaan manusia seperti sistem pemilu itu tidak pernah bisa sempurna. Dari waktu ke waktu lembaga-lembaga tersebut perlu diubah untuk dapat mengakomodir berubahnya perangkat nilai yang dominan di dalam suatu masyarakat. Tergantung sejarah, budaya, tradisi, nilai-nilai yang dominan dan kondisi sosial, politik serta ekonomi suatu masyarakat, jawaban yang tersedia tentu berbeda-beda untuk satu pertanyaan yang sama: sistem mana yang paling baik buat kita saat ini? Akibatnya, kita menyaksikan berbagai sistem dan aturan demokratis yang sangat berlainan. Sebagian dari sistem ini berjalan harmonis dengan mentalitas dan aspirasi masyarakatnya, sedangkan sistem lain ditolak oleh pemilih (atau sebagian diantara pemilih) karena aturan pemilu yang dibuat dianggap tidak adil dan tidak

sesuai. Sistem pemilu tidak bisa diadopsi secara utuh; ia harus diciptakan dari dalam sehingga dapat merefleksikan tahapan perkembangan suatu masyarakat.

Saat ini kita berada dalam situasi positif yang belum pernah ada sebelumnya, bahwa karena banyaknya masyarakat yang berada dalam tahap transisi menuju demokrasi, kekayaan pengetahuan dan pengalaman mutakhir yang tersedia belum pernah sebanyak sekarang. Dan karena kemajuan teknologi, semua informasi itu tersedia secara instan, seperti kata kiasan: hanya sejauh satu klik *mouse* komputer.

Buku ini merangkum karya dua pakar Indonesia: Pipit Kartawijaya dan Mulyana W. Kusumah. Keduanya telah mempresentasikan pendapat mereka dalam sebuah seminar internasional bertema: "Sistem-sistem Pemilu dan partai Politik", yang diselenggarakan pada bulan Mei 2002 di Jakarta dan disponsori oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Indonesia dan Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS). Buku ini sekaligus menutup rangkaian kegiatan yang didukung FNS dalam kaitannya dengan topik ini.

Seperti kita ketahui, saat ini kita sedang menunggu Undang-Undang baru yang akan disahkan oleh parlemen. Pandangan yang diekspresikan dalam buku ini diharapkan akan terakomodir ke dalam kerangka hukum Indonesia yang dibuat bagi pemilu-pemilu yang akan datang. Kami berharap bahwa kontribusi yang diberikan FNS pada pembicaraan dan perdebatan tentang undang-undang pemilu yang dilakukan selama

ini memiliki pengaruh positif terhadap proses demokratisasi di Indonesia, dan bahwa sebuah aturan demokratis yang adil dan stabil akan menandai keberhasilan dari upaya-upaya tersebut.

Izinkan saya menggunakan kesempatan ini untuk mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penyusunan dan penerbitan buku ini, dan berharap semoga semua berhasil dalam upaya mendorong terciptanya demokrasi di Indonesia.

Dr. Rainer Adam
Kepala Perwakilan
Friedrich-Naumann-Stiftung
Jakarta, Indonesia

Daftar Isi

Kata Pengantar v
Daftar Isi ix
Sistem Pemilihan Umum 1
- Pendahuluan 1
- Fungsi Pemilihan Umum 2
- Tipe Sistem Pemilu 5

Penyelenggaraan Pemilihan Umum :
Kasus Amerika Latin dan Eropa Timur 39
- Penyelenggaraan Pemilu Amerika Latin 39
- Tinjauan Terhadap Sistem Pemilu Usulan RUU Depdagri 48
- Sistem Distrik/Mayoritas 48
- Sistem Representasi Proporsional (RP) dengan Stelsel Daftar Terbuka 48
- Dimana Letak Masalah Sistem Distrik Berwakil Tunggal atau Berwakil Majemuk 50
- Sistem Perwakilan (Proporsional) Berimbang dengan Daftar Calon Terbuka 55
- Catatan tentang Sistem *Mixed Member Proporsional* (MMP) 63
- Sistem Pemilihan Umum Terbaik ataukah yang Cocok ? 77
- Perombakan Sistem Pemilu ataukah Perbaikan ? 83

- Lampiran Cara Kerja Sistem *Single Tranfersable Vote* (STV) 87
- Penyelenggaraan Pemilu Republik Hongaria (Magyar Köztársaság) 99
- Perangkat dan Sistem Pemilu DPR Hongaria (Sistem Pemilu Kompensatoris) 104
- Riwayat Kelahiran Sistem Pemilu Hongaria 107
- Lampiran : Contoh Perhitungan Gaya Hongaria 111

CATATAN KRITIS ATAS RUU PARTAI POLITIK DAN RUU POLITIK 121
- Pengawasan dan Penegakan Hukum Dalam RUU Pemilu 121
- Peserta Pemilu 2004 dan Wewenang KPU 126
- Konflik Internal dan "Kepengurusan Kembar" Partai Politik 132
- Restriksi dan Ancaman Sanksi dalam RUU Partai Politik 136
- Lembaga "Recalling" 142

SISTEM PEMILIHAN UMUM

PENDAHULUAN

Pemilu diselenggarakan di segala jenis tatanan politik, baik itu di dalam sistem politik yang demokratis, otoriter, maupun totaliter. Secara umum jenis pemilihan umum mencakup :



Di negara-negara totaliter, rakyat digiring ke tempat-tempat pencoblosan agar rela merestui tatanan politik yang ada, tak ada kebebasan memilih atau peluang memilih para kontestan. Di negara-negara Otoriter, rakyat diperkenankan memilih sejumlah kontestan yang telah dikebiri dan dilitsus. Ini pernah terjadi pada masa Orde Baru yang baru lalu. Sama halnya dengan di negara-negara totaliter, pemilihan umum tidak bertujuan menggugat kekuasaan yang sedang bertahta.

Ini tentu berbeda dengan pemilihan umum yang kompetitif. Pemilu kompetitif ini bisa menggugat kekuasan dan bahkan tatanan yang berkuasa.

Dari ketiga jenis pemilihan umum di atas, tentu yang menjadi perhatian kita adalah Pemilu Kompetitif. Itulah pasalnya, yang dimaksudkan dengan Pemilu dalam pembicaraan disini adalah Pemilu Kompetitif saja.

FUNGSI PEMILIHAN UMUM

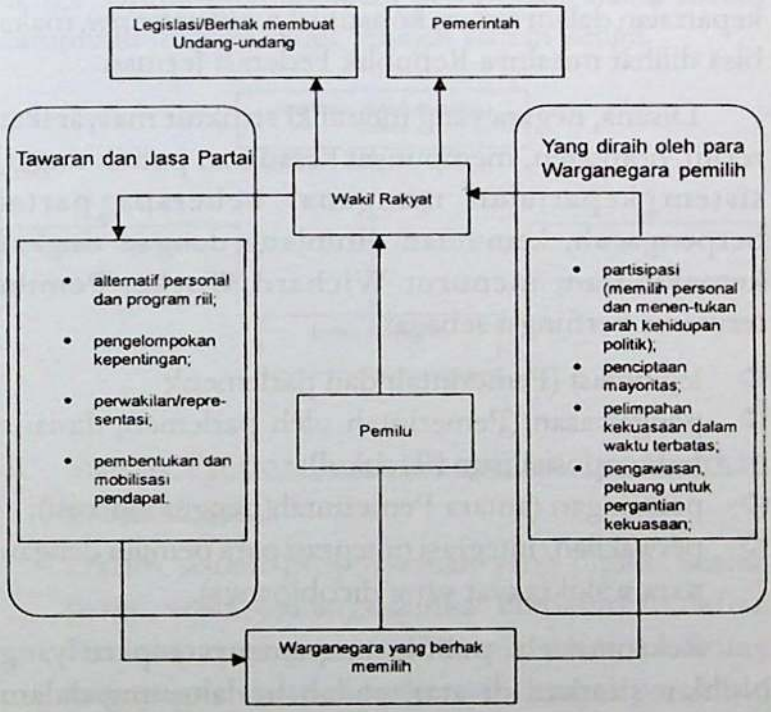
Menurut Dieter Nohlen, fungsi pemilihan umum meliputi :

- legitimasi (pengabsahan) sistem politik dan pemerintahan satu partai atau partai koalisi;
- pelimpahan kepercayaan kepada seseorang atau partai;
- rekrutisasi elit politik;
- representasi pendapat dan kepentingan para pemilih;
- mobilisasi massa pemilih demi nilai-nilai masyarakat, tujuan-tujuan dan program-program politik, kepentingan partai politik peserta Pemilu;
- pengatrolan kesadaran politik masyarakat lewat penggambaran yang jelas masalah-masalah politik yang dihadapi dan alternatif penanggulangan;
- pengarahan konflik politik secara konstitusi ke arah penyelesaian secara damai;
- integrasi pluralisme masyarakat;
- pembentukan satu kekuatan politik bersama yang mampu beraksi;
- mengundang satu persaingan untuk perebutan kekuasaan berdasarkan penawaran program-program tandingan;

- memancing keputusan untuk menetapkan pembentukan satu Pemerintah, misalnya lewat pembentukan kekuatan mayoritas dalam parlemen;
- menciptakan kekuatan oposisi yang mampu melakukan pengawasan;
- membangun kesiagaan untuk perubahan kekuasaan.

Secara umum fungsi Pemilihan Umum dapat diragakan seperti dibawah ini :

Pemilu dalam negara demokrasi



Persyaratan untuk Pemilihan Umum :

➪ persaingan ➪ peluang yang setara dan sama	➪ tawaran pilihan ➪ kebebasan memilih ➪ keputusan dalam kurun waktu tertentu.

Sumber : "Wahlen 10. Oktober 1999", Lembaga Negara Bagian Berlin untuk Pendidikan Politik, hal.9 Berlin 1999.

Untuk memperjelas fungsi Pemilu dengan ketergantungannya pada struktur masyarakat dan sistem kepartaian dalam sistem konstitusi *parlementarisme,* maka bisa dilihat misalnya Republik Federasi Jerman.

Disana, negara yang memiliki struktur masyarakat relatif homogen, mempunyai kesadaran politik tinggi, sistem kepartaian mengenal beberapa partai berpengaruh, kemudian ditunjang dengan tingkat kemakmuran; menurut Wichard Woyke, Pemilu terutama berfungsi sebagai :

- ➪ legitimasi (Pemerintah dan parlemen);
- ➪ pengawasan (Pemerintah oleh parlemen, dimana kubu oposisi juga bercokol);
- ➪ persaingan (antara Pemerintah dengan oposisi);
- ➪ perwakilan/integrasi (integrasi para pemilih dengan para wakil rakyat yang dicoblosnya).

Rekrutasi elit politik, umpamanya seperti yang Nohlan siratkan di atas, sudah berlangsung dalam masyarakat sendiri dan dalam tubuh partai.

TIPE SISTEM PEMILU

Sejauh ini tercatat lebih dari 300 model pelaksanaan Pemilu yang dapat dikelompokkan ke dalam dua tipe besar : sistem distrik (pemilihan berdasarkan suara terbanyak) dan sistem proporsional (pemilihan berdasarkan perbandingan suara). Disamping kedua sistem ini, orang juga berbicara soal sistem ketiga : sistem campuran. Namun sistem campuran ini sering diperdebatkan sebagai bukan sistem ketiga. Untuk memudahkan pembagian, maka sistem campuran itu saya sebut sebagai sistem ketiga.



1. <u>Sistem Proporsional (Pemilihan berdasarkan perbandingan).</u>

   Dalam sistem proporsional, yang dipilih adalah partai, wakil-wakilnya dimuat berdasarkan daftar. Partai-partai peserta Pemilu hanya berhak memperoleh kursi di parlemen sebanyak perolehan suara menurut perbandingan. Jadi, jika satu partai memperoleh suara 30 persen dalam Pemilihan Umum, maka idealnya dia berhak memperoleh 30

persen kursi di parlemen. Karena itu, prinsip sistem Pemilu ini adalah pencerminan kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat dengan pembagian seadil-adilnya.

Dalam praktek, sasaran untuk mengembalikan pencerminan secara adil kekuatan politik dalam masyarakat itu agak meleset. Ihtiar ke arah sana diupayakan lewat dua cara perhitungan suara:

- Cara Pembagian menurut seorang ahli matematika bernama d'Hondt. Yang diterapkan dalam pemilu nasional Jerman sampai tahun 1987. Juga dalam pemilu nasional Portugis.
- Cara Perbandingan menurut dua ahli matematika bernama Hare-Niemeyer yang diterapkan misalnya dalam pemilu nasional di Belanda dan pemilu nasional di Jerman setelah tahun 1987.

  a. Cara Perbandingan menurut cara penghitungan Hare-Niemeyer

Misalnya, kursi yang diperebutkan di DPR berjumlah 11 (sebelas).

Partai	Perolehan Suara
A	6.000
B	3.100
C	2.950
Jumlah	12.050

Maka, pembagian perolehan kursi

Partai	Suara	Secara persentual	Dalam perbandingan	Kursi	Dibulatkan
A	6.000	49,79%	(6.000/12.050) x 11 kursi	5,4771	5
B	3.100	25,73%	(3.100/12.050) x 11 kursi	2,8298	3
C	2.950	24,48%	(2.950/12.050) x 11 kursi	2,6929	3
Jumlah	12.050	100,00%		11	11

b. Cara Pembagian menurut rumus d'Hondt:

Misalnya, kursi yang diperebutkan di DPR berjumlah 11 (sebelas).

Partai	Perolehan Suara
A	6.000
B	3.100
C	2.950
Jumlah	12.050

Maka, pembagian perolehan kursi

	Partai A	Partai B	Partai C
Perolehan suara	6.000	3.100	2.950
Dibagi			
angka satu	6.000 ÷ 1 = 6.000	3.100 ÷ 1 = 3.100	2.950 ÷ 1 = 2.950
angka dua	6.000 ÷ 2 = 3.000	3.100 ÷ 2 = 1.550	2.950 ÷ 2 = 1.475
angka tiga	6.000 ÷ 3 = 2.000	3.100 ÷ 3 = 1.033	2.950 ÷ 3 = 983
angka empat	6.000 ÷ 4 = 1.500	3.100 ÷ 4 = 775	2.950 ÷ 4 = 738
angka lima	6000 ÷ 5 = 1.200	3.100 ÷ 5 = 620	2.950 ÷ 5 = 590
angka enam	6000 ÷ 6 = 1.000	3.100 ÷ 6 = 517	2.950 ÷ 6 = 492
Dan seterusnya			

Berdasarkan perhitungan di atas, lantas diurut perolehan angka tertinggi :

	Urutan	Nama Partai	Perolehan suara	Perincian		
				Partai A	Partai B	Partai C
	1	A	6.000	x		
	2	B	3.100		x	
	3	A	3.000	x		
	4	C	2.950			x
	5	A	2.000	x		
	6	B	1.550		x	
	7	A	1.500	x		
	8	C	1.475			x
	9	A	1.200	x		
	10	B	1.033		x	
	11	A	1.000	x		
Kursi	11			6	3	2

A. berhak memperoleh 6 kursi
B. memperoleh 3 kursi
C. memperoleh 2 kursi

c. Perbandingan perhitungan d´Hondt dengan Hare-Niemeyer

Jika cara penghitungan d´Hondt dan Hare-Niemeyer itu diperbandingkan, maka model Hare-Niemeyer menguntungkan partai kecil: C yang hanya berhasil merebut dua kursi dengan model d´Hondt, bisa mendapat 3 kursi dengan model Hare-Niemeyer. Di lain pihak, model d´Hondt menguntungkan partai besar: A yang hanya meraih 5 kursi lewat jurus Hare-Niemeyer, dengan cara d´Hondt bisa mendapatkan 6 kursi.

Perbandingan perhitungan d´Hondt dengan Hare-Niemeyer

	Partai A	Kursi Nr	Partai B	Kursi Nr	Partai C	Kursi Nr	Partai A	Partai B	Partai C
Perolehan suara	6.000		3.100		2.950		6.000	3.100	2.950
Dibagi 1	6.000	1	3.100	1	2.950	1			
2	3.000	1	1.550	1	1.475	1			
3	2.000	1	1.033	1	983				
4	1.500	1	775		738				
5	1.200	1	620		590				
6	1.000	1	517		492				
Persentase							49,79%	25,73%	2,69%
Kursi		6		3		2	5,48	2,83	2,69

Perhitungan menurut d´Hondt ini dapat mempunyai dampak lain. Misalnya di Portugis.

Menurut UUD Portugis, sistem pemilihan umum Portugis adalah sistem proporsional. Perhitungan suaranya melalui perhitungan d´Hondt (Pasal 155 ayat 1). Adapun jumlah kursi parlemen di sana, masih menurut UUD, berjumlah minimal 230 dan maksimal 235 (Pasal 151).

Untuk satu daerah pemilu di Portugis, diperebutkan 6 (enam) kursi dan pembagian suara yang diperoleh adalah sebagai berikut:

Partai	Suara
A	6.000
B	3.000
C	2.000
Jumlah	11.000

Menurut d´Hondt:

	Partai A	Partai B	Partai C
Perolehan suara	6.000	3.000	2.000
Dibagi			
angka satu	6.000 ÷ 1 = 6.000	3.000 ÷ 1 = 3.000	2.000 ÷ 1 = 2.000
angka dua	6.000 ÷ 2 = 3.000	3.000 ÷ 2 = 1.500	2.000 ÷ 2 = 1.000
angka tiga	6.000 ÷ 3 = 2.000	3.000 ÷ 3 = 1.000	2.000 ÷ 3 = 667
angka empat	6.000 ÷ 4 = 1.500		

Berdasarkan perhitungan di atas, bisa diurut, siapa yang memperoleh angka tertinggi:

	Urutan	Nama Partai	Perolehan suara	Perincian		
				Partai A	Partai B	Partai C
	1	A	6.000	x		
	2	B	3.000		x	
	3	A	3.000	x		
	4	C	2.000			x
	5	A	2.000	x		
	6	B	1.500		x	
	7	A	1.500	x		
Jumlah kursi	6 (seharusnya)			4	2	1

Kita lihat, kursi yang tersedia sesungguhnya hanya 6. Cuma, siapa yang berhak? Partai B yang memperoleh 1.500 suara ataukah Partai A yang juga memperoleh suara yang sama? Karena itu, kursinya pun bukan lagi enam, menggelembung menjadi tujuh.

Hasil perhitungan d´Hondt yang tertera dalam UUD Portugis mengakibatkan jumlah kursi di DPR pun bisa bergerak antara 230 sampai dengan 235.

d. Pagar penghalang

Sistem proporsional, baik yang menggunakan cara pembagian ala d´Hondt maupun cara perhitungan perbandingan Hare-Niemeyer, memberikan peluang kepada partai-partai gurem masuk ke parlemen. Di satu pihak, partai-partai gurem yang baru muncul, tentu menghembuskan iklim segar di alam perpolitikan yang dikuasai oleh partai-partai mapan yang cenderung enggan melakukan reformasi. Partai Hijau di Eropah Barat adalah salah satu contoh partai baru dan gurem

Perhitungan menurut d´Hondt ini dapat mempunyai dampak lain. Misalnya di Portugis.

Menurut UUD Portugis, sistem pemilihan umum Portugis adalah sistem proporsional. Perhitungan suaranya melalui perhitungan d´Hondt (Pasal 155 ayat 1). Adapun jumlah kursi parlemen di sana, masih menurut UUD, berjumlah minimal 230 dan maksimal 235 (Pasal 151).

Untuk satu daerah pemilu di Portugis, diperebutkan 6 (enam) kursi dan pembagian suara yang diperoleh adalah sebagai berikut:

Partai	Suara
A	6.000
B	3.000
C	2.000
Jumlah	11.000

Menurut d´Hondt:

	Partai A	Partai B	Partai C
Perolehan suara	6.000	3.000	2.000
Dibagi			
angka satu	6.000 ÷ 1 = 6.000	3.000 ÷ 1 = 3.000	2.000 ÷ 1 = 2.000
angka dua	6.000 ÷ 2 = 3.000	3.000 ÷ 2 = 1.500	2.000 ÷ 2 = 1.000
angka tiga	6.000 ÷ 3 = 2.000	3.000 ÷ 3 = 1.000	2.000 ÷ 3 = 667
angka empat	6.000 ÷ 4 = 1.500		

Berdasarkan perhitungan di atas, bisa diurut, siapa yang memperoleh angka tertinggi:

	Urutan	Nama Partai	Perolehan suara	Perincian		
				Partai A	Partai B	Partai C
	1	A	6.000	x		
	2	B	3.000		x	
	3	A	3.000	x		
	4	C	2.000			x
	5	A	2.000	x		
	6	B	1.500		x	
	7	A	1.500	x		
Jumlah kursi	6 (seharusnya)			4	2	1

Kita lihat, kursi yang tersedia sesungguhnya hanya 6. Cuma, siapa yang berhak? Partai B yang memperoleh 1.500 suara ataukah Partai A yang juga memperoleh suara yang sama? Karena itu, kursinya pun bukan lagi enam, menggelembung menjadi tujuh.

Hasil perhitungan d´Hondt yang tertera dalam UUD Portugis mengakibatkan jumlah kursi di DPR pun bisa bergerak antara 230 sampai dengan 235.

d. Pagar penghalang

Sistem proporsional, baik yang menggunakan cara pembagian ala d´Hondt maupun cara perhitungan perbandingan Hare-Niemeyer, memberikan peluang kepada partai-partai gurem masuk ke parlemen. Di satu pihak, partai-partai gurem yang baru muncul, tentu menghembuskan iklim segar di alam perpolitikan yang dikuasai oleh partai-partai mapan yang cenderung enggan melakukan reformasi. Partai Hijau di Eropah Barat adalah salah satu contoh partai baru dan gurem

yang mendobrak kemapanan partai-partai besar yang selalu bergantian memegang kekuasaan.

Namun, di lain pihak, terwakilinya banyak partai gurem di parlemen menimbulkan kesulitan pembentukan pemerintahan yang stabil. Kasus mencolok adalah Italia, yang pemerintahannya rata-rata berubah tiap tahun. Sementara dari tahun 1946 s/d 1994 pemilu baru diselenggarakan 11 kali, pemerintahan sudah berganti 49 kali. Tak satu partai penguasa pun yang sanggup merebut mayoritas sederhana, sehingga partai penguasa harus tergantung para koalisinya.

Untuk membendung partai-partai gurem dan terutama mencegah berkembang-biaknya partai-partai, dalam sistem proporsional diterapkan pagar penghalang atau *threshold*. Misalnya, pagar penghalangnya 5 persen. Artinya, partai-partai yang meraih suara di bawah itu, tidak berhak memperoleh kursi di parlemen.

Dengan diberlakukannya pagar penghalang begini, memungkinkan terciptanya pembekuan kehidupan partai. Para pemilih tidak mencoblos partai gurem, lantaran beranggapan, bahwa partai gurem tidak akan bisa melewati pagar 5 persen. Jadi, suaranya lenyap dengan sendirinya. Karena itu, para pemilih lantas mencoblos salah satu partai yang sudah mapan. Al hasil, pagar penghalang bakal memperkokoh kedudukan partai-partai yang telah mapan.

2. Sistem Distrik (pemilihan mayoritas).

Dalam sistem pemilu yang tipe kedua, sistem distrik, pagar penghalang tak dikenal. Prinsip utama sistem ini adalah menciptakan satu pemerintahan yang stabil lewat mayoritas di parlemen. Dalam sistem pemilu ini, yang dicoblos biasanya orang (kontestan). Ia berhak menggaet suara mandat di satu distrik pemilu, jika ia memperoleh suara terbanyak dibandingkan dengan para kontestan lainnya. Suara yang diberikan kepada para kontestan yang kalah dianggap hilang, dan tidak disertakan ke dalam perhitungan akhir.

Secara garis besar, sistem distrik ini dibagi ke dalam dua kubu:

- sistem distrik absolut
- sistem distrik relatif

Sistem distrik absolut	Sistem distrik relatif
Di setiap distrik, setiap partai (A, B, C, D) menurunkan satu calon	Di setiap distrik, setiap partai (A, B, C, D) menurunkan satu calon
Setiap pemilih mencoblos seorang kandidat Pemilihan lebih dari satu tahap	Setiap pemilih mencoblos seorang kandidat Pemilihan hanya perlu satu tahap
Terpilih adalah kandidat yang berhasil meraup suara secara mayoritas (di atas 50 persen). Jika tak ada yang meraih lebih dari 50 %, dipersilahkan terjun kembali dalam pemilu.	Terpilih adalah kandidat yang berhasil meraih lebih dari suara terbanyak (relatif).
Varian pertama: Dalam pemilihan presiden di Perancis, yang berhak bertanding hanya dua peraih suara terbanyak. Misalnya A dan B. Yang terpilih adalah yang berhasil merebut suara di atas 50 % (absolut)	Contohnya di Inggeris. Yang terpilih ada lah kontestan yang memperoleh suara terbanyak. Pemilihan cuma satu tahap

Varian kedua: Dalam pemilihan anggota-anggota DPR Perancis, yang boleh bertanding ke dalam pemilu tahap kedua, adalah mereka-mereka yang berhasil meraup suara 12,5 persen dalam pemilu pertama. Jika dalam pemilu kedua terdapat banyak kontestan, maka yang terpilih adalah yang memperoleh suara terbanyak (relatif). Akibat pemilu tahapan kedua: Umpamanya di Perancis. Dengan diterapkannya pemilu tahapan kedua, maka terjadi koalisi lintas partai guna menetapkan kontestan unggulan. Kendati akhirnya tidak menciptakan sistem dwi- partai, namun model pemilihan umum ini menciptakan dua kubu politik.	

a. Keunggulan sistem distrik dan sistem proporsional menurut Wichard Woycke antara lain:

Kelebihan Sistem Distrik	Kelebihan Sistem Proposional
1. *Mencegah perkembang-biakan partai:* Sistem distrik mengandung pagar penghalang terselubung. Partai-partai yang gagal mengumpulkan suara mayoritas, dengan sendirinya masuk kotak. Partai kelompok minoritas hanya mungkin berjaya di daerah-daerah, di mana kelompok minoritas itu mayoritas.	1. *Keadilan:* Tidak ada suara yang hilang, setiap suara ikut diperhitungkan. Kelompok minoritas terwakili sesuai dengan kekuatannya.
2. *Terbentuknya pemerintahan yang stabil:* sistem distrik cenderung menciptakan sistem dwi partai dan karenanya dapat menciptakan pemerintahan yang stabil.	2. *Pencerminan pemilih:* Sistem proporsional memberikan pencerminan yang sesuai dengan iklim politik yang ada dalam masyarakat saat itu
3. *Yang dicoblos kontestan:* Pencoblos memilih orang ketimbang partai. Dengan pembagian distrik-distrik pemilu, terjadi hubungan erat antara	3. Terpenuhinya kebutuhan akan pakar: Guna mengisi parlemen dengan para pakar yang sesuai, maka para pakar

pencoblos dengan wakil-wakil rakyat pilihannya. Yang terpilih bisa saja seorang tokoh preman.	lebih mungkin terpilih lewat daftar partai peserta pemilu
4. *Pembentukan pemerintahan secara langsung:* pencoblos menentukan secara langsung nasib pemerintah dan oposisi. Artinya, partai-partai tidak perlu lagi melakukan lobi-lobi buat berkoalisi.	4. *Peluang lebih bagus bagi partai-partai baru:* Sistem proporsional memberikan peluang kepada partai-partai baru untuk masuk ke parlemen dan karenanya bisa membendung terbentuknya kartel partai-partai yang sudah mapan.
5. *Kemandirian wakil rakyat terhadap partainya:* Lewat pemilihan secara langsung, wakil-wakil rakyat memelihara hubungannya dengan para pencoblosnya.	

b. Kecenderungan yang terjadi akibat sistem distrik dan sistem proporsional menurut Dieter Nohlen antara lain:

Kecenderungan akibat	Sistem distrik	Sistem proporsional
Pembentukan sistem dwi partai	ya	Tidak
Pemerintahan yang stabil	ya	Tidak
Pemerintahan koalisi	tidak	Ya
Jelasnya tanggung jawab politik	ya	Tidak
Terwakili secara Minoritas	tidak	Ya
Peluang bagi arus politik baru	tidak	ya

c. Penilaian terhadap Sistem Distrik dan Sistem Proporsional:

Perdebatan antara sistem distrik dengan sistem proporsional adalah perdebatan yang tiada kunjung habis. Biasanya, kelebihan satu sistem pemilu dijadikan bukti akan kelemahan sistem pemilu yang

lain. Cuma, jika misalnya pemerintahan yang stabil menjadi tujuan dari sistem distrik, maka tujuan ini tak seluruhnya mengena. Misalnya di Inggris tak mencegah timbulnya partai baru seperti Liberal Alliance/Social Democratic dalam pemilu tahun 1983. Jika orang yang dipilih dalam sistem distrik bisa mengantarkan ke sistem kepartaian dwi-partai, maka ini juga tak mengena dalam kasus Perancis. Yang terjadi malahan tumbuhnya banyak partai.

Begitu pula sebaliknya, jika keadilan pencerminan kekuatan politik yang ada di masyarakat merupakan kelebihan sistem proporsional, maka dengan penetapan pagar-pagar pemilihan umum seperti 5 persen adalah satu bukti ketidak-adilan. Sebab, yang menetapkan pagar-pagar ini adalah partai-partai yang berkuasa di parlemen juga.

Kasus lain: Dalam sistem proporsional, para kontestan terlindungi dalam daftar partai berdasarkan nomor urut. Dengan demikian, sebuah partai dapat mengikut-sertakan para pakar. Para pakar jelas dibutuhkan misalnya dalam membuat undang-undang. Dan ini tak mungkin dalam sistem distrik, sebab biasanya para pakar itu kurang jago menjual kecap. Karenanya, sistem proporsional dianggap lebih unggul ketimbang sistem distrik dalam memilih orang.

3. Sistem Campuran antara distrik dengan proporsional.

Sistem Pemilu ini sangat membentuk manipulasi suara ke dalam kursi/mandat. Manfred G. Schmidt dalam bukunya *"Demokratietheorien"* (hal, 275-281), memperlihatkannya secara gamblang lewat beberapa kasus di bawah ini. Hanya, demi keperluan penjelasan tulisan gampang ini, kasus-kasus yang lebih rinci tidak diangkat.

Katakanlah, untuk merebut 20 kursi/mandat dalam satu wilayah, wilayah itu dibagi ke dalam 20 daerah pemilu (distrik). Ke 20 distrik ini memiliki jumlah warganegara yang berhak memilih secara sama. Katakanlah 100 orang. Ke dalam 20 arena pemilu itu, katakan ada 5 partai (A, B, C, D, E) masing-masing menurunkan jagoannya.

Sebagai contoh, masing-masing jagoan partai berhasil merebut suara sebagai berikut:

Perolehan suara lima partai:

Distrik	Partai A	Partai B	Partai C	Partai D	Partai E	Jumlah
1	52	37	8	2	1	100
2	48	49	2	1	0	100
3	33	35	20	8	4	100
4	29	30	36	4	1	100
5	38	31	12	10	9	100
6	57	37	5	1	0	100
7	41	42	10	6	1	100
8	40	41	10	8	1	100
9	36	24	37	2	1	100
10	32	33	20	7	8	100
11	36	37	11	12	4	100
12	40	43	8	8	1	100
13	51	40	7	2	0	100
14	23	24	23	7	23	100
15	28	31	30	8	3	100
16	47	48	3	0	2	100
17	52	39	8	1	0	100
18	46	47	6	1	0	100
19	43	45	10	1	1	100
20	12	17	9	32	30	100
Jumlah	784	730	275	121	90	2000
%	39,20%	36,50%	13,75%	6,05%	4,50%	

Apa yang terjadi, apabila perolehan suara harus ditransfer ke dalam kursi/mandat?

Untuk keperluan itu, dipergunakan model sistem pemilu sebagai berikut:

1. sistem proporsional berjuruskan Hare-Niemeyer
2. sistem proporsional dengan pagar 10 persen berjuruskan Hare-Niemeyer
3. sistem distrik relatif (mayoritas sederhana)

Berdasarkan sistem proporsional Hare-Niemeyer:

	Partai A	Partai B	Partai C	Partai D	Partai E	Juara	Pembentukan Pemerintahan
Suara	784	730	275	121	90	A	A koalisi dengan C
%	39,20%	36,50%	13,75%	6,05%	4,50%		atau
Kursi/Mandat	8	7	3	1	1		B koalisi dengan C dan D/E

Berdasarkan sistem proporsional dengan pagar 10% dan berjuruskan Hare-Niemeyer

	Partai A	Partai B	Partai C	Partai D	Partai E	Juara	Pembentukan Pemerintahan
Suara	784	730	275	121	90	A	A koalisi dengan C
%	39,20%	36,50%	13,75%	6,05%	4,50%		atau
Kursi/Mandat	9	8	3	0			B koalisi dengan C

Berdasarkan sistem distrik relatif (mayoritas sederhana), pemenang menyisihkan kontestan lainnya:

Distrik	Partai A	Partai B	Partai C	Partai D	Partai E	Juara	A	B	C	D	E
1	52	37	8	2	1	A	1				
2	48	49	2	1	0	B		1			
3	33	35	20	8	4	B		1			
4	29	30	36	4	1	B		1			
5	38	31	12	10	9	A	1				
6	57	37	5	1	0	A	1				
7	41	42	10	6	1	B		1			
8	40	41	10	8	1	B		1			
9	36	24	37	2	1	C			1		
10	32	33	20	7	8	B		1			
11	36	37	11	12	4	B		1			
12	40	43	8	8	1	B		1			
13	51	40	7	2	0	A	1				
14	23	24	23	7	23	B		1			
15	28	31	30	8	3	C			1		
16	47	48	3	0	2	B		1			
17	52	39	8	1	0	A	1				
18	46	47	6	1	0	B		1			
19	43	45	10	1	1	B		1			
20	12	17	9	32	30	D				1	
Jumlah	784	730	275	121	90		5	11	3	1	0
%	39,20%	36,50%	13,75%	6,05%	4,50%						

Jika dirangkum ke dalam satu tabel, model-model tersebut di atas akan menghasilkan pembagian kursi/ mandat sebagai berikut:

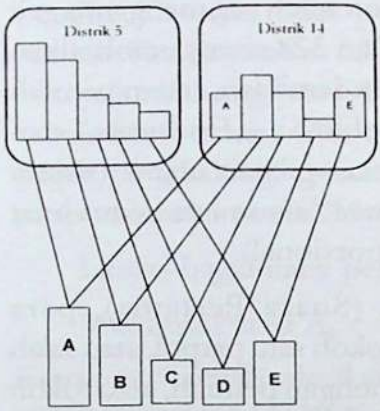
Sistem Pemilu	Partai A	Partai B	Partai C	Partai D	Partai E	Juara	Pembentukan Pemerintah
	39,20%	36,50%	13,75%	6,05%	4,50%		
Sistem Proporsional: Jurus Hare/ Niemeyer	8	7	3	1	1	A	A berkoalisi dengan C atau B dengan C dan D/E
Sistem Proporsional: Pagar 10 persen	9	8	3	0	0	A	A berkoalisi dengan C atau B + C
Sistem Distrik: mayoritas sederhana/ relatif	5	11	3	1	0	B	B berdiri sendiri

Dalam soal pembentukan pemerintahan, sistem distrik, menurut pengalaman di Inggris, jauh lebih gampang. Yang menjadi masalah, tentunya suara yang hilang (suara yang tak dihitung) bila sistem distrik itu diterapkan.

Gambar di bawah ini memperjelas perbedaan utama antara sistem proporsional dengan sistem distrik

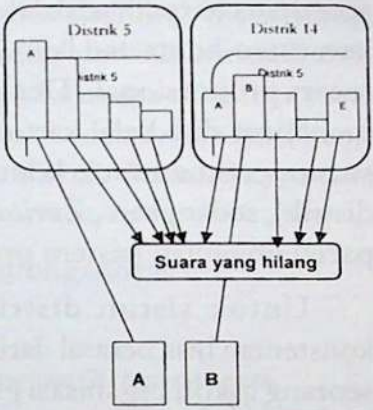
Sistem Proporsional

(misalnya di Distrik 5 dan 14)



Sistem Distrik

(misalnya di Distrik 5 dan 14)



Keunggulan sistem proporsional seluruh suara ikut disertakan ke dalam perhitungan, sedangkan keunggulan sistem distrik terciptanya keakraban hubungan antara wakil rakyat dengan para pencoblosnya; kedua sistem pemilu ini lantas digabungkan menjadi sistem campuran.

Sistem Campuran ini diterapkan umpamanya di Jerman dan di Italia. Para pakar politik Jerman, sesungguhnya menolak, sistem pemilunya disebut sebagai sistem campuran. Kita akan bisa melihat alasannya.

Contoh pertama : Gabungan Sistem Proporsional dengan Sistem Distrik gaya Jerman.

Pemilu nasional Jerman diselenggarakan memperebutkan kursi di Bundestag alias DPR yang berjumlah minimal 656. Separuh dari keseluruhan

jumlah kursi yang diperebutkan, yaitu 328, ditentukan lewat sistem distrik berdasarkan suara mayoritas sederhana (terpilih adalah kontestan yang menggungguli kontestan-kontestan lain). Dan 328 sisanya diobralkan secara proporsional. Dengan demikian, setiap pemilih menerima dua helai kartu coblosan. *„Erststimme"* atau suara pertama untuk kontestan pilihan utama (sistem distrik), sedangkan *„Zweitstimme"* atau suara kedua buat partai unggulan (sistem proporsional).

Untuk sistim distrik (Suara Pertama), para konstentan bisa berasal dari tokoh satu parpol, atau salah seorang tokoh organisasi gabungan pemilih, atau tokoh LSM, dan bahkan juga individu yang dikenal di daerah pemilihannya. Bisa jadi, tokoh partai yang terjun di sistem distrik itu, ada dalam daftar partai yang bertanding dalam „suara kedua" (sistem proporsional). Begitu pula, bisa juga terjadi, ada partai yang tak menerjunkan jagoannya ke dalam arena dalam sistem distrik itu. Contohnya adalah Partai Demokrasi Sosialis (lihat contoh kartu pemilu Jerman dalam halaman berikut)

Ada pun ihwal ke 328 kursi yang diperebutkan lewat sistem proporsional itu (Suara Kedua), yang boleh mengajukan calon legislatifnya hanyalah partai-partai dan organisasi-organisasi gabungan peserta pemilu lewat pengajuan daftar nama-nama calon legislatifnya. Yang terjun ke dalam pemilu nasional tahun 1998 tercatat 13 partai dan organisasi peserta pemilu.

Untuk pelaksanaan kedua sistem pemilu itu, daerah pemilu nasional Jerman dibagi ke dalam 328 distrik pemilu (Catatan: buat pemilu nasional mendatang, jumlah distriknya akan dikurangi dari 328 menjadi 299, artinya jumlah anggota DPR seluruhnya akan menyusut menjadi 598 orang). Dan untuk kedua sistem itu dikenai pagar penghalang: „sistem distrik 3 mandat, sistem proporsional 5 persen".

Lantas bagaimana perhitungannya?

Misalnya Partai A,

secara proporsional berhasil menggaet 20 persen suara,	
artinya 20 persen x 656 kursi	131 kursi
secara distrik, partai ini berhasil merebut	81 kursi
Sisa	50 kursi

Sisa 50 ini kemudian dibagikan berdasarkan daftar yang diajukan Partai A. Jadi, prinsipnya adalah, satu partai hanya berhak memperoleh kursi sebanyak perolehannya menurut persentase (proporsional). Dengan demikian, sistem pemilu gaya Jerman ini lebih cenderung disebut sebagai "sistem proporsional berdasarkan orang".

Contoh kartu suara pemilu nasional Jerman

Kartu Coblosan

Untuk pemilu nasional memilih anggota-anggota DPR Jerman dalam distrik nr. 136 kota Wiesbaden tanggal 16 Oktober 1994

Anda memiliki 2 Suara

		Di sini 1 suara memilih Seorang wakil distrik	Di sini 1 suara Untuk memilih untuk satu daftar (Partai)	
1	Rönsch, Hannelore Pegawai 65197 Wiesbaden **CDU** Carl-Osslozsky-Straße 38	Christlich Demokratischen Union Deutschland ○	CDU ○	Christlich Demokratische Union Deutschland 1 Manfred Kanther, Dr. Alfred Dregger, Hannelore Rönsch, Friedrich Böhl, Dr. Heinz Riesenhuber
2	Wieczorek-Zeul, Heidemarie Guru 65197 Wiesbaden **SPD** Waldmühlstr. 39	Sozialdemokratische Partei Deutschland ○	SPD ○	Sozialdemokratische Partei Deutschland 2 Heidemarie Wieczoreck-Zeul, Erika Lenz, Briggite Lange, Dr. Nober-Wieczoreck, Uta Zapf
3	Dr. Funke-Schmidt-Rink, Margret Anggota DPR 65197 Wiesbaden **FDP** Spremberger Straße 5	Frei Demokratische Partei ○	FDP ○	Freie Demokratische Partei 3 Dr. Hermann Otto, Dr. Wolfgang Gerhardt, Dr. Gisela Babel, Dr. Heinrich Leonard Kolb. Dr. Margret Funke-Schmidt-Rink
4	Dr. Jarass, Lorenz Profesor ekonomi 65197 Wiesbaden **GRUENE** Gustav-Adolf-Straße 5	Koalisi 90/ Partai Hijow ○	○ GRUENE (Partai Hijow)	Koalisi 90/Partai Hijow 4 Dr. Antje Villmer, Joseph Fischer, Manna Steindor, Matthias Barringer, Margareta Wolf-Meyer
5	Langer, Herbert Konsultan ekonomi 65197 Wiesbaden **REP** Schneberger Straße 27	DIE REPUBLIKEN ○	REP ○	DIE REPUBLIKANER 5 Günter Hammer, Heinrich Frank, Herbert Langer, Hermann Buchhold, Rolf von Ahrenschidt
			PDS ○	Partei des Demokratischen Sozialismus 6 Gerhard Zwerentz, Heide Lankisch, Wilfried Metsch, Heike Schmidat, Tina Weckmann
7	Dr. Böttiger, Helmut pengusaha 65323 Taunusstein Brüder-Grimm-Straße 10	Gerakan Warganegara Solidaritas ○	○	Gerakan Warganegara Solidaritas 7 Dr, Helmut Böttiger, Gabriele Liebig, Kurt Sieger, Michael Weißbach, Lore Adam

8	Buck, Monika ibu rumah tangga 65197 Wiesbaden Wagemannstr. 17	DIE GRAUE GRAUE Macan Tutul Kelabu		GRAUE	Die Graue - Macan Tutul Kelabu 8 Sybille Schönig, Dr. Achim Richter, Helga Kublak, Kurt Heinz Hoffner, Christian Huhn
9	Schulz, Swantje Diplom Padagogik-Sosial 65197 Wiesbaden Bayernstr. 55	DIE NATURGESETZ NATUR GESETZ PARTEI, Kebangkitan Ke Kesadaran Baru		NATUR-GESETZ	DIE NATURGESETZ-PARTEI, 9 Kebangkitan Ke Kesadaran Baru Doris Schmidt-Melsch, Jens Daniel, Matthias Konstanz, Dr. Roman-Melsch, Christine Friebe

(Dikutip dari Parlamentarische Demokratie, *Informationen zur politischen Bildung* Nr. 228, hal. 4. Bonn 1995)

Di lain pihak, gabungan kedua sistem pemilu itu dapat dikatakan campuran, oleh sebab salah satu sistem pemilu itu bisa mendukung yang lain. Ini ada lah akibat pagar penghalang „sistem distrik 3 mandat, sistem proporsional 5 persen" tadi.

Maksudnya?

Beberapa varian saling mendukung masing-masing sistem:

1. Katakanlah, satu partai super gurem misalnya memperoleh suara di bawah lima persen, tapi secara distrik, seorang kontestannya, umpamanya si B, berhasil meraih satu mandat. Maka, calon legislatif partai ini yaitu si B, berhak masuk ke Bundestag alias DPR. Sedangkan partai super guremnya, silahkan mengeram di luar.
2. Katakanlah satu partai gurem memperoleh suara di bawah lima persen, akan tetapi lewat sistem distrik, para kontestannya bisa menggaet suara lansung minimal 3 (tiga) suara, maka perolehan suara lewat sistem proporsional diikut-sertakan.

Kasus ini pernah dialami oleh Partai Demokrasi Sosialis (PDS), yang turunan langsung Partai Komunis penguasa mantan Jerman Timur. Kekuatan partai ini berada di bekas negara Jerman Timur. Dalam pemilu nasional 1994, berdasarkan sistem proporsional, partai ini hanya berhasil meraih 4,5 persen saja. Namun, lewat sistem distrik, para kontestan partai ini berhasil merebut 4 suara langsung di empat distrik pemilu di wilayah mantan Berlin Timur.

Nah, berkat kesuksesan partai ini menggaet mandat langsung lewat sistem distrik ini, maka suara yang 4,5 persen jadi ikut dihitung.

Lantas suaranya dihitung menurut jurus Hare-Niemeyer:

2.066.176 suara perolehan x 656 kursi DPR : 45.406.408 suara pencoblos = 29,851 suara. Lalu dibulatkan menjadi 30 kursi.

Maka, dalam pemilu nasional 1994, partai PDS ini berhak mengirimkan 30 wakilnya ke DPR Jerman. Pada tahun 1990, partai ini bahkan cuma berhasil meraup 2,4 persen saja. Tapi, karena 3 mandat langsung berhasil digaet dalam sistem distrik, maka PDS pun boleh mengirimkan 17 wakilnya ke Bundestag alias DPR Jerman.

3. Dalam pemilihan umum 1980, di negara bagian Schleswig-Holstein, Partai Sosial Demokrat Jerman (SPD) berhasil meraih 11 Suara Pertama lewat

sistem distrik. Namun, jika ditengok dari hasil perolehan lewat sistem proporsional, partai ini cuma berhak memperoleh 10 kursi saja. Karena itulah, porsi perolehannya bukan 10, akan tetapi 11. Suara yang ke 11 disebutnya sebagai *„Ueberhangsmandat"* alias mandat „surplus". Dalam pemilu nasional 1994, Partai Sosial Demokrat Jerman misalnya berhasil meraih 12 suara langsung lewat sistem distrik di negara bagian Brandenburg. Kendati porsi proporsionalnya cuma 9 kursi, namun partai ini boleh mengirimkan 12 wakilnya ke DPR Jerman. Jadi, yang 3 mandat ada lah „mandat surplus". Dalam pemilu nasional 1998, secara keseluruhan, partai SPD sukses meraup 13 „mandat surplus".

Karena kombinasi sistem pemilihan umum ini, maka jumlah anggota DPR Jerman pun berubah-ubah. Tahun 1990 misalnya 662 —di antaranya 6 „mandat surplus; lantas menggelembung menjadi 672 (1994) —di antaranya 16 „mandat surplus"; dan akhirnya turun ke angka 669 (1998) —di antaranya 13 „mandat surplus". Yang jelas, jumlah minimal wakil rakyat adalah 656.

Gabungan Sistem Proporsional dan Sistem Distrik gaya Jerman ini, kita lihat, ternyata menguntungkan partai gurem PDS di tahun 1990 dan 1994. Kendati secara proporsional gagal melewati pagar 5 persen, namun berkat kemenangan calonnya merebut suara langsung dalam sistem distrik, maka partai ini bisa masuk ke DPR.

Suara perolehan di bawah batas minimum itu sama sekali tak diperhitungkan di Jerman, jika lewat sistem proporsional berada di bawah lima persen dan lewat sistem distrik kurang dari tiga suara. Makanya, disebut dalil „sistem distrik 3 mandat, sistem proporsional 5 persen".

Yang beruntung jelas partai besar yang memiliki tokoh-tokoh terkenal pula. Kerap partai ini memperoleh "mandat surplus". Lantas kenapa Jerman enggan disebut menerapkan sistem campuran?

Oleh karena perhitungannya adalah berdasarkan proporsional itu. Sistem campurannya disebut *„personalisierte Verhältniswahl"* alias sistem „proporsional berdasarkan personal".

Contoh kedua : Gabungan Sistem Proporsional dengan Sistem Distrik gaya Itali.

Pemilihan umum nasional Italia diadakan untuk memperebutkan kursi di DPR yang berjumlah 630 (angka baku). Gaya gabungan ini diterapkan belum lama. Tadinya, yang dipergunakan adalah sistem proporsional murni. Namun yang terjadi adalah sistem multipartai, dan ketidakstabilan pemerintah (Lihat tulisan Sistem Konstitusi Italia). Sistem proporsionalnya mengenal batas 4 persen.

75 persen dari keseluruhan jumlah kursi yang diperebutkan, yaitu 475 wakil rakyat, dipilih lewat sistem distrik berdasarkan suara mayoritas

sederhana (terpilih adalah kontestan yang mengungguli kontestan-kontestan lain). Dan 25 persen atau 155 wakil rakyat sisanya diperebutkan secara proporsional. Dengan demikian, sama dengan di Jerman, setiap pemilih menerima dua helai kartu coblosan.

Perbandingan sistem campuran Jerman dan sistem campuran Italia :

Yang membedakan sistem campuran Italia dengan Jerman adalah tidak dikenalnya „mandat surplus". Yang ada adalah „*scorporo*" alias denda.

Secara gampang perbedaan antara Jerman dan Italia bisa digambarkan sebagai berikut:

Pemilihan DPR Jerman	Pemilihan DPR Itali
Jumlah kursi minimal 656 kursi	Jumlah kursi: 630 (tetap)
Separoh (328 orang) dipilih lewat sistem distrik Separoh (328 orang) dipilih lewat sistem proporsional	75 persen (475 orang) dipilih lewat sistem distrik25 (155 orang) persen dipilih lewat sistem proporsional
Terbagi ke dalam 328 distrik pemilihan	Untuk yang 475 orang terbagi ke dalam 475 distrik pemilihan Untuk yang 155 orang terdiri dari 26 daerah pemilihan
Setiap pencoblos memiliki dua kartu suara Perhitungan berdasarkan sistem proporsional	Setiap pencoblos memiliki dua kartu suara Perhitungan berdasarkan sistem proporsional
Batas perolehan suara lewat sistem proporsional: minimal 5 persen	Batas perolehan suara lewat sistem proporsional: minimal 4 persen
Pengecualian: - dibawah lima persen memperoleh mandat, jika secara distrik meraup mandat,	Pengecualian: - di bawah empat persen memperoleh mandat, jika secara distrik meraup mandat

- persentase di bawah lima persen dihitung secara proporsional, asal perolehan mandat lewat sistem distrik minimal 3.	- persentase di bawah 4 persen tak disertakan, walau pun perolehan mandat langsung lewat sistem distrik sangat memukau
Dapat memperoleh „mandat surplus"	Tak ada bonus „mandat surplus", yang ada justru „scorporo" alias denda. Mandat „lebih" perolehan langsung lewat sistem distrik bisa didenda jika melebihi proporsi berdasarkan sistem proporsional.

Tujuan sistem pemilu campuran gaya Jerman ini adalah perwakilan/representasi kubu-kubu masyarakat yang seadil-adilnya disatukan dengan elemen keakraban antara para pemilih dan calon legislatifnya.

Karena yang dipilih cenderung lebih berat ke arah sistem distrik, tujuan sistem pemilu Italia ini mencoba untuk mencegah perkembang-biakan partai. UU Pemilu baru-baru ini merupakan reaksi kehidupan kepartaian masa-masa sebelumnya.

Seperti halnya dengan di Inggris yang menggunakan sistem distrik, wakil-wakil rakyatnya tidak mandiri seperti di Amerika Serikat. Sebab, baik di Jerman maupun di Itali dan begitu pula halnya di Inggris, ada semacam „disiplin partai".

4. Pengaruh dan Akibat sistem pemilihan umum:

Sistem-sistem pemilu di atas, pada dasarnya dibedakan dari cara penyulapan perolehan suara ke dalam mandat. Nah, karenanya pengadaan dan pengaturan secara rinci memainkan peranan penting. Itulah sebabnya, sistem pemilu selalu

tunduk pada perubahaan iklim politik. Ia berderap bersamaan dengan upaya kubu-kubu guna mempertahankan, memperluas atau membengkakkan pengaruh dan kekuasaan. Sistem pemilu jelas-jelas selalu mempunyai kadar politis tinggi.

Sistem pemilu mempengaruhi antara lain :

- susunan lembaga-lembaga yang dipilih
- sistem kepartaian
- pembentukan pendapat dan kehendak masyarakat pemilih
- kedudukan kubu-kubu kepentingan dan
- budaya politik

Sistem pemilu juga memiliki peranan yang berbeda dalam sistem politik dan pemerintahan. Satu sistem pemilu yang hendak dipilih, tentu haruslah dikaitkan antara sistem politik/pemerintahan dengan tujuannya. Tujuan politik itu bisa berupa:

- pembentukan pemerintahan secara mudah dan terjaminnya stabilitas/kontinuitas pemerintah.
- Pembagian suara secara adil, alias perwakilan yang memadai bagi oposisi
- Kaitan antara para pemilih dengan wakil-wakil rakyat
- Mudah dipahaminya UU Pemilihan Umum
- Partisipasi masyarakat
- Peluang untuk perubahan kekuasaan
- Perwakilan yang adil bagi kelompok-kelompok masyarakat yang beragam

Dari sisi tujuan dan pengaruh inilah, penentuan sistem pemilu baru bermanfaat dibicarakan. Misalnya, jika yang dituju adalah penguatan pemerintahan (eksekutif) dan dipilih sistem pemerintahan presidensial, maka sistem distrik patut diperhatikan. Jika partisipasi masyarakat sangat diprioritaskan, maka pilihannya pun bisa sistem proporsional atau sistem distrik, sebagaimana dalam sistem konstitusi semi-presidensial gaya Perancis. Jika kelebihan kedua sistem hendak diambil, sistem campuran dapat pula dipertimbangkan.

5. Optimalisasi partisipasi masyarakat lewat pemilu

Dengan diperkuatnya otonomi daerah, maka Indonesia memiliki peluang besar untuk mengoptimalisasikan pemilihan umum. Terutama, masyarakat berkesempatan buat memilih DPR, DPRD, dan kelak Dewan Perwakilan Daerah.

Pemilihan umum serupa ini juga berlangsung di negara-negara yang berbentuk federal (misalnya AS atau Jerman). Rakyat berkesempatan memilih pimpinan negara, mencoblos wakil rakyat daerah atau menentukan siapa yang berhak menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah. Hanya berbeda dengan di Indonesia, di negara-negara tersebut, waktu penyelenggaraan pemilu nasional tidak bersamaan dengan pemilu daerah.

Contohnya di Republik Federal Jerman. Pemilu Nasional diselenggarakan sekitar bulan Oktober

2002. Pemilu daerah untuk menetapkan siapa penguasa daerah dan Dewan Perwakilan Daerah di negara bagian Hamburg, sudah berlangsung musim gugur 2001. Di negara Bagian Bavaria, pemilu daerah diselenggarakan tahun 2000. Sedangkan di negara Bagian Bremen tahun 1999.

Selain pemilu di negara bagian, di dalam negara bagian itu sendiri ada pemilu tingkat kabupaten untuk memilih anggota DPRD Tingkat II dan penguasa kabupaten. Pemilu nasional dan pemilu daerah tingkat I (negara bagian) umumnya diselenggarakan empat tahun sekali –pengecualian, jika di salah satu negara bagian harus diselenggarakan pemilu yang dipercepat lantaran pemerintah negara bagian harus lengser. Sedangkan pemilu di tingkat kabupaten kebanyakan diselenggarakan 5 tahun sekali. Bahkan, di negara bagian Bavaria, pemilunya 6 tahun sekali.

Di AS, Anggota-anggota *House of the Representative* (DPR) harus dipilih tiap 2 tahun. Padahal, pemilihan Presiden dilangsungkan tiap 4 tahun. Di sana, sepertiga anggota Senat (Dewan Perwakilan Daerah) juga dipilih tiap 2 tahun sekali. Praktis, masa jabatan eksekutif dan legislatif di AS bisa terbagi : anggota DPR dua tahun, Presiden 4 tahun, anggota senat 6 tahun.

Tentu, penyelenggaraan pemilu yang berbeda-beda itu ongkosnya tinggi dibandingkan dengan di Indonesia yang diselenggarakan sekaligus. Namun,

perbedaan waktu pemilu ini sangat bermanfaat bagi partisipasi rakyat. Kenapa demikian?

Hal ini sangat berkaitan dengan sistem konstitusinya, yang mengenal pembagian kekuasaan. Salah satu fungsi negara bagian adalah mengimbangi dan mengawasi kekuasaan negara federal (pusat). Itu misalnya dapat terlihat pada peranan Senat AS (Dewan Perwakilan Daerah) terhadap kekuasaan Presiden atau pembuatan Undang-Undang. Praktis, negara bagian berperan sebagai „oposisi" terhadap pusat.

Nah, jika rakyat —baik secara nasional maupun daerah— tak puas dengan pilihannya dalam pemilu nasional (seperti janji Kanselir atau Presiden selama pemilu nasional yang cuma bualan belaka); maka dalam pemilu negara bagian, ketidak puasan itu disalurkan lewat pencoblosan kubu oposisi, agar kubu oposisi ini bisa berkuasa di negara bagian tersebut. Dengan perubahan iklim politik di satu daerah/negara bagian, maka pemerintah federal (pusat), secara tak langsung harus mawas diri. Soalnya, kebijaksanaan atau program-program pemerintah pusat yang berkaitan dengan atau mempengaruhi kehidupan daerah haruslah mendapat restu dari daerah/negara bagian.

Maka, dengan penyelenggaraan pemilu yang tak bersamaan itu, partisipasi rakyat bisa digugah terus menerus, dan bukan hanya tiap 4 atau lima tahun sekali. Partisipasi terus menerus ini juga bermanfaat

menghidupkan dinamika kehidupan partai. Soalnya, jika bersamaan waktunya, maka setiap pencoblos biasanya memilih satu partai sama untuk DPR, DPRD Tk I, DPRD Tk II atau Dewan Perwakilan Daerah.

Karena itu, bagi Indonesia, adalah harus menjadi pertimbangan untuk pelaksanaan pemilu yang rencananya akan bersamaan waktunya. Masalahnya, selama sistem kepartaian kita masih lemah, satu bahaya bakal menghadang di depan mata: kejenuhan masyarakat terhadap partai-partai yang ada.

***

Sumber :

1. *Zahlenbilder* Nr. 88 620, 86 128, 88 515, Erich-Schmidt-Verlag, Berlin 2001
2. Horst Pötzsch, *Die Deutsche Demokratie, Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin* (Lembaga Negara Bagean Berlin Untuk Kegiatan Pendidikan Politik), hal. 32-37, Bonn 1996
3. Theodor Wieser/Frederic Spotts, *Der Fall Italien,* hal. 221, Frankfurt/Main 1983
4. *Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten, Portugal*, hal. 445-446, Muenchen 1996.
5. Wichard Woycke, Stichwort: Wahlen, hal. 15-39, Opladen 1996
6. *Wahlssystem für die italienische Abgeordneten Kammer*, www.camera.it
7. *Parlamentarische Demokratie II, Informationen zur politischen Bildung Nr. 228, Bundeszentrale für politische Bildung* (Lembaga Negara Federal Untuk Pendidikan Politik), hal. 3-11, Bonn 1995
8. P*arlament, Regierung und Verwaltung in Berlin, Politische Kurzinformaton, Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin* (Lembaga Negara Bagian Untuk Kegiatan Pendidikan Politik Berlin), hal. 21-39, Berlin 1998
9. Wahlen 10 Oktober 1999, *Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin* (Lembaga Negara Bagian Untuk

Kegiatan Pendidikan Politik Berlin), hal. 6-31, Berlin 1999

10. Manfred G. Schmidt, *"Demokratietheorien"*, hal. 275-281, Opladen 2000

11. Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, hal. 121-155, Opladen 2000.

Penyelenggaraan Pemilihan Umum : Kasus Amerika Latin dan Eropa Timur

Penyelenggaraan Pemilu Amerika Latin

Sistem Presidensial yang dianut oleh Amerika Latin dianggap sebagai sistem politik alamiah. Karenanya, pesta demokrasi rakyat yang terpenting adalah pemilihan Presiden. Pemilihan Presiden sebaliknya, mempengaruhi pemilihan parlemen dan terutama perkembangan kehidupan dan sistem kepartaian.

Maka rumusnya : kaitan erat ketiga variabel tersebut (Presiden-Parlemen-Sistem Kepartaian) sangat tergantung pada kesimultanan (keserantakan) pemilihan Presiden dan anggota-anggota Parlemen. Ketergantungan ini dipisahkan dalam tiga derajat keserentakan: misalnya, pemilihan dalam waktu sama, pencoblosan dalam kertas yang sama. Semakin tinggi derajat keserentakan, semakin besar pula pengaruh isu pemilihan Presiden terhadap pemilihan anggota-anggota parlemen (Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensysteme, hal. 232, Opladen 2000). Dari pengalaman di Amerika Latin pula, dalil ini dapat diperluas, bahwa keserantakan penyelenggaraan pemilihan Presiden dengan pemilihan DPR, DPRD I, DPRD II dan DPD, mempengaruhi pula pemilihan-pemilihan lainnya.

1. Kasus Guatemala: Penyelenggaraan Pemilu Serentak.

Dalam pemilu 12 Nopember 1995, masyarakat Guatemala dipersilahkan serentak memilih:

- Presiden dan wakil Presiden;
- 80 anggota DPR yang terbagi dua: 64 secara proporsional dengan daerah pemilihan tingkat lokal, dan 16 secara proporsional dengan daerah pemilihan tingkat nasional ;
- 300 Kepala Daerah dan anggota-anggota Badan Perwakilan Daerah serta ;
- anggota parlemen Amerika Tengah.

Jadi, setiap pemilih memiliki lima kartu suara :

- Putih untuk Presiden dan Wapres
- Hijau untuk anggota DPR dengan daerah pemilihan tingkat lokal;
- Biru untuk anggota DPR dengan daerah pemilihan tingkat nasional
- Kuning untuk memilih Kepala Daerah dan sekaligus anggota badan perwakilan daerah
- Merah untuk anggota parlemen Amerika Tengah (PARLACEN).

Pemilu ini, diikuti oleh 29 partai politik.

Secara teknis, lima kartu suara beragam warna ini, ternyata membuat penduduk dan pihak penyelenggara (Panitia Pemilu) kalang kabut. Kendati warnanya jelas terpisah, namun para pemilih memerlukan waktu.

Sedianya, penyelenggaraan pemilu yang dimulai tanggal 12.11.1995 pukul 07.00 itu rampung pukul 18.00. Namun, sampai tengah malam, pemungutan suara terus berlangsung. Sayangnya, saat tengah malam itu juga, listrik pun mati di seluruh pelosok negara. Serentak bersamaan dengan kegelapan, di sepuluh daerah terjadi pembakaran tempat pencoblosan suara, dan perampokan. Pemilu di beberapa daerah pun mesti diulang kembali. Bersamaan dengan habisnya pemungutan suara saat subuh, Panitia Pemilu baru berhasil menghitung 4 persen jumlah suara. Sampai malam berikutnya, 13 Nopember 1995, baru 50 persen suara terhitung. Angka 94,55 persen dapat diraih pada malam hari tanggal 14 Nopember 1995. Akibat lain dari banyaknya suara yang dipegang satu orang itu adalah suara sah pun banyak terproduksi.

Dari sisi politis, pemenang pemilu, calon Presiden dari Partai Nasional Guatemala alias PAN (Partido de Avanzada Nacional) meraih suara terbanyak, yang akhirnya dimenangkan dalam pemilihan ulang awal Januari 1996. PAN berhasil merebut mayoritas di DPR dan sepertiga kursi Kepala Daerah. Dan daerah-daerah yang dikuasainya adalah perkotaan. Sedangkan daerah-daerah pedalaman dikuasai oleh kubu oposisi.

Mana yang isu lokal dan mana yang isu nasional menjadi tidak terang. Soalnya, kemenangan Presiden dan partainya PAN berada di daerah perkotaan. Sehingga, pertarungan Presiden Guatemala 1995/96 dapat diartikan sebagai pertarungan antara kota dan

desa, dan isu kota menjadi isu nasional (Karin Erbsen de Maldonado/ Georg Schmid, *Die allgemeinen Wahlen in Guatemala am* 12.11.1995 und 7.1.1996, KAS-AI 2/ 96, S.94-132 atau http://www.kas.de/publikationen/ 1996/entwicklung/maldona.doc)

Dalam pemilu 1999, yang diikuti oleh 16 partai, keadaan pun berbalik. Alfonso Portilo dari kubu oposisi FRG alias Frente Republicano Guatemalteco alias Front Kaum Republik Guatemala mencundangi PAN. 63 kursi DPR alias 50,4 persen dan 147 kursi kepala daerah atau 45,6 persen direbut oleh partai oposisi FRG. Perubahan politik nasional dan lokal berubah serentak. Secara teknis, penyelenggaraan pemilu masih tetap sulit. Apalagi, 44 persen penduduk buta aksara. 27,4 persen dari jumlah warganegara yang berhak memilih dan mencoblos adalah penduduk yang buta aksara (*Solidarität mit LATEINAMERIKA, Präsidentenwahlen in Guatemala*, 7 November 99).

2. Kasus Paraguay: Pemilu Serentak, Tapi Dilengkapi Pra Pemilu.

Sama halnya dengan Guatemala, isu nasional dan lokal pun berbaur. Namun, kendati pemilunya dilaksanakan secara serentak, ada satu hal yang patut dikemukakan. Yaitu: menurut UU Pemilu Paraguay, calon-calon kandidat harus dipilih langsung dalam pra-pemilu oleh anggota-anggota Partai. Pra pemilihan ini langsung diawasi oleh Mahkamah Tertinggi Pemilu TSJE alias *Tribunal Superior de Justicia Electoral* (Wolf-Ruedigers Lueers, *Paraguay im Mai 1998 –Die*

Parlementswahlen und ihre Auswirkungen, hal. 1, http://www.kas.de/publikationen/1998/ai/ 07_lueers.doc)

3. Kasus Nikaragua: Dari Serentak Menjadi Terpisah

Isu lokal berbaur dengan isu nasional pun tak bisa dielakkan di Nikaragua dalam pemilu Oktober 1996. Dalam pemilu ini, ditentukan Presiden, anggota DPR (satu untuk tingkat nasional dan satu untuk tingkat lokal), Kepala Daerah, anggota DPRD dan anggota parlemen Amerika Tengah. Jadi, setiap pemilih memegang enam kartu suara. Untuk 2,3 juta pemilih disediakan 9.000 Tempat Pemungutan Suara. Jadi, rata-rata 255 pemilih diarahkan ke satu TPS. Karena partai peserta yang boleh ikut berjumlah 23 partai dan 56 organisasi swadaya masyarakat, sistem pemilu yang diterapkan berbeda (untuk distrik sederet nama), maka jika keenam kartu pemilihan itu dijajar, panjangnya mencapai 5 meter! Luar biasa. Kendati satu TPS menampung tak banyak pencoblos, pemilu baru berakhir tengah malam, dan perhitungan selesai pada keesokan malamnya juga (C. Trusen, "*Die Wahlen in Nicaragua vom 20.10.1996*", in: *KAS-Auslandsinformationen* 12/96, hal. 63–84).

Itulah sebabnya, seiring dengan proses desentralisasi untuk menguatkan posisi daerah, pemilihan daerah diselenggarakan terpisah. Untuk memilih Kepala Daerah dan DPRD, diselenggarakan pemilu pada tanggal 5 Nopember 2000, dan pemilu nasional diselenggarakan setahun kemudian pada

tanggal 4 Nobember 2001 (Georg Schmid Präsidentschafts und Parlamentswahlen in Nicaragua am 4. November 2001, hal. 87-105, http://www.kas.de/publikationen/2001/ai/12.html)

4. Umumnya, Penyelenggaran Pemilu Tidak Dilaksanakan Serentak

Memang, di kebanyakan negara-negara Amerika Latin dan bahkan di mancanegara, penyelenggaraan pemilu nasional dan daerah cenderung berbeda. Di bawah ini tersusun satu tabel penyelenggaraan pemilu nasional dan daerah di Amerika Latin.

Negara	Sistem	Pemilihan Presiden Konstitusi		Pemilihan Parlemen (DPR dan DPD)		Pemilihan Daerah (DPRD I, DPRD II)	
		terakhir	Menda-tang	terakhir	Menda-tang	Jumlah daerah	terakhir
Argentina	Presidensial	1995	1999	1997 (a)	1999	24	1999 (b)
Bolivia	Presidensial	1997	2001	1997	2001	9	1999
Brasil	Presidensial	1998	2002	1998 (c)	2002	26	2000
Chile	Presidensial	1997	2003	1997 (d)	2001	12	2000
Costa Rica	Presidensial	1998	2002	1998	2003	7	??
Rep. Dominika	Presidensial	1996	2000	1998	2002	29	??
Ekuador	Presidensial	1998	2002	1998	2002	22	2000
El Salvador	Presidensial	1999	2004	1997	2000	14	2000
Guatemala	Presidensial	1995/96	1999	1995	1999	22	1999
Honduras	Presidensial	1997	2001	1997	2001	18	???
Kolumbia	Presidensial	1998	2002	1998	2002	32	2000
Meksiko	Presidensial	1994	2000	1997 (e)	2000	31	2000
Nikaragua	Presidensial	1996	2002	1996	2002	16	2000 (e)
Panama	Presidensial	1999	2004	1999	2004	9	??
Paraguay	Presidensial	1998	2003	1998	2003	17	2003
Uruguay	Presidensial	1994	1999	1994	1999	19	??
Venezuela (f)	Presidensial	2000	2006	2000	2005	22	2000

Catatan:

(a) Pemilu DPR diselenggarakan tiap dua tahun; sepertiga Anggota DPD dipilih tiap dua tahun

(b) Bersamaan dengan pemilihan Presiden Argentina, di 6 daerah diselenggarakan pemilu daerah. Argentina terdiri dari 22 negara bagian.

(c) Secara bergantian, satu atau dua senator dipilih dipilih tiap 4 tahun. Di Brasil, pemilu yang serentak dengan pemilihan Presiden dan anggota parlemen adalah pemilihan Gubernur dan DPRD. Sedangkan pemilu untuk memilih Kepala Daerah tingkat kabupaten dan kotamadya, serta DPRD II diselenggarakan secara terpisah – 2 tahun setelah pemilu nasional

(d) Separoh Senator dipilih tiap 4 tahun.

(e) Pemilu DPR tiap 3 tahun, Pemilu Senat tiap 6 tahun

(f) Pertama kali serentak; Venezuela melakukan perubahan UUD, sehingga pemilu presiden tahun 1999 diselenggarakan kembali pada pada tahun 2000.

Tabel di atas tidak memuat pemilu daerah di Costa Rica, Republik Dominika, Honduras, Panama, dan Uruguay. Dalam kasus Uruguay, 50,45 persen penduduk menyatakan lewat referendum 8 Desember 1996, menyepakati ketidak-serentakan penyelenggaraan pemilu nasional dan lokal (Dieter Schoenebohm, Uruguay hat entschieden: keine Experimente, hal. 204, Brennpunkt Lateinamerika Nr. 23, 16.12.1999, Universitas Hamburg). Dalam kasus Venezuela, Presiden dipilih untuk 6 tahun, sedangkan anggota-anggota parlemen untuk 5 tahun.

Tabel dirangkum dari: Pemilihan Presiden dan Parlemen dikutip dari Michael Krennerich, Wahlen in Lateinamerika: eine demokratische Routine, Brennpunkt Lateinamerika, 28 September 1999, hal. 152, Universitas Hamburg; Mechtild Minkner-Buenjer, Ecuadors wirtschaftliches Dauerkrise: Scheitert Die Regierung Jamil-Mahuad?, Brennpunkt Lateinamerika Nr.24, 30 September 1999, hal. 219, Universitas Hamburg; Georg Schmid Präsidentschafts und Parlamentswahlen in Nicaragua am 4. November 2001, hal. 87-105, http://www.kas.de/publikationen/2001/ai/12.html.

Yang paling menyolok adalah kenyataan, bahwa negara-negara berwilayah luas dan berpendudukan heterogen (majemuk) seperti Brasil dan Argentina, tidak menerapkan keserentakan penyelenggaraan pemilu. Rusia pun begitu pula.

Bahkan di negara yang paling kerap kita kutip sebagai contoh, Amerika Serikat, penyelenggaraan pemilu nasional dan daerah pun tidak serentak. Contohnya, di tengah-tengah waktu kekuasaan Presiden Clinton, tahun 1998 diselenggarakan pemilihan untuk memilih 34 Senator alias Utusan Dewan Perwakilan Daerah dan memilih 36 dari 50 Gubernur (Gerhard Wahlers, *Analyse der amerikanischen Kongress- und Gouverneurswahlen*, hal. 1, http://www.kas.de/publikationen/1998/ ai/12_wahlers.doc).

Menurut Daniel Lev, tentang jadwal pemilihan, sebaiknya pemilihan lokal (daerah) dilaksanakan tersendiri, supaya isu daerah yang mengedepan. Kalau tidak, baik pemilihan daerah maupun nasional jadi kacau. Kebanyakan di negara bagian melaksanakan pemilihan pada tahun yang tidak bersamaa dengan pemilihan presiden (11 Januari 2002).

Dengan adanya perbedaan penyelenggaraan pemilu, pemilu menjadi „tidak rumit". Para pemilih diajak membedakan mana persoalan nasional dan lokal. Tentu saja, penyelenggaraan pemilu tak serentak mungkin memerlukan dana yang lebih tinggi. Hanya, yang disebut tinggi itu ditinjau dari sisi mana? Pemerintah Pusat ataukah Daerah. Seharusnyalah,

pemilu lokal menjadi beban Anggaran Belanja Daerah. Ini merupakan salah satu pembagian kewenangan pula. Dalam kasus Guatemala dimana setiap pemilih mempunyai lima kartu coblosan, akhirnya juga menjadi mahal, sebab penyelenggaraannya pun tidak sesuai seperti jadwal yang ditetapkan.

Lagipula, mahal dan tidaknya tergantung pada sasaran yang hendak dicapai. Jika pemilu lokal mengajak para pemilih lebih berpartisipasi, persoalan biaya pun menjadi relatif. Ketidak serentakan, memberikan kesempatan kepada para pemilih untuk „mengoreksi" pilihannya. Sebab, memilih itu bukan hanya memilih barang yang ditawarkan, akan tetapi juga mengoreksi terhadap pilihannya.

Sebagai catatan untuk diketahui, dalam UU Pemilu Jerman Pasal 11 disebutkan, bahwa jabatan dalam Panitia Pemilu adalah jabatan tanpa imbalan. Jabatan dalam Panitia Pemilu adalah jabatan kewajiban, yang harus diemban oleh para warganegara yang berhak memilih, bila mereka ditunjuk untuk itu. Karena itu, penyelenggaraan pemilunya jadi murah, dan bahkan bisa menciptakan daerah pemilihan yang lebih ramping dan kecil, agar efesien membaca hasil pemilu.

Sayang, dalam kasus penyelenggaraan pemilu secara serentak atau tidak, tak pernah dikembalikan kepada para pemilih. Umpamanya lewat referendum seperti yang dilakukan dikebanyakan negara-negara Amerika Latin atau Eropa Timur.

Tinjauan Terhadap Sistem Pemilu Usulan RUU Depdagri

Pemilu untuk memilih anggota-anggota DPR, DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Depdagri mengusulkan pemakaian sistem distrik (berwakil banyak) dan sistem perwakilan (proporsional) dengan calon terbuka (atau stelsel daftar lepas). Sebetulnya, Sistem Distrik tidak berbeda dengan Sistem Proporsional dengan Stelsel Daftar Terbuka. Kenapa begitu?

Sistem Distrik/Mayoritas

Untuk dapat terpilih dalam suatu daerah pemilihan (distrik), seorang kandidat harus memenangkan jumlah tertinggi dari suara yang sah. Karena pemenang cuma seorang, maka ia disebut sistem distrik berwakil tunggal. Jika yang dipilih adalah beberapa kandidat, maka sistem ini disebut sebagai sistem distrik berwakil majemuk. Sistem distrik berwakil majemuk ini sesungguhnya tidak berbeda dengan sistem proporsional dengan stelsel daftar lepas atau daftar terbuka (lihat bawah).

Sistem Representasi Proporsional (RP) dengan Stelsel Daftar Terbuka

Perolehan kursi satu kubu peserta pemilihan dalam satu daerah pemilihan ditentukan oleh persentase suara sah dalam satu daerah pemilihan tersebut. Di Indonesia, ini dikenal dengan model mencoblos tanda gambar, dan dibalik tanda gambar itu terselubung nama-nama kandidat. Karena itu, stelsel daftar yang dikenal di

Indonesia disebut dengan Stelsel Daftar Tertutup. Isitilah Daftar Tertutup ini digunakan di Indonesia, karena di Indonesia biasanya, hanya nama partai yang dimunculkan dalam surat suara, meskipun urutan kandidat-kandidat dalam daftar partai diumumkan, biasanya tidak dapat diubah setelah tanggal nominasi tertentu. Dan ini cocok buat di Indonesia, dan tidak tepat buat misalnya di Jerman. Di sana, di samping lambang partai, nama-nama kandidat partai diumumkan secara terbuka juga, hanya urutannya tidak bisa dirubah-rubah. Karenannya, istilah Daftar Tertutup tidak mengena. Yang sesuai, ya Stelsel Daftar Baku atau Daftar Tetap.

Dalam sistem representasi, dikenal juga Stelsel Daftar Lepas (di Indonesia dikenal dengan Stelsel Daftar Terbuka). Partai peserta pemilu hanya boleh mengusulkan nama-nama kandidatnya, sedangkan pemilih boleh mencoblos kandidat yang disukainya.

Biasanya, di dalam satu daerah pemilihan, bisa diperebutkan satu atau beberapa kursi. Para pemenangnya adalah mereka-mereka yang berhasil meraih suara tertentu (persentase) sesuai dengan jumlah mandat yang ditetapkan. Jika yang diperebutkan hanya satu kursi, maka ia disebut Sistem proporsional dengan stelsel daftar lepas (atau daftar terbuka). Ini tak berbeda dengan Sistem Distrik berwakil tunggal. Jika yang diperebutkan beberapa kursi, maka sistem Proporsional dengan Stelsel Daftar Terbuka ini tidak berbeda dengan Sistem Distrik Berwakil Majemuk.

Karena itu, konsep RUU Departemen Dalam Negeri yang menyebutkan bahwa

„Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang dengan daftar calon terbuka" (Pasal 5 Konsep III), adalah tidak berbeda dengan sistem distrik berwakil majemuk dan bukan alternatifnya sistem distrik berwakil tunggal, apalagi jika daerah pemilihan berwakil majemuk itu berbeda-beda.

Dimana Letak Masalah Sistem Distrik Berwakil Tunggal atau Berwakil Majemuk

Sistem Distrik Tunggal: Kasus Irlandia Utara

Justru di negara leluhur demokrasi, Inggeris, penerapan sistem distrik/mayoritas, tidak dipakai di seluruh negara. Contoh adalah Irlandia Utara. Di sana, dimainkan sistem pemilu yang dikenal dengan STV alias *Single Transferable Vote*. Kok bisa begitu? Apakah sistem distrik/mayoritas nggak kena di sana?

Sebagai bagian negara Inggris, sampai awal tahun 70an, sistem distrik/mayoritas dipakai di Irlandia. Namun, dengan pecahnya konflik di sana, sistem distrik/mayoritas itu digantikan oleh STV, agar tercipta satu sistem pemilu yang lebih adil dan memberikan hasil yang lebih mewakili kubu pro kemerdekaan dan pro Inggris.

Maklum, lewat sistem distrik/mayoritas, kubu Protestan yang mayoritas dan pro Inggris menang terus, sedangkan kubu Katolik yang minoritas cuma bisa mengelus dada dan karenanya gerakan kemerdekaan radikalnya tak bisa dibendung. Maka, Inggris mengakali, bagaimana supaya dominasi pendukungnya, *Ulster Unionist Party* itu didobrak. Agaknya, di negara leluhurnya demokrasi, disadari, bahwa sistem distrik/mayoritas tidak tepat dipakai di daerah yang heterogen seperti Irlandia Utara (Dieter Nohlen, *Wahsysteme der Welt*, hal. 323-324, *Muenchen-Zuerich* 1978 dan *Wahrecht und Wahlsystem von Nordirland, Comenius Projek*t, Maret/Juni 1999).

Dan bagaimana sistem pemilu STV secara detailnya berfungsi, dipersilahkan membacanya dalam lampiran ini.

Kasus Eropa Timur

Dalam menetapkan sistem pemilu, negara-negara di Eropa Timur cukup kaya pengalaman. Kenapa Eropa Timur? Di sana, sistem lama tidak ambruk sama sekali. Kekuatan lama masih ikut berperan dalam percaturan politik. Di lain pihak, kubu reformasi tidak begitu perkasa menandingi kekuatan lama. Maklum, negara-negara Eropa Timur, paling tidak, selama empat dasawarsa berada di bawah cengkeraman kekuasaan otoritarian. Untuk berdemokrasi, kondisi di sana tidak menguntungkan, sistem kepartaian masih lemah, volatilitas (kecenderungan berubah-ubah) sikap pemilih yang tinggi, lemahnya sikap politik yang berorientasikan

kelembagaan (berbau personal), kadar heterogenitas : suku agama ras dan bangsa seperti di Rusia.

Sejak dicanangkan reformasi tahun 90an sampai tahun 1995, negara-negara di sana, melangsungkan pergantian dan perbaikan sistem pemilu masing-masing. Awalnya, yang paling laris adalah Sistem Distrik Berwakil Tunggal (9 dari 19 negara). Ke dalamnya termasuk Rusia (tahun 1990). 3 negara pro sistem campuran dan 7 sisanya sistem proporsional. Namun, tak berselang lama, 6 kubu pro sistem distrik berwakil tunggal itu, bergegas mencampakan sistem pemilu ini (Lihat Tabel di bawah).

Tabel perubahan dan perbaikan sistem pemilu di Eropa Timur (1990 s/d 1995):

Negara	Sistem Distrik	Sistem Campuran	Sistem Proporsional
Albania	→	→	
Bosnia-Herzegowina			X
Bulgaria		→	→
Estonia			X (Reformasi)
Yugoslavia		→	→
Kroasia	→	→	
Letlandia	→	→	→
Litonia	→	→	
Macedonia	X		
Moldovia	→	→	
Polandia			x (Reformasi)
Rumania			x (Reformasi)
Rusia	→	→	
Slovakia			x
Slovania			x (Reformasi)
Ceko			x (Reformasi)
Ukrania	x		
Hongaria		x	
Rusia Putih	x		

(Dieter Nohlen/Mirjana Kasapovic, Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, hal. 207, Opladen 1996)

Dari 6 pendukung sistem distrik berwakil tunggal, 4 memilih sistem campuran dan 2 menyeberang ke kubu sistem proporsional. 2 pendukung sistem campuran hengkang ke lokasi sistem proporsional. Maka, dengan perubahan-perubahan ini, terdapat 8 negara yang melakukan reformasi sistem pemilu. 3 Negara tetap setia pada sistem distrik berwakil tunggal. Sedangkan 5 pendukung sistem proporsional melakukan reformasi. Misalnya, Estonia melepaskan sistem Single Transferable Vote menjadi sistem proporsional di tingkat lokal dengan menambahkan lapisan pemilu khusus buat menyertakan sisa suara. Reformasi dalam sistem proporsional yang dilakukan negara-negara lainnya, umumnya menyangkut soal ketinggian gawang: dari 3 menjadi 8 persen (Rumania), dari 4 menjadi 5% (Letlandia). Polandia dan Ceko membuat ketinggian gawang secara berlapis-lapis, lantaran kedua negara mengenal daerah pemilihan yang berlapis pula.

Bila ditarik kesimpulannya, maka

Pertama, sistem distrik/mayoritas diganti oleh sistem campuran (Albania, Kroasia, Litonia dan Rusia)

Kedua, sistem distrik/mayoritas mutlak diganti oleh sistem proporsional (Letlandia, Moldova);

Ketiga, sistem campuran diganti oleh sistem proporsional (Bulgaria, Yugoslavia).

Al hasil, di negara negara Eropa Timur, ada kecenderungan untuk berpindah ke sistem proporsional. Kembali ke sistem distrik/mayoritas

mutlak dianggap tidak mungkin. Pasalnya, harapan buat memperoleh konsentrasi sistem kepartaian lewat sistem distrik/myoritas pada awal-awal reformasi itu ternyata kandas. Yang mendominasi di kebanyakan parlemen justru wakil-wakil rakyat non-partai atau fraksi-fraksi yang gampang pecah belah (Organisasi Payung, LSM, Komite, dan sebagainya), sehingga menyulitkan pembentukan satu mayoritas yang stabil. Sistem Distrik/Mayoritas dianggap menghalangi pembentukan partai-partai modern dan sistem kepartaian. 3 negara yang tak mengkhianati sistem distrik itu sendiri masalahnya tak sesulit seperti yang dihadapi oleh Rusia. 3 negara itu relatif homogen.

Kehomogenan masyarakat, juga kita temui di Inggris. Yang jadi persoalan di sana, 41 persen pemilih mencoblos Partai Buruh, tapi di parlemen, Partai Buruh menguasai 63 kursi. Celakanya, dalam pemilu tahun 2001 kemarin, yang ikut berpemilu hanya 59 persen dari warganegara yang berhak memilih. Jadi, praktis hanya 24 persen dari keseluruhan yang berhak mencoblos itu telah memilih Partai Buruh. Karena „pemenang mendapat semua suara" (first-past-the-post) alias suara yang dihitung itu cuma suara pemenang, maka para pemilih yang kalah tak dihitung. Sungguh ganjil! (Colin Beaven, *„More people may vote next time – but not für Labour"* (Spotlight No. 10/2001, hal. 23).

Menariknya, sistem campuran berperan sebagai wahana transisi dari sistem distrik ke sistem proporsional. Kendati demikian, sistem campuran berpeluang besar untuk dapat hidup, dikarenakan

keistimewaan-keistimewaannya (akan dibicarakan kemudian).

Sistem Perwakilan (Proporsional) Berimbang dengan daftar calon terbuka:

Sistem Perwakilan Berimbang dengan Stelsel Daftar Terbuka dipakai misalnya di Amerika Latin seperti Chile, Brasil Peru atau Uruguay yang menganut sistem presidensial.

Di Brasil, Presiden dipilih langsung lewat sistem distrik/mayoritas mutlak. Lewat Sistem Perwakilan Berimbang Dengan Daftar Terbuka, wakil-wakil DPR di sana dipilih dalam daerah-daerah pemilihan yang luasnya tergantung pada jumlah kepadatan penduduk. Para pemilih memiliki masing-masing satu suara, dan mencoblos hanya satu nama di antara sederet kandidat satu partai (dan bukan gambar partai).

Gaya pemilihan ini, ternyata menimbulkan segudang masalah. Ia tidak menguatkan kedudukan partai. Sebab, hubungan kandidat yang terpilih lebih dekat kepada para pencoblosnya. Dengan melemahnya partai, persaingan intern dalam tubuh partai tidak bisa dielakkan. Dewan Pimpinan Partai, tidak bisa menentukan para wakil partai yang dikirim ke DPR (Harrald Barrion/Joerg Meyer-Stamer, *Vorwaerts-ruckwaerts-seitwaerts-Schluss: Wiederspruche in den politischen und wirtschaftlichen Reformprozessen in Brasilien, Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 5, 15.03.2000, hal. 14, Universitas Hamburg 2000).

Sesungguhnya, sistem proporsional dengan daftar terbuka bisa positif.

Di Italia, dalam pemilu untuk parlemen Eropa, partai kristen Democrazia Cristiana (DC), mengalami kerepotan menyusun stelsel daftar calon legislatifnya. Di dalam tubuh partai itu telah berlangsung cakar-cakaran sangat seru dan saru. Apa pasal? Jumlah calon legislatifnya melebihi jumlah kursi yang diperebutkan dalam satu daerah pemilihan. Banyak rapat dan sidang diselenggarakan, namun gagal juga mencari kompromi. Untung sistem pemilu yang dipakai adalah sistem proporsional dengan daftar terbuka (alias stelsel daftar lepas) dan satu pemilih punya banyak suara. Akhirnya, Partai DC memasukkan semua nama ke dalam daftar. Dan mempersilahkan para pencoblos pemilu menentukan sendiri calon-calon legislatifnya. Sistem proporsional dengan daftar terbuka ini berguna misalnya buat memecut daya persaingan dan membendung pertikaian antar kubu dalam satu partai (Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensysteme*, hal. 98-99, Opladen 2000).

Namun di Brasil, kisahnya jadi lain. Dana pemilu umumnya harus ditanggung sendiri oleh masing-masing kandidat. Ini tentu menurunkan mentalitas secara individual (bukan lagi gotong royong) dan pengambilan jarak dari partai. Gara-gara dana juga, bibit-bibit *patronage* tradisional pun tumbuh subur. Pasalnya, kandidat yang sukses masuk ke DPR, biasanya berhutang budi kepada sang sponsor yang jelas mengharapkan „imbalan suka-rela". Reformasi UU

Kepartaian 1997 mencoba menangkal „jalur-jalur siluman" antara lain lewat pengawasan dana pemilu oleh partai, penciptaan rekening khusus pemilu, kewajiban pelaporan sumbangan dan sebagainya. Hanya, sampai kini, hasilnya, diragukan (Harrald Barrion/Joerg Meyer-Stamer, *Vorwaerts-ruckwaerts-seitwaerts-Schluss: Wiederspruecche in den politischen und wirtschaftlichen Reformprozessen in Brasilien, Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 5, 15.03.2000, hal. 14, Universitas Hamburg 2000).

Kendurnya hubungan antara wakil rakyat dengan fraksinya, tentu membawa masalah pelik di DPR. Apalagi jika sang Presiden sekubunya mulai memainkan "jurus mabuk" yang membuat pusing masyarakat, disiplin fraksi amburadul. Di Brasil, seringkali para wakil rakyat itu cedera janji, bila sang Presiden perlu suara mayoritas.

Meskipun lewat koalisi, kubu Presiden penguasai mayoritas di parlemen, namun dalam kasus-kasus pemerintahan di Brasil, Presiden tidak bisa mengandalkan dukungan partai koalisi, kendati dari partai-partai itu direkrut anggota-anggota kabinet. Lemahnya disiplin partai koalisi pendukung Presiden, bahkan juga terjadi di Bolivia, Ekuador, Uruguay, dan Kolumbia (Octavio Amorim Neto, *Presidential Cabinets, Electoral Cycles, And Coalition Discipline in Brazil*, hal. 18-19, *Rio de Janeiro Graduate Research Institute* (IUPERJ) Maret 2000)

Ketidak-tergantungan pada partai, membuat para wakil rakyat itu kelabakan sendiri. Soalnya, umumnya

wakil rakyat adalah politisi. Ia perlu dukungan para pakar. Di Chile, lantaran ikatan wakil rakyat dengan partai lewat sistem „binominal" itu kuat, para pakar dipasok dari sana. Di AS, penyediaan para pakar sebagai pendamping para anggota lembaga legislatif dipa*sok oleh negara dan didukung partai (Kurt L. Shell, Das politisches System* dalam Willi Paul Adams/Peter Loesche (Hrsg.), *Laenderbericht USA*, hal. 214, *Bundeszentrale fuer politische Bildung, Bonn 1998*). Sedangkan di Brasil, mereka akhirnya kelabakan sendiri bila ikatannya dengan partai itu renggang.

Secara individual, memang wakil rakyat adalah raja. Ia punya peluang buat pindah fraksi. Antara tahun 1990-1994 dan 1994-1998, dalam dua periode itu masing-masing 30 persen wakil rakyat menyeberang (Harrald Barrion/Joerg Meyer-Stamer, *Vorwaerts-ruckwaerts-seitwaerts-Schluss: Wiedersprueche in den politischen und wirtschaftlichen Reformprozessen in Brasilien, Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 5, 15.03.2000, hal. 14, Universitas Hamburg 2000). Dan bahkan ada wakil rakyat yang sudah empat kali pindah kubu (Winfried Jung, Cardoso *als erster brasilianischer Praesident wieder gewählt*, hal 9-10, 21.10.1998, http://www.kas.de/publikationen/1998/ai/ 11_jung.doc)

Tengok penyeberangan para wakil rakyat tahun 1994: Peraup keuntungan dari penyeberangan anggota DPR adalah Partai PSDB dan PFL, poros penunjang pemerintah di bawah pimpinan Presiden Cardoso. Kursi Fraksi PSDB, partai sang Presiden, bertambah 33. Dari 62 menjadi 95. Kedekatan kepada "Pemimpin Negara",

tentu merupakan salah satu motif. Paling apes adalah partai PMDB yang kehilangan 19 kursi (dari 107 menjadi 88), PPB 12 kursi (dari 89 menjadi 77) dan PTB 8 kursi (31 menjadi 23). Partai-partai tersebut adalah partai koalisi Presiden Cardoso. Benar, penyeberangan tahun 1994 hanya terjadi di antara kubu penguasa dan oposisi sendiri. Namun, di dalam kubu penguasa, posisi tawar Presiden Cardoso menjadi kuat. (Winfried Jung, Cardoso *als erster brasilianischer Praesident wieder gewählt*, hal 9-10, 21.10.1998, http://www.kas.de/publikationen/1998/ai/11_jung.doc).

Penyeberangan anggota DPR Brasil

No.	Partai	1994	
1.	PMDB	107	88
2.	PFL	89	110
3.	PPB	89	77
4.	PSDB	62	95
5.	PTB	31	23
6.	PSB	15	14
7.	PDT	33	23
8.	PT	49	50
9.	PL	13	10
10.	PC do B	10	9
11.	PMN	4	1
12.	PSD	3	3
13.	PSC	3	-
14.	PPS	2	7
15.	PRN	1	-
16.	PV	1	1
17.	PRP	1	-
18.	Prona	-	1
19.	PST, 5U	-	1

Sumber: *Folha de São Paulo* vom 1.10. 98, Bagian 1, hal. 4, dalam Winfried Jung, Cardoso *als erster brasilianischer Praesident wieder gewählt*, hal 9-10, 21.10.1998, http://www.kas.de publikationen/1998/ai/ 11_jung.doc)

Lewat Stelsel Daftar Lepas (atau Daftar Terbuka), sistem kepartaian tetap tidak terkonsentrasi. Agaknya, partai-partai sengaja didirikan buat wahana, agar bisa masuk ke DPR.

Akibatnya, lembaga legislatif menjadi lemah. Di Bolivia, lewat UU Kepartaian 1999, anggota parlemen yang menyebarang memperoleh sangsi. Ia kehilangan kursinya jika ke luar atau pindah fraksi (Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteinsystem*, hal. 140, Opladen 2000). Karena itu, di Chile juga dimainkan sistem pemilu „Binominal", yang memaksa setiap partai harus berkoalisi sebelum terjun ke arena sistem distrik berwakil ganda. Wakil rakyat yang mau menyeberang, ya sulit. Sebab ia diikat oleh janji koalisi sebelum turun berlaga (Hans-Hartwig Blomeier, Chile 1997 – *Die Parlamentswahlen im aktuellen politischen Kontext*, hal. 27-35, KAS-AI/98).

Lemahnya lembaga legislatif ini umumnya menjadi penyakit rata-rata di Amerika Latin. Maka jangan heran jika muncul gejala kebekuan hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif, dan lahirnya hiperpresidensialisme yang cenderung diktatoris dan memudahkan militer melakukan kudeta jika sipil dianggap tak becus.

Maka, dalam kaitannya dengan Indonesia, paling tidak ada empat soal yang perlu diklarifikasi, jika RUU Depdagri hendak diterima:

Pertama, soal dana. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2001 Tentang

Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik disebutkan bahwa „Bantuan Keuangan adalah bantuan berbentuk uang yang diberikan oleh Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah kepada Partai Politik yang memperoleh suara dalam Pemilihan Umum" (Pasal 1.1). Ini berbeda umpamanya dengan di Jerman. Di sana, bantuan keuangan itu bukan diatur dalam peraturan pemerintah, melainkan dalam UU. Dan bantuan keuangan, bukan diberikan oleh „pemerintah", melainkan „negara" (Pasal 50 *Bundeswahlgesetz* alias UU Pemilihan Umum Federal). Karena bantuan dana itu adalah tugas „negara", maka dana tidak tergantung pada lembaga eksekutif.

Kedua, jika para wakil rakyat tidak terikat lagi dengan partai, maka apa yang terjadi, bila di tengah-tengah legislatur terjadi penyeberangan, agar paling tidak, dalam pemilu mendatang, mereka punya peluang terpilih kembali. Baik Presiden maupun wakil rakyat, umumnya berpikiran pendek dari satu pemilu ke pemilu lainnya. Yang berpikir jangka panjang adalah para pemikir dan aktivis, yang seharusnya diberi tugas sebagai pengawas arah dan langkah perkembangan politik ke depan.

Ketiga, Sistem Distrik Berwakil Tunggal atau Berwakil Majemuk dalam sistem presidensialisme Amerika Latin berbeda dengan Sistem Distrik Berwakil Tunggal di sistem parlementer Inggris. Di Amerika Latin para pemilih mencoblos dua lembaga: satu suara untuk presiden dan satu suara lagi bagi wakil rakyat. Di Inggris,

para pencoblos cuma memilih wakil rakyat secara langsung. Baru kemudian para wakil-wakil rakyat ini menentukan kepala pemerintahan. Dalam sistem kepartaian yang sudah mapan seperti di Inggris, tentu sistem distrik tak meruntuhkan partai sebagai lembaga. Namun di Amerika Latin, partai-partainya termasuk lemah dan kerap harus jatuh bangun. Padahal, menurut RUU Depdagri, RUU Koalisi RUU dan RIDeP, fungsi partai adalah:

RUU Usulan Koalisi RUU	RUU Usulan Depdagri RUU	Usulan RIDeP
Fungsi parpol adalah (Pasal 7): □ Mengembangkan kesadaran atas hak dan kewajiban politik rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. □ Menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam pembuatan kebijakan negara melalui mekanisme badan perwakilan rakyat. □ Mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi.	Parpol berfungsi sebagai sarana (Pasal 6) : □ Pendidikan politik kepada anggota-anggotanya dan masyarakat luas untuk membentuk Warga Negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara □ Penciptaan iklim yang kondusif dan program kongkret untuk mensejahterakan masyarakat. □ Penyalur aspirasi politik masyarakat secara konsitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara. □ Partisipasi politik Warga Negara . □ Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan-jabatan politik melalui mekanisme demokrasi.	Parpol berfungsi (Pasal 5 Ayat 1): - melaksanakan pendidikan politik dengan menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran atas hak dan kewajiban politik rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. - menyerap, menyalurkan, dan memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam pembuatan kebijakan negara melalui mekanisme badan-badan permusyawaratan/perwakilan rakyat. - mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik denganmekanisme demokrasi. □ Parpol sebagai lembaga demokrasi merupakan wahana guna menyatakan dukungan dan tuntutan dalam proses politik (Pasal 5 Ayat 2).

Sistem Distrik Berwakil Tunggal atau Berwakil Banyak usulan RUU Depdagri dan sebagian RIDeP itu justru bermasalah jika dikaitkan dengan RUU Partai Politik itu sendiri. Jika Sistem Perwakilan Berimbang Dengan Stelsel Daftar Terbuka tetap dalam rangka pembangunan partai sebagai lembaga politik, mungkin

alternatifnya adalah *Single Transferable Vote*. Hanya, sistem pemilu ini termasuk rumit dan tidak mudah dipahami (lihat bab lampiran).

Keempat, Sistem Distrik Berwakil Tunggal atau Berwakil Majemuk dalam sistem presidensialisme Amerika Latin berbeda dengan Sistem Presidensialisme AS. Di negara-negara macam Amerika Latin, negara bagian dan daerah otonom tidak berjalan semestinya, sehingga tak ada kontrol vertikal.

Jika sistem distrik berwakil tunggal atau sistem proporsional berwakil majemuk dapat membawa masalah buat Indonesia yang heterogen , dimana di satu pihak harapan pemilih untuk mengenal dan punya keterikatan dengan para wakil rakyatnya hendak dipenuhi, tetapi di lain pihak sistem proporsional saat ini tidak digugat dalam soal pembentukan pemerintahan yang stabil, lalu bagaimana dengan sistem campuran RUU Usulan Koalisi RUU?

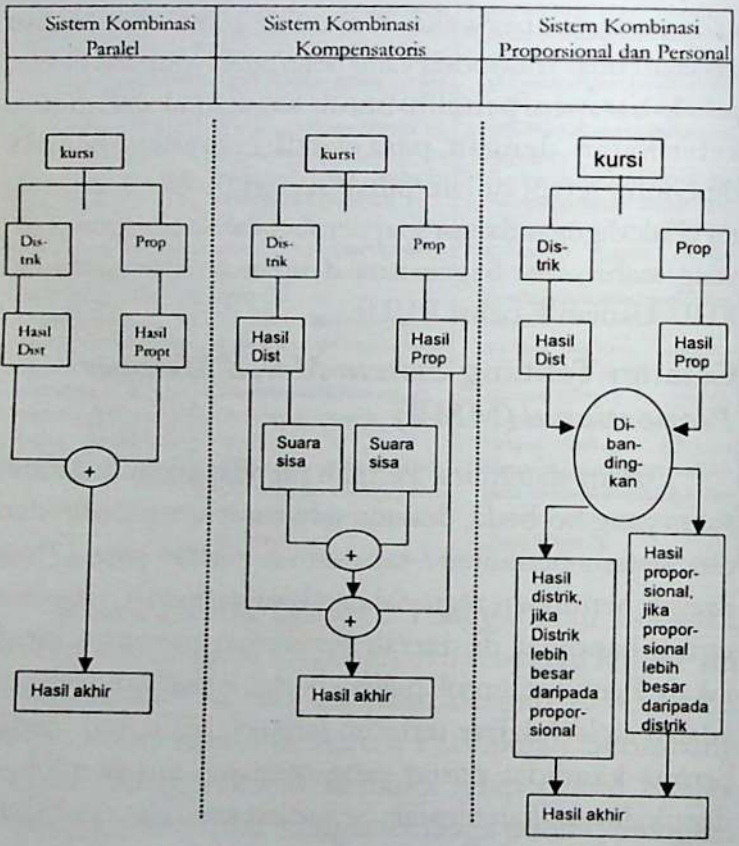
Catatan Tentang *Sistem Mixed Member Proportional* (MMP)

Dalam sistem ini, Pemilih mendapatkan dua surat suara yang berbeda, dimana satu surat suara terdiri dari dua sistem pemilihan: satu untuk pilihan partai (bisa daerah pemilihan regional dan bisa nasional), yang lain untuk kandidat di daerah pemilihan mereka (distrik lokal). Biasanya, untuk pilihan partai, stelsel yang dipakai adalah stelsel daftar tertutup (atau stelsel daftar baku). Semua kandidat partai yang menang dari pemilihan distrik dinyatakan terpilih. Sejumlah kandidat tambahan

dari daftar partai untuk pemilihan RP dinyatakan terpilih untuk membuat presentase jumlah wakil sama dengan presentase suara pemilihan Representasi.

Untuk menetapkan jumlah kursi setiap partai peserta pemilu dalam badan legislatif (parlemen), sistem ini bercabang tiga:

Sistem Campur/Kombinasi Paralel, Sistem Campur/Kombinasi Proporsional dan Personal dan Sistem Campur/Kombinasi Kompensatoris.



Pertama, sistem campur model paralel yang menjumlahkan perolehan kursi secara proporsional dan perolehan langsung di setiap distrik. Jadi, perhitungannya terpisah. Contoh: katakan kursi yang tersedia di parlemen 200. 100 diperebutkan lewat sistem proporsional (perwakilan) dan 100 diperebutkan lewat sistem distrik (sistem mayoritas). Misalkan dalam pemilihan distrik, para kandidat Partai A berhasil merebut 10 kursi. Secara proporsional, Partai A memperoleh 30 persen suara alias 30 kursi. Alhasil, Partai A, berhak memperoleh 40 (30 dari sistem proporsional dan 10 dari sistem distrik). Sistem campur gaya begini, umpamanya dipakai di Rusia, Meksiko dan Jepang untuk memilih anggota-anggota DPR — yang di samping itu, kedua-duanya menyelenggarakan pemilihan Presiden secara langsung.

Kedua, sistem campur bergaya proporsional nan personal yang tetap berpegang pada prinsip perwakilan, meski pun hasil pemilihan sistem distrik berbicara lain. Contoh: katakan kursi yang tersedia di parlemen 200. 100 diperebutkan lewat sistem proporsional (perwakilan) dan 100 diperebutkan lewat sistem distrik (sistem mayoritas). Misalkan dalam pemilihan distrik, para kandidat Partai A berhasil merebut 10 kursi, secara proporsional, Partai A memperoleh 30 persen.

Berbeda dengan sistem campur model paralel di atas, Partai A berhak memperoleh 60 kursi.

Bagaimana bisa begitu? Secara proporsional, Partai A memperoleh 30 persen. Artinya, Partai A

sepantasnyalah menduduki 30 persen kali 200 kursi alias 60 kursi. Perolehan distrik yang 10 tak lagi dihitung. Korbannya jelas, nama-nama calon yang terdapat dalam stelsel daftar tertutup (daftar baku). Sebab, yang 10 harus minggir untuk diisi oleh 10 kandidat pemenang sistem distrik.

Sistem campur bergaya proporsional ini baru menarik, jika misalnya jumlah kandidat pemenang langsung sistem distrik melebihi jumlah proporsional suara partai. Ambil sebagai contoh 70. Dalam sistem campur bergaya paralel di atas jelas: 30 ditambah 70 menghasilkan 100. Sedangkan, dalam sistem campur bergaya proporsional nan personal, Partai berhak tetap memperoleh 70 suara, kendati secara proporsional seharusnya Partai A cuma boleh diwakili 60 wakil rakyat. 10 suara tambahan disebut sebagai „bonus". Akibatnya, jumlah kursi di parlemen bisa menggelembung. Sistem campur bergaya proporsional ini dipakai di Jerman. Mirip dengan di Jerman, Bolivia, Selandia Baru atau Venezuela, juga memanfaatkan sistem campur gaya proporsional. Hanya, di sana, penggelembungan tidak terjadi karena tak dikenal „bonus". Patokan minimal jumlah anggota parlemen di Jerman adalah 656, separoh dipertandingkan di arena proporsional dan separoh di arena distrik (sistem mayoritas). Sedangkan di Selandia Baru perbandingannya 55 proporsional, 65 distrik; di Bolivia 62 proporsional dan 68 distrik, Venezuela 95 proporsional dan 105 distrik. Di Jerman sendiri, sistem ini tidak disebut sebagai sistem campuran, melainkan

sistem proporsional berdasarkan personal alias *„personalisierte Verhaeltniswahl"*.

Ketiga, sistem campur model kompensasi seperti di Hongaria. Prinsip penjumlahannya sama dengan sistem campuran paralel. Bedanya, sistem campuran ini menyertakan sisa-sisa suara yang tercecer akibat sistem distrik dan sistem proporsional. Sisa-sisa suara itu digabung-gabungkan untuk kemudian dipertandingkan dalam arena nasional (untuk lengkapnya, lihat sejarah Sistem Proporsional Kombinasi Sistem Distrik).

Nah, dari tiga model sistem campuran ini, Koalisi RUU Pemilu tentu harus memilih. Yang paling mudah dipahami dan gampang dilaksanakan adalah sistem campuran paralel gaya Rusia, Meksiko dan Jepang.

Akan tetapi, sistem ini mengandung beberapa masalah yang perlu untuk diungkapkan. Kasus yang mungkin cocok buat Indonesia untuk diangkat adalah kasus Meksiko dan Rusia yang presidennya juga dipilih langsung (disebut sistem Super-Presidensial).

Sistem Campuran Meksiko

Untuk memilih anggota-anggota DPR Meksiko, diterapkan sistem campuran: 300 kursi dipertandingkan secara distrik/mayoritas sederhana dengan 300 daerah pemilihan dan 200 kursi secara proporsional dengan satu daerah pemilihan (nasional) plus 2 persen ketinggian gawang. Sistem pemilu ini baru diterapkan tahun 90an. Sebelumnya, diterapkan sistem distrik/mayoritas sederhana. Akibatnya, PRI alias *Partido de la Revolución*

Institucional menjadi partai penguasa tunggal, yang tak tanggung-tanggung kerap memanipulasi pemilu dan melarang pluralisme kepartaian.

Baru dalam pemilu 2 Juli 2000 kemarin, kekuasaan PRI selama 71 tahun berhasil dipatahkan. Dan memang, sistem campuran di Meksiko, dimaksudkan guna memberi peluang kepada kubu oposisi untuk terwakili di parlemen.

Hasil pemilu Juli 2000:

Partai/Gabungan Partai	Distrik/Mayoritas Sederhana		Proporsional		Perolehan Total	
	kursi	%	kursi	%	kursi	%
Alianza por el Cambio	141	47,0	82	41,0	223	44,6
PRI	131	43,7	78	39,0	209	41,8
Alianza por México	28	9,3	40	20,0	68	13,6
Jumlah	300	100,0	200	100,0	500	100,0
Alianza por el Cambio adalah koalisi partai-partai PAN (208 kursi), PVEM (15 kursi); Alianza por Meksiko adalah koalisi partai-parta PRD (53 kursi), PT (9 kursi), CD (1 kursi), PAS (2 kursi) dan PSN (2 kursi)						

(Sumber: Wilhelm Boucsein, *„Machtwechsel in Mexiko nach über 70 Jahren"*, hal. 5, KAS-AI 8/00; Juga Guenther Maihold, *Mexiko 2000 – Das Ende einer Aera, Brennpunkt* Nr. 13, 16.07.2000, hal. 6, Universitas Hamburg)

Sistem Campuran Rusia

Rusia dihadapi satu keadaan yang tak mengutungkan: partai-partai lemah — terkecuali partai lama seperti Partai Komunis Rusia—, oposisi terpecah belah, pertarungan politik lebih bersifat personal, negara sangat heterogen, keadaan ekonomi parah. Di balik pertarungan politik yang menghasilkan sistem campuran ini, ide dasar pemilihannya adalah, di samping membuka peluang kepada individu dan kelompok, secara jangka panjang

membangun sistem multi partai yang stabil seperti dikehendaki oleh UUD Rusia pasal 13. Karena itu, sistem proporsionalnya diberi batas ketinggian gawang 5 persen (Ellen Bos, *Entwicklung und Funktion der politischen Parteien*, dalam Hans-Herrmann Höhmann/Hans-Henning Schroeder (Hrsg.), *Russland unter neuer Fuehrung*, hal.55-56, *Bundeszentrale fuer politische Bildung, 2001*). Cuma, dalam pemilihan anggota-anggota DUMA (DPR) tahun 1993, terjadi gonjang-ganjing akibat disproporsionalitas (kesenggangan) yang diakibatkan oleh sistem ini.

Aturan mainnya begini: dari 450 suara, 225 dipertandingkan melalui sistem proporsional dengan stelsel daftar tertutup (atau stelsel daftar baku) dan 225 dipertaruhkan melalui sistem distrik/mayoritas mutlak. Dari 89 wilayah administratif (daerah otonom dan negara bagian), paling tidak harus ada satu distrik pemilihan. Dalam pemilihan parlemen DUMA (DPR) 1993, tercipta ketimpangan representasi: 676.000 pencoblos di Republik Buryatia cuma memperoleh satu distrik pemilihan guna pertandingan sistem distrik (sistem mayoritas). Di Moskow sebaliknya, 400 sampai 500 ribu boleh mencoblos satu calon favorit. Yang paling beruntung adalah daerah-daerah otonom, lantaran di sana satu distrik pemilu cuma didiami 20 ribu pencoblos. Selain itu, dalam pemilihan parlemen DUMA (DPR) 1993, terjun ke dalam arena 13 organisasi/partai peserta pemilu dan segudang kandidat independen. Dan hasilnya? Luar biasa. Duapertiga kursi yang dipertaruhkan lewat sistem distrik/mayoritas mutlak berhasil direbut oleh kubu independen. Secara proporsional, para kandidat independen jelas tak

ikut bertanding. Akibatnya, dalam DPR, para wakil rakyat independen ini menguasai sepertiga kursi. Yang paling merana jelas partai konservatif dan terkuat Liberal Demokrat (Catatan: Kubu Partai Demokrat Liberal membentuk Dinas Rahasia Uni Soviet KGB yang dilahirkan tahun 1989 dan bertujuan sebagai partai yang dapat dikendalikan untuk seolah-olah menandingi Partai Komunis). Dari sistem distrik/mayoritas mutlak, para kandidatnya hanya bisa meraup 2,2 persen, kendati secara proporsional partai ini merenggut 22,8 suara.

Hasil Pemilu DPR Rusia 12 Desember 1993

	Distrik/Mayoritas Mutlak		Proporsional		Perolehan Kursi di Duma	
Kubu	kursi	%	kursi	%	kursi	%
Partai Demokrat Liberal (LDPR)	5	2,2	59	22,8	64	14,2
Rusia Pilihanku	18	8,0	40	15,4	58	12,9
Partai Komunis Rusia (KPRF)	16	7,1	32	12,2	48	10,7
Gerakan Politik Kaum Perempuan Rusia	2	0,9	21	8,1	23	5,1
Partai Agraria	12	5,3	21	7,9	33	7,3
Jabloko (Buah Apel)	2	0,9	20	7,8	22	4,9
Partai Persatuan dan Kesatuan Rusia	1	0,4	18	6,8	19	4,2
Partai Demokrasi Rusia	1	0,4	14	5,5	15	3,3
Gerakan Pro Reformasi Demokrasi Rusia	4	1,8	-	4,1	4	1,8
Uni Warga demi stabilitas, kemajuan dan keadilan	1	0,4	-	2,0	1	0,2
Masa Depan Rusia	-	-	-	1,3	-	-
Cedar	-	-	-	0,8	-	-
Martabat dan Keamalan	2	0,9	-	0,7	2	0,4
Independen	155	68,9	-	-	155	34,4
Suara Anti Semua	-	-	-	4,4	-	-
Kursi yang tak diduduki (kursi sisa)	6	2,7	0		6	1,3
Total Jenderal	225	100,00	225	99,9	450	99,8

(Dieter Nohlen/Mirjana Kasapovic, *Wahlsystem und Systemwechsel in Osteuropa*, hal. 77, Opladen 1996)

Di satu pihak, hasil di atas tentu sangat menggembirakan. Sebab kubu konservatif yang lamban bereformasi (Partai Demokrat Liberal, Partai Komunis dan Partai Agraria) secara proporsional menguasai 43,1 persen suara, di DPR menciut dan cuma terwakili 32,2 persen saja. Kubu pro reformasi tentu berpeluang besar mendatangkan iklim yang dikehendaki.

Tentu kubu konservatif yang berseberangan dengan Presiden Boris Jeltzin kala itu kecewa. Sebab, harapannya untuk meraup banyak suara dalam sistem distrik ternyata meleset berat.

Di lain pihak, hasil pemilu itu sangat merisaukan para pengamat politik Rusia. Pertama, 100 kandidat yang masuk ke parlemen, mengaku bukan anggota partai (non-partisan). Kedua, sistem pemilu ini mengandung ketidakstabilitasan politik. Seperti halnya dengan di Indonesia yang mengaku partai sebagai lembaga pendidikan politik, maka sistem pemilu campur gaya paralel ini dinilai tak bisa mendukung penyuburan kehidupan partai.

Namun, kubu pro reformasi cuma boleh bersuka cita dua tahun. Sebab, dalam pemilihan kedua yang diselenggarakan 17 Desember 1995, hasilnya melegakan kubu konservatif. Dan tentunya, para pendekar yang pro Sistem Campur Paralel. Kisahnya begini:

Terjun ke dalam arena sistem proporsional 43 organisasi/partai peserta pemilu. Jadi, dibandingkan dua tahun sebelumnya, terjadi pembengkakan jumlah partai. Namun, akibat ketinggian gawang 5 persen, yang bisa

masuk ke parlemen DUMA cuma empat organisasi/ partai peserta pemilu. 3 di antaranya adalah partai-partai dari kubu konservatif (Partai Demokrat Liberal, Partai Komunis dan Partai Agraria). Ketiga partai ini berhasil menguasai lebih dari 50 persen suara di DPR. Perolehan suara Partai Komunis, bahkan meningkat tiga kali lipatnya (10,7 persen tahun 1993 menjadi 34,9 persen tahun 1995), kendati secara proporsional hanya terjadi peningkatan dua kali lipat (dari 12,2 persen tahun 1993 menjadi 23,4 persen tahun 1995). Penggelembungan Partai Komunis ini adalah akibat perolehan mandat langsungnya dalam Sistem Distrik (dari 16 tahun 1993 menjadi 58 tahun 1995).

Keunggulan kubu konservatif yang oposannya Presiden Boris Jeltzin itu tidak hanya bisa dikatakan sebagai keuntungan yang diraup dari sistem campuran. Partai Komunis bisa unggul, oleh sebab infrastruktur partai ini memang sangat bagus. Maklum, waktu berkuasa dulu, ia telah berada di mana-mana. Jadi, dari awal, Partai Palu Arit dalam segala hal memang sudah unggul duluan. Sebaliknya, partai-partai pro reformasi kerap berantakan dan berganti nama, serta tak punya akar ke massa. Ini menjalar ke dalam DPR, di mana wakil-wakil independen pro reformasi yang bisa mengumpulkan 35 orang diperkenankan untuk membentuk fraksi. Fraksinya pun kerap tenggelam dan berantakan.

Hasil Pemilu DPR Rusia 17 Desember 1995

	Distrik/Mayoritas Mutlak		Proporsional		Perolehan Kursi di Duma	
Kubu	kursi	%	kursi	%	kursi	%
Partai Demokrat Liberal (LDPR)	1	0,4	50	22,2	51	11,3
Partai Komunis Rusia (KPRF)	58	25,8	99	44,0	157	34,9
Tanah Airku Adalah Rusia (NDR)	10	4,4	45	20,0	55	12,2
Perempuan Rusia	3	1,3	-	-	3	0,7
Partai Agraria	20	8,9	-	-	20	4,4
Jabloko	14	6,2	31	13,7	45	10,0
Partai Pekerja Rusia	1	0,4	-	-	1	0,2
Konggres Kelurahan Rusia (KRO)	5	2,2	-	-	5	1,1
Partai Swapraja Pekerja	1	0,4	-	-	1	0,2
Pilihan Demokratis Rusia	9	4,0	-	-	9	2,0
Kedaulatan Rakyat	9	4,0	-	-	9	2,0
Independen	94	41,8	-	-	94	20,9
Total Jenderal	**225**	**99,8**	**225**	**99,9**	**450**	**99,9**

(Dieter Nohlen/Mirjana Kasapovic, Wahlsystem und Systemwechsel in Osteuropa, Hal. 77, Opladen 1996)

Kemapanan Partai Komunis sebagai partai itu juga dibuktikan dalam pemilihan umum DPR 19 Desember 1999.

	Distrik/Mayoritas		Proporsional		Perolehan Kursi di	
Kubu	kursi	%	kursi	%	kursi	%
Partai Komunis Rusia (KPRF)	46	21,3	67	24,8	113	25,6
Persatuan („Medwed")	9	4,2	64	23,7	73	16,6
Tanah Air Adalah Seluruh Rusia	31	14,4	37	13,4	68	15,4
Uni Kekuatan Pro Hukum	5	2,3	24	8,8	29	6,6
Jabloko	4	1,9	16	6,1	20	4,5
Kubu Shirnowski	-	-	17	7,6	17	3,9
Kaum Komunis Untuk Uni Soviet	-	-	-	2,3	-	-
Perempuan Rusia	-	-	-	2,1	-	-
Partai Pensiunan	1	0,5	-	2,0	1	2,0
Tanah Airku Adalah Rusia	7	3,2	-	1,2	7	1,6
Independen	105	48,6	-	-	105	23,8
Dan Lain-Lain	8	3,7	-	6,0	8	1,8
Suara Anti Semua	-	-	-	3,4	-	-
Total Jenderal	216 (a)	99,8	225	99,7	441	99,9

Catatan:

(a) Di 9 distrik pemilihan harus dilakukan pemilihan ulang. Pasalnya, Suara Anti Semua (macam Golput) melebihi suara para kontestan di distrik-distrik tersebut.
(b) Partai Agraria melebur ikut Tanah Airku Adalah Rusia
(c) Partai Liberal Demokrat dilarang ikut pemilu oleh Komisi Pemilihan Umum Rusia.

(Dieter Nohlen/Mirjana Kasapovic, *Wahlsystem und Systemwechsel in Osteuropa*, hal. 77, Opladen 2000; Ellen Bos, *Entwicklung und Funktion der politischen Parteien*, dalam Hans-Herrmann Höhmann/ Hans-Henning Schroeder (Hrsg.), *Russland unter neuer Fuehrung*, hal. 63, *Bundeszentrale fuer politische Bildung*, 2001).

Dibandingkan dengan pemilu 1995, tampak terlihat, bahwa sistem kepartaian Rusia masih merupakan satu laboratorium. Dalam setiap kubu,

bahkan dalam kubu konservatif pun, muncul kelompok-kelompok baru. Kandidat yang mencalonkan diri dalam pemilihan Presiden tahun 2000, mendirikan partai baru. Impuls berarti datang dari Senat. Sebelum pemilu 1999, 33 Gubernur berkoalisi antara lain dengan Partai Agraria mendirikan Partai „Tanah Air Adalah Seluruh Rusia". Kepentingan para Gubernur jelas: mereka berniat memiliki pengaruh dalam DPR.

Menjadi ciri dari kehidupan partai di Rusia adalah, partai-partai baru yang lahir penuh diisi segudang tokoh ketimbang program buat merayu suara para pencoblos.

Presiden Boris Jeltzin yang keluarganya dituding terlibat dalam peristiwa korupsi, kolusi dan nepotisme pun berbuat yang sama. Buat menangkal bahaya yang datang dari kubu Tanah Air Adalah Seluruh Rusia yang hendak membersihkan KKN itu, keluarga istana membentuk Partai Persatuan.

Salah satu kubu Partai Demokrat Liberal kali ini tidak bisa terjun. Komisi Panitia Pemilu Rusia menjatuhkan fatwa larangan berlaga di arena pemilu, lantaran dianggap melanggar UU Pemilu Rusia. Pasalnya, nama-nama yang tercantum dalam stelsel daftar baku (alias daftar tertutup) itu diperkirakan adalah kepala-kepala golongan hitam (kriminal). Partai ini menolak pemenuhan UU Pemilu, yang mengharuskan mencantumkan kekayaan setiap kandidat. Karena itu, kubu ini lantas menyelam, dan mendirikan kubu: Kubu Shirinowski. Praktis, dari 6 partai yang duduk di DPR, 3 adalah partai kekuatan elite lama (kubu konservatif

(Partai Komunis, Tanah Air Adalah Seluruh Rusia dan Kubu Shirinowski). Mereka menguasai 44,9 persen suara.

(Ellen Bos, *Entwicklung und Funktion der politischen Parteien*, dalam Hans-Herrmann Höhmann/Hans-Henning Schroeder (Hrsg.), *Russland unter neuer Fuehrung*, hal. 63-65, *Bundeszentrale fuer politische Bildung*, 2001).

Menyaksikan jatuh bangunnya partai-partai di Rusia itu hanya menggambarkan betapa acak-acakan kehidupan kepartaian di sana. Yang tentu merisaukan adalah kenyataan, bahwa dalam tiga pemilu, kubu konservatif berhasil memapankan diri secara organisasi. Walaupun dua di antaranya berganti nama, namun mereka punya massa.

Harapan tentu diembankan kepada tiga partai lain. Namun, motif Partai Persatuan yang menguasai 16,6 persen dan terikat erat dengan nama Presiden adalah hanya membela keluarga istana dari jarahan pemeriksaan. Tinggal Partai Jabloko (Buah Apel) yang menguasai 4,5 persen dan Uni Kekuatan Pro Hukum yang menguasai 6,6 persen. Partai Jabloko adalah partai yang pada prinsipnya harus beroposisi kepada pemerintah (oposisi sebagai prinsip). Suaranya naik turun: 4,9 persen tahun 1993, 10 persen tahun 1995 dan 4,5 persen tahun 1999. Nah, partai ketiga Uni Kekuatan Pro Hukum adalah partai baru. Ia merupakan gabungan kelompok pro reformasi yang selama dua pemilu terpecah belah. Kendati hanya meraup 6,6 persen, namun berkat sistem pemilu campuran itu, kubu

pro reformasi tentu memiliki harapan. Sementara secara kepartaian kubu reformasi bekerja memapankan diri, tugas pengawasan dan pengamanan terhadap kubu konservatif di DPR diambil alih oleh para kandidat independen.

Dalam tiga pemilu yang lalu (1993, 1995 dan 1999), Sistem Campuran untuk kondisi Rusia lebih cenderung Presidensial murni yang saat ini dinilai positif. Selain itu, Sistem Campuran Rusia ditunjang oleh kekuatan daerah otonom dan negara bagian. Kendati masih acak-acakan, namun posisi Senat dalam menyuarakan daerahnya sangat kuat. Ia menjadi tandingan DPR dan lembaga eksekutif. DPD di sana tidak dipilih langsung, melainkan berasal dari satu lembaga eksekutif dan satu lembaga legislatif daerah. Ini mirip dengan di Jerman, yang anggota-anggota DPD nya berasal dari lembaga eksekutif daerah. Karena di daerah diselenggarakan pemilihan untuk memilih anggota-anggota DPRD, maka DPD ini praktis mesti bertanggungjawab kepada parlemen daerah.

Sistem Pemilu Terbaik Ataukah Sistem Yang Cocok?

Tidak ada satu sistem pemilu yang sempurna yang dapat diterapkan untuk semua keadaan. Tidak ada sistem pemilu yang netral – semua mengandung resiko ketidakadilan secara politis maupun sosial. Tiap negara harus menentukan resiko mana yang dapat diterima sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kebiasaan yang populer di negara tersebut.

Namun demikian, ada sejumlah harapan yang diembankan kepada sistem pemilu. Sebagian, seperti yang tersirat dalam Usulan RUU Depdagri. Harapan-harapan komplitnya adalah:

Jika pertimbangan kekuasaan ditiadakan dan hak berpemilu itu sama (catatan: di negara-negara Amerika Latin, misalnya di Bolivia, Brasil atau Chile, pemilu kebanyakan merupakan kewajiban); maka dalam perdebatan soal sistem pemilu di dunia, ada tujuh tuntutan yang perlu dipenuhi oleh sistem pemilu (yang sebagian juga termaktub dalam RUU Pemilu yang dikeluarkan oleh Depdagri dan UU Partai Politik):

a) Keterwakilan *(Representativeness)*. Tapi dalam tiga artian:

Pertama, keterwakilan bagi seluruh kelompok masyarakat, termasuk kelompok minoritas, dalam lembaga-lembaga perwakilan.

Kedua, Keadilan *(Fairness)* dalam artian, bahwa representasi itu merupakan pendekatan cerminan kekuatan kepentingan dan politik masyarakat dalam lembaga-lembaga perwakilan;

Tolok ukur representasi adalah perbandingan perolehan suara dengan kursi yang memadai. Perbedaan yang terlampau mencolok dinilai sebagai problematis.

Ketiga, keterwakilan dalam RUU Depdagri, misalnya rakyat dapat mempengaruhi proses penentuan calon dan terjalinnya hubungan antara

pemilih dengan anggota lembaga perwakilan rakyat.

b) Konsentrasi dalam artian agregasi (pengumpulan) beragam kepentingan masyarakat dan pandangan politik guna memperoleh keputusan dan mempersembahkan kemampuan bertindak satu negara. Konsentrasi dipahami juga sebagai pemudahan pembentukan mayoritas dan mendukung pembentukan sistem kepartaian yang mapan. Pemilu dipahami sebagai aksi pembentukan kehendak politis, dan bukan cuma sebagai cerminan keragaman pandangan dalam kubu para pencoblos. Tolok ukur konsentrasi satu sistem pemilu adalah di satu pihak, pengurangan jumlah partai yang memperoleh kursi di parlemen, dan di lain pihak pembentukan mayoritas parlemen yang stabil baik lewat satu atau koalisi antar partai. Pemerintahan yang tak stabil akibat sistem multipartai kerap dinilai sebagai masalah.

c) Efektivitas: Kriteria Konsentrasi berkaitan dengan kriteria efektivitas satu sistem pemilu. Efektivitas satu sistem pemilu diukur dari apakah sistem pemilu itu mempersembahkan satu sistem politik yang stabil atau tidak. Kerap dikuatirkan, bahwa sistem proporsional menghibahkan instablitas politik. Tapi ini tidak selamanya benar. Sebab, lewat sistem proporsional juga, stabilitas pemerintah bisa ditingkatkan, dan sekaligus meningkatkan legitimasi perwakilan politik, sekaligus demokrasi itu sendiri.

d) Partisipasi dalam artian luas. Sesungguhnya pemilu itu sendiri sudah merupakan satu bentuk partisipasi. Namun yang dimaksudkan dengan partisipasi di sini adalah, pemberian peluang kepada pencoblos untuk menggarisbawahi keinginan politiknya dengan boleh memilih partai atau individu. Secara kongkrit berkaitan dengan alternatif sistem distrik/mayoritas versus sistem proporsional atau sistem proporsional berwakil majemuk. Tolok ukur partisipasi ini adalah seberapa jauh satu sistem pemilu memberikan peluang mencoblos bagi individu. Karenanya, stelsel daftar tertutup (alias stelsel daftar baku) kerap dinilai sebagai masalah besar.

e) Tidak rumit, sehingga pemilihan dapat dilakukan rata-rata pemilih. Maklum, satu sistem pemilu yang mencoba memenuhi tuntutan representasi, konsentrasi, efektivitas dan partisipasi cenderung ruwet dibandingkan dengan satu sistem pemilu yang cuma memenuhi satu tuntutan belaka. Tidak rumit itu juga berarti, bahwa para pemilih gampang memahami dan mengkaji ulang terhadap suara yang telah diberikan. Kedalam tidak rumit ini juga, adalah masalah waktu penyelenggaraan lebih dari satu pemilu (serentak atau tak serentak).

f) Legitimitas. Ia mencakup hal-hal berikut. Hasil pemilu dan sistem pemilu secara umum dapat diterima, artinya aturan main sistem pemerintahan harus demokratis. Legitimitas ini juga bisa menjadi

tolok ukur khusus, apakah satu sistem pemilu itu menyatukan atau memecah belah masyarakat.

(Dieter Nohlen/Mirjana Kasapovic, *Wahlsystem und Systemwechsel in Osteuropa*, Hal. 183-184, Opladen 1996)

Ihwal pemenuhan harapan keterwakilan dalam artian penentuan langsung calon anggota lembaga legislatif dan jalinan hubungan antara pemilih dengan calon anggota lembaga legislatif, maka tak bisa ditolak, bahwa sistem distrik itu paling tepat. Dari sisi konsentrasi, prestasi sistem distrik kerap diacungi jempol, oleh sebab ia bisa menghasilkan pemerintahan yang stabil seperti di negara leluhurnya demokrasi Inggris. Di Inggris, hal ini diuntungkan, karena sejak awalnya, masyarakat sudah terbiasa terbagi ke dalam dua kubu: *working class-middle class*.

Namun, di negara-negara yang heterogen, stabilitas pemerintahan kerap harus dibayar mahal oleh ketidakstabilan sistem politik. Dalam satu masyarakat yang serupa itu, yang perlu adalah penegakan kehidupan damai antar berbagai jenis suku, ras dan agama plus minoritas dan buta huruf, alias stabilitas sistem politik. Sistem distrik cenderung mengarah kepada disintegrasi. Studi tentang hal ini di Amerika Latin dan Afrika yang heterogen telah dibuat oleh misalnya Mac Donald tahun 1967 atau Arthur Lewis tahun 1965 (Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, hal. 375, Opladen 2000).

Maka, dapatlah dipahami, kenapa dalam sistem presidensial Amerika Latin yang heterogen itu, sistem proporsional dipakai buat menentukan anggota-anggota

DPRnya, sedangkan sistem distrik umumnya dipakai untuk memilih anggota-anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Kasus pemerintahan yang stabil di Inggris bisa ditangkis oleh kasus Swedia atau Norwegia yang menggunakan sistem proporsional akan tetapi menghasilkan pemerintahan yang sama. Di Swedia, kendati relatif lebih banyak partai menjadi penghuni parlemen, namun masyarakatnya pun terbagi ke dalam dua kubu: sosial demokrat-kelas menengah. Lewat perbaikan sistem proporsional, juga bisa diraih koalisi yang dapat menghasilkan pemerintahan yang stabil.

Selain itu, stabilitas yang diraih di Inggris lewat sistem distrik/mayoritas ternyata tidak stabil untuk kasus Irlandia Utara, sehingga di sana harus diterapkan sistem pemilu *Single Transferable Vote* (STV) demi keadilan keterwakilan.

Nah, ditengok dari pemenuhan harapan: representasi, konsentrasi dan partisipasi selama ini, sistem campuran dinilai berhasil menyelesaikan tugasnya dengan baik.

Sistem pemilu campuran dalam kondisi negara atau wilayah dan bangsa seperti di Rusia tersebut, dinilai tidak kaku, dan bisa dimasukkan secara kontekstual. Detail teknik sistem campuran, memungkinkan penyesuaian politis, oleh karenanya, sistem campuran ini sangat kompromistik dan bisa diperundingkan. Kepada para pencoblos ditawarkan dua pilihan, karena ia punya dua suara. Jika diminta untuk memilih, biasanya orang perlu

menimbang-nimbang. Apalagi, sistem pemilu tidak diharapkan untuk bisa memenuhi hanya satu tujuan.

Variasi lain dari sistem campuran ini adalah, sistem proporsional plus sistem proporsional berwakil banyak. Selain memungkinkan kandidat idependen atau organisasi-organisasi swadaya, fungsi Proporsional berwakil banyak dapat memicu persaingan sehat dalam tubuh partai.

Perombakan Sistem Pemilu Ataukah Perbaikan?

Sistem pemilu harus dilihat sebagai variabel yang tergantung kondisi negara. Apalagi, jika sistem pemilu itu dikaitkan dengan perdebatan jenis demokrasi: demokrasi konkurensi (persaingan) ataukah demokrasi konkordans (kesepakatan) yang tentunya perlu kisah tersendiri. Sistem pemilu terbaik tidak ada. Tapi, sistem pemilu jenis apa yang paling sesuai, itulah yang harus dicari pilihannya. Lantas, bagaimana cara mencari pilihannya?

Pakar sistem pemilu untuk mancanegara Jerman, Dieter Nohlen, gurubesar ilmu politik pada Universitas Heidelberg, mengajak masyarakat untuk memikirkan soal reformasi sistem pemilu. Beberapa hal yang bermanfaat:

Pertama, menganalisa terlebih dahulu sistem yang dipakai. Bagaimana cara kerjanya? Sistem pemilu itu dilengkapi perangkat pemilu seperti apa (jenis stelsel daftar, jenis pencoblosan, daerah pemilihan, cara perhitungan dan sebagainya)? Dampak apa yang

dihasilkan oleh sistem tersebut? Seberapa jauhkah sistem yang dipakai itu memenuhi harapan? Seberapa sesuaikah sistem yang ada dengan kondisi sosial, kultural dan lembaga-lembaga politis yang ada? Dengan langkah pertama ini sudah bisa dijawab, perlu-tidaknya perbaikan sistem pemilu. Yang penting, kekurangan sistem yang ada diuji secara meluas, artinya seluruh lapisan masyarakat mesti diajak untuk berbicara. Dengan menggunakan cara perbandingan, maka bisa pula diuji, seberapa jauh dan seberapa besar biaya yang harus dibayar untuk menerapkan sistem pemilu alternatif guna menutup kelemahan sistem lama.

Kedua, harus dipastikan secara jelas tujuan perbaikan sistem pemilu, dengan tujuan itu diupayakan satu kompromis politik. Umumnya, kritik terhadap sistem pemilu menyangkut bukan hanya satu, melainkan banyak sisi. Permasalahannya, apa yang perlu diperbaiki sebaiknya dimanfaatkan sebagai langkah guna perdebatan sistem pemilu dan pencarian sistem alternatif. Sebaliknya, seperti usulan para politisi dan pakar, mengusulkan sistem yang „ideal" adalah jalan termudah. Namun, perdebatan ini kerap terjerumus ke dalam lembah polemik. Berangkat dari penetapan tujuan reformasi sistem pemilu perlu digaris bawahi, bahwa sistem pemilu bukan hanya sekadar menyangkut ketinggian derajat perbandingan suara-mandat-proporsionalitas belaka. Penetapan tujuan harus pula tidak melupakan, bahwa para pemilih itu cuma mencoblos salah satu dari sederet partai atau orang. Juga harus diperjelas, apakah peningkatan mutu sistem

sisi lain. Jika tujuan reformasi sistem pemilu seperti hendak meningkatkan hubungan pemilih dengan wakil rakyat, maka hal itu akan sangat berbeda, jika bersamaan dengan itu mengorbankan fungsi representatif (keterwakilan).

Ketiga, mencari solusi untuk memperoleh sistem pemilu sesuai dengan tujuan lewat perangkat sistem pemilu itu sendiri. Seperti, jenis stelsel daftar, jenis pencoblosan, daerah pemilihan, cara perhitungan, dan sebagainya. Perangkat sistem pemilu itu tak terbatas.

Keempat, jika sudah mendapatkan satu sistem dengan perangkatnya, maka hendaknya sistem alternatif itu diperbandingkan dengan negara-negara lain yang kira-kira kondisi sosial politiknya ada kesamaannya, supaya sistem pemilu alternatif itu bisa dianalisa dampaknya. Karena sistem pemilu itu tergantung pada situasi, maka paling tidak, dalam negara-negara pembanding juga dilihat hal-hal –antara lain derajat pemukiman para pencoblos (di daerah berpenduduk padat, sedang, jarang?), sikap para pemilih (misalnya di Guatemala para pemilih mengharap langsung perbaikan perubahan lewat sistem pemilu : ataukah ideologis *no*, kesetiakawanan *yes*), sistem kepartaian, kehidupan politik secara keseluruhan dan sebagainya. Evaluasi dampak sistem pemilu perlu dibuat, seperti dalam kasus Eropa Timur atau negara-negara yang baru mengenyam demokrasi dikaitkan dengan pemapanan demokrasi (Dieter Nohlen/Mirjana Kasapovic, *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa*, hal. 210-212, Opladen 1996).

Berdasarkan saran sang pakar, maka perbaikan sistem pemilu di Indonesia bisa berupa demikian. Sistem yang sekarang dipakai, sebenarnya tidak digugat oleh RUU Usulan Departemen Dalam Negeri. Hanya, kekurangan sistem ini adalah, tidak ada hubungan antara pemilih dengan wakil rakyat. Berangkat dari sistem yang sama, dapat pula ditambahkan perubahan perangkat sistem pemilu. Seperti, sistem proporsional dengan stelsel daftar terbuka. Tapi, mengingat ancaman stelsel daftar terbuka seperti di Brasil, maka kompromisnya: setengah proporsional murni, setengah stelsel daftar terbuka. Karena stelsel daftar terbuka itu prinsipnya tak berbeda dengan sistem distrik, maka yang terjadi adalah sistem campuran. Sistem campuran yang paling mudah, adalah gaya Rusia, Meksiko atau Jepang. Kemudian, ke dalam sistem ini juga bisa dilengkapi perangkat yang dapat mengurangi jumlah suara sisa. Seperti cara perhitungan Saint Lague atau lapis tingkat pemilu gaya Denmark. Dan sistem campur ini mungkin sesuai untuk tingkat nasional. Untuk tingkat kabupaten yang relatif homogen dan kecil, mungkin sistem distrik bisa dijadikan satu pilihan.

Maka, demi stabilitas demokrasi di Indonesia, perlu satu perdebatan yang matang dan tidak hanya diserahkan hanya kepada lembaga legislatif dan eksekutif. Sebab, para aktor kedua lembaga ini, selain sarat dimuati kepentingan politis, cara berpikirnya pun pendek (untuk satu, dua masa jabatan dan seterusnya).

Jika perlu, dibentuk semacam Komisi Sistem Pemilu yang menangani dan mempelajari sistem pemilu di

seluruh dunia. Soalnya, satu sistem pemilu pilihan perlu pengkajian cukup panjang. Bahkan di Jerman sendiri, yang masyarakatnya relatif homogen dalam segala bidang, sistem pemilu campuran yang berlaku sejak 1949, masih diperdebatkan sampai akhir tahun 60an (Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteinsysteme, hal. 229-331). Kekecewaan dari satu sistem hanya karena hasilnya dianggap tak memadai dalam satu pemilu, seyogyanya tidak memancing untuk segera berpindah mencari sistem lain. Perbaikan dalam sistem itu sendiri kerap lebih bermanfaat daripada percobaan sistem yang baru.

Sayangnya, dalam soal reformasi sistem pemilu, referendum tidak dikenal di Indonesia. Atau tidak ada usaha untuk mencoba turun ke bawah, menanyakan kepada masyarakat luas, sistem pemilu apa yang kira-kira mudah dipahami.

Bagaimana pun juga, para pemilih hanya mencoblos partai atau orang.

Maka, jika perlu perdebatan soal sistem pemilu itu diperpanjang dan diperluas. Jadwal penurunan UU Pemilu pun kalau bisa diundur. Jika perlu sampai tahun depan. Karena pemilu mendatang baru akan diselenggarakan dua tahun lagi.

LAMPIRAN: Cara Kerja Sistem Single Transferable Vote (STV)

Tiga cara dipakai dalam sistem pemilu ini. Pertama, stelsel daftar lintas, kedua meminimalisasi suara sisa dan ketiga cara perhitungan *STV-Droop-Quota*.

Pertama: Secara Stelsel Daftar, ia dimasukkan ke dalam **Stelsel Daftar Lintas:**

Kendati seorang hanya punya satu suara, namun sistem pemilu ini tidak hanya mengenal satu, akan tetapi beberapa preferens (pilihan). Artinya, dalam satu kartu pemilih, seorang pemilih boleh menuliskan pilihan pertamanya, pilihan kedua, pilihan ketiga dan seterusnya.

Sang pemilih boleh mencoblos lebih dari satu wakil rakyat. Bahkan, ia dapat mencoblos berbagai nama wakil rakyat berbeda partai. Misalnya Gus Dur dari PKB, Mbak Mega dari PDI-P dan Amien Rais dari PAN, berurutan dicoblos. Misalnya Gus Dur nomor 1, Mbak Mega nomor 2 dan Amien Rais nomor 3. Dan tentunya, juga ada beberapa nama yang tidak ditulis sebagai pilihan. Karenanya, partai itu seperti sebuah restoran yang hanya menyuguhkan semacam menu wakil rakyat dalam daftarnya.

Sample Ballot Party

STEWART ALAN	GARDEN PARTY	
VINE, MARY	BIRTHDAY PARTY	2
AUGUSTINE, PHILIP	WORKING PARTY	4
COHEN, MONTY	BIRTHDAY PARTY	7
LENNON, MICHAEL	GARDEN PARTY	
EVANS, PETER	BIRTHDAY PARTY	5
WILCOCKS, SHEILA	WORKING PARTY	1
HARLEY, TONY	WORKING PARTY	3
PEARSON, FRANK	BIRTHDAY PARTY	6

Instructions to Voters

You have ONE vote

Use your vote by entering-

a) The figure 1 opposite the name of the candidate you most desire to see elected.
   You are in addition invited to place
b) The figure 2 opposite the name of your second choice
c) The figure 3 opposite your third choice, and so on.

Kedua, cara perhitungan ***STV-Droop-Quota***:

Rumusnya:

$$\frac{\text{Suara yang yang masuk}}{\text{Jumlah kursi} + 1} + 1 = \text{Bilangan Pembagi}$$

Contoh STV-Irlandia dan Irlandia Utara (wilayah Inggeris):

Daerah Pemilihan: Westside
Jumlah kandidat: 9
Jumlah pemilih: 7.000
Jumlah suara sah: 6.000
Kursi yang diperebutkan: 5

Karena itu, harga satu kursi sama dengan: [6.000/(5 + 1)]+1 = 1.001 suara

Sedangkan, urutan Kandidat dalam kartu pemilih

Nomor	Kandidat	Partai
1.	A	Fianna Fail
2.	B	Fine Gael
3.	C	Fine Gael
4.	D	Labour
5.	E	Fianna Fail
6.	F	Independent
7.	G	Independent
8.	H	Independent
9.	I	Fine Gael

(Tabel 1)

(1) Langkah pertama:

Menyusun jumlah suara pilihan pertama, yang menghasilkan suara sebagai berikut:

Nomor	Kandidat	Partai	Jumlah suara pilihan pertama
1.	A	Fianna Fail	2.009
2.	B	Fine Gael	952
3.	C	Fine Gael	939
4.	D	Labour	746
5.	E	Fianna Fail	586
6.	F	Independent	341
7.	G	Independent	157
8.	H	Independent	152
9.	I	Fine Gael	118
		Jumlah	6.000

(Tabel 2)

Karena satu kursi seharga 1.001 suara, maka A yang meraih 2.009 langsung terpilih. Sisa suaranya adalah 2.009 dikurangi 1.001 sama dengan 1.008. Dan sisa suara ini harus dialihkan. Hanya kepada siapa ?

(2) Langkah kedua:

Mengitung **nilai** sisa suara A.

Caranya: mengumpulkan kartu suara A, di mana A sebagai pilihan pertama, dan kandidat lain sebagai pilihan kedua. Dalam kartu suara A, ternyata pilihan kedua diberikan kepada:

Nomor	Kandidat	Partai	Jumlah suara pilihan pertama
2.	B	Fine Gael	0
3.	C	Fine Gael	0
4.	D	Labour	257
5.	E	Fianna Fail	11
6.	F	Independent	28
7.	G	Independent	1.708
8.	H	Independent	0
9.	I	Fine Gael	0
		Jumlah	2.004
		Suara Peroleh A	2.009
		Suara Sisa	5

(Tabel 3)

5 Suara Sisa ini tidak dapat dialihkan. Yang bisa dialihkan hanyalah yang 2.004 itu. Cuma tidak semudah itu. Harus dihitung terlebih dahulu **nilai** sisa suara A.

Nilai sisa suara A adalah 1.008 dibagi 2.004 (1.008/2.004).

Perolehan suara kedua masing-masing kandidat dalam kartu coblosan A sebagai pilihan pertama, kemudian dikalikan, sehingga hasilnya:

D = 257 x (1.008/2.004) = 129
E = 11 x (1.008/2.004) = 6
F = 28 x (1.008/2.004) = 14
G = 1.708 x (1.008/2.004) = 859

Perolehan ini kemudian dijumlahkan dalam langkah pertama (Tabel 2):

No.	Kandidat	Partai	Jumlah suara pilihan pertama	Transfer suara sisa A	Total
1.	A	Fianna Fail	terpilih		
2.	B	Fine Gael	952	0	952
3.	C	Fine Gael	939	0	939
4.	D	Labour	746	129	875
5.	E	Fianna Fail	586	6	592
6.	F	Independent	341	14	355
7.	G	Independent	157	859	1.016
8.	H	Independent	152	0	152
9.	I	Fine Gael	118	0	118

(Tabel 4)

Karena harga satu kursi itu 1.001 suara, maka G langsung terpilih. Dan sisa suaranya adalah 1.016 – 1.001 = 15. Suara sisa G ini harus dialihkan. Hanya ke mana?

(3) Langkah Ketiga:

Menurut UU Pemilu Irlandia, suara sisa tidak perlu dialihkan, jika jumlah suara sisa itu lebih kecil dari perbedaan antara perolehan suara terakhir dengan perolehan suara nomor dua dari yang terakhir.

Dalam hal ini: perbedaan I (Nomor 9) dengan H (nomor 8) adalah 152 dikurangi 118 samadengan 34. Dan ia lebih besar daripada suara sisa G. Alasan: Jika 15 suara sisa G diberikan kepada I yang memperoleh 118 pun, maka perolehan I (15 + 118), tidak akan menyusul angka 152 perolehan H. Karena itu, 118 suara I (nomor 6)lah yang harus dialihkan. Artinya, I sebagai kandidat yang memperoleh suara terkecil harus gugur.

Tapi, sebelum gugur, diperiksa kartu suara I sebagai pilihan pertama. Dan ternyata, di sana nama-nama berikut di bawah ini dipilih sebagai pilihan kedua.

Nomor	Kandidat	Partai	Jumlah suara pilihan pertama
1.	A	Fianna Fail	terpilih
2.	B	Fine Gael	47
3.	C	Fine Gael	0
4.	D	Labour	69
5.	E	Fianna Fail	0
6.	F	Independent	0
7.	G	Independent	2 (terpilih)
8.	H	Independent	0
9.	I	Fine Gael	Gugur
		Jumlah	118

(Tabel 5)

2 suara untuk G sebagai pilihan kedua tidak dapat diberikan kepada siapa-siapa, oleh sebab G telah terpilih.

Tabel 5 ini kemudian dikawinkan dengan Tabel 4:

No.	Kandidat	Partai	Jumlah suara pilihan pertama	Transfer suara sisa I	Total
1.	A	Fianna Fail	terpilih		
2.	B	Fine Gael	952	47	999
3.	C	Fine Gael	939	0	939
4.	D	Labour	875	69	944
5.	E	Fianna Fail	592	0	592
6.	F	Independent	355	0	355
7.	G	Independent	Terpilih		
8.	H	Independent	152	0	152
9.	I	Fine Gael	Gugur		

(Tabel 6)

Karena harga satu kursi itu 1.001 suara, maka tak seorang kandidat pun terpilih.

(4) Langkah keempat:

Diperiksa kembali seperti langkah ketiga, apakah transfer 15 suara sisa G bisa mempengaruhi perolehan suara. Ternyata tidak, sebab perbedaan antara H (Nomor 8) dengan F (Nomor 6) adalah 355 – 152 = 203 dan jauh lebih besar ketimbang 15 suara sisa G.

Karena itu, 152 suara H (nomor 8)lah yang harus ditransfer. Artinya, sebagai kandidat yang memperoleh suara terkecil, H harus gugur.

Tapi, sebelum gugur, diperiksa kartu suara H sebagai pilihan pertama. Dan ternyata, di sana nama-nama berikut di bawah ini dipilih sebagai pilihan kedua.

Nomor	Kandidat	Partai	Jumlah suara pilihan pertama
1.	A	Fianna Fail	5
2.	B	Fine Gael	62
3.	C	Fine Gael	0
4.	D	Labour	50
5.	E	Fianna Fail	10
6.	F	Independent	10
7.	G	Independent	0
8.	H	Independent	0
9.	I	Fine Gael	5
		Jumlah	142
		Suara H	152
		Suara Sisa	10

(Tabel 7)

5 suara untuk I sebagai pilihan kedua tidak dapat diberikan kepada siapa-siapa, oleh sebab I telah gugur. Begitu halnya perolehan A. 10 Suara sisa lainnya, juga tak bisa ditransfer.

Tabel 7 ini kemudian dikombinasikan dengan Tabel 6 :

No.	Kandidat	Partai	Jumlah suara pilihan pertama	Transfer suara sisa A	Total
1.	A	Fianna Fail	Terpilih		Terpilih
2.	B	Fine Gael	999	62	1.061
3.	C	Fine Gael	939	0	939
4.	D	Labour	944	50	994
5.	E	Fianna Fail	592	10	602
6.	F	Independent	355	10	365
7.	G	Independent	Terpilih		Terpilih
8.	H	Independent	0		Gugur
9.	I	Fine Gael	Gugur		Gugur

(Tabel 8)

Karena harga satu kursi itu 1.001 suara, maka B terpilih dan meninggalkan 60 suara sisa.

Menurut aturannya, suara sisa ini harus dicari nilai suara sisa seperti langkah kedua, jika perbedaan antara perolehan terkecil (602 suara E) dengan perolehan terkecil sesudahnya (939 suara C) lebih kecil daripada 60 suara sisa B.

Karena perbedaan antara perolehan terkecil (602 suara E) dengan perolehan terkecil sesudahnya (939 suara C) lebih besar daripada 60 suara sisa B, maka kartu coblosan B sebagai pilihan pertama dipersilahkan diperiksa.

Untuk sederhananya, katakanlah 60 suara sisa diperuntukkan bagi D, sehingga D sekarang memperoleh suara 994 + 60 = 1.054. Dan D langsung terpilih.

Catatan: Langkah ketiga dan langkah keempat sebenarnya bisa digabungkan. Karena bila 152 suara H diberikan kepada F yang memiliki 355 suara, jumlahnya masih berada di bawah E dengan 592 suara.

Akhirnya, dari langkah keempat ini bisa disusun tabel sebagai berikut:

Nomor	Kandidat	Partai	Jumlah suara pilihan pertama	Total
1.	A	Fianna Fail	1.001	Terpilih
2.	B	Fine Gael	1.061	Terpilih
3.	C	Fine Gael	939	Gugur
4.	D	Labour	1.054	Terpilih
5.	E	Fianna Fail	592	Gugur
6.	F	Independent	355	Gugur
7.	G	Independent	1.016	Terpilih
8.	H	Independent	352	Gugur
9.	I	Fine Gael	152	Gugur

Jadi yang terpilih adalah kandidat A, B, D dan G.

Dalam sistem pemilu STV ini, walaupun C memperoleh suara pertama lebih besar daripada D atau G, namun, perolehan suara kedua sangat memainkan peranan penting.

Contoh Pemilihan Umum di Irlandia

Daerah Pemilihan Cavan
Jumlah pemilih: 34.709 — Jumlah kursi: 3
Suara sah: 27.411 — Kuota: [{27.411/(3+1)} +1] = 6.853

	Perhitungan pertama	Perhitungan kedua		Perhitungan ketiga		Perhitungan keempat		Perhitungan kelima	
Kandidat	Suara	Transfer Surplus O'Rourke	Hasil	Transfer Surplus O'Reilly	Hasil	Transfer Surplus Smith	Hasil	Transfer Surplus Fitzpatrick	Hasil
Dolan (Fianna Fail)	5.145	+ 92	5.237	+ 145	5.382	+ 11	5.393	+248	5.641
Fitzpatrick (Fine Gael)	5.408	+ 120	5.528	+3.835	9.363	-	9.363	- 2.510	6.853
O'Reilly (Fine Gael)	4.643	+ 92	4.735	-4.735	-	-	-	-	-
O'Rourke (Labour)	981	- 981	-	-	-	-	-	-	-
Smith (Fianna Fail)	6.758	+ 117	6.875	-	6.875	- 22	6.853	-	6.853
Tully (Clan na Pobl.)	4.476	+ 530	5.006	+ 544	5.550	+11	5.561	+ 2.262	7.823
Non-transferable		+ 30	30	+ 211	241	-	241	-	24

Terpilih: Smith (Fianna Fail), Fitzpatrick (Fine Gael), Tully (Clan na Poblachta)

Sumber: *Election Results and Transfer of Votes in General Election* (April 1965), dikutip dari Dieter Nohlen, *Wahlsysteme der Welt*, hal. 317, Muenchen Zuerich 1978.

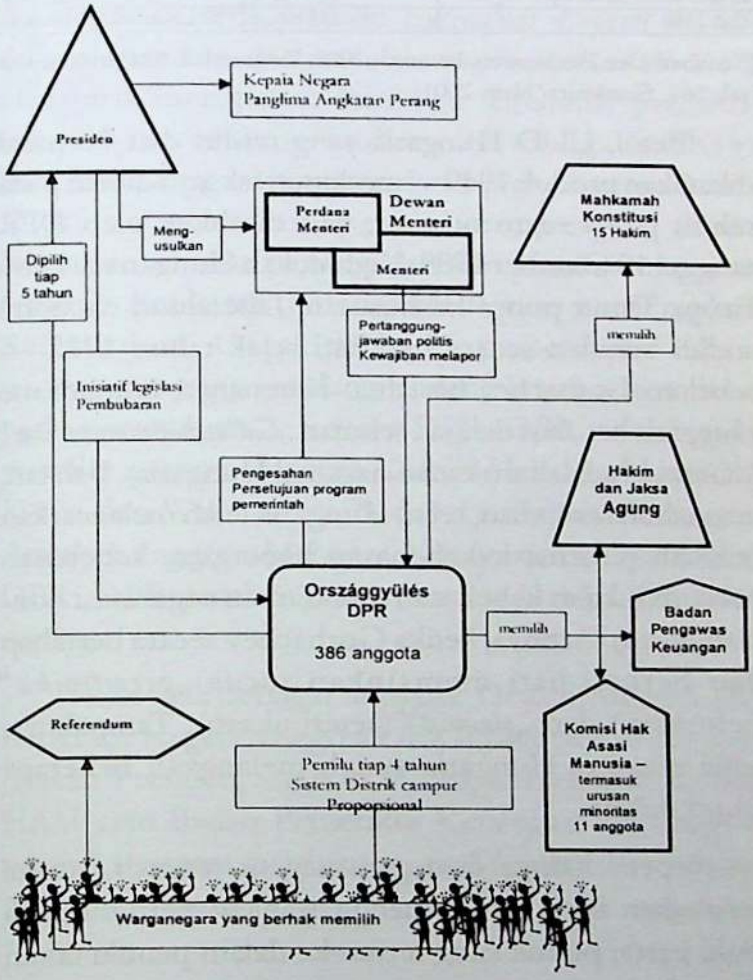
Sistem Pemilu STV ini juga dimainkan di Irlandia, Irlandia Utara, Malta dan Australia.

Sebagai bagian negara Inggris, sampai awal tahun 70an, sistem distrik/mayoritas dipakai di Irlandia. Namun, dengan pecahnya konflik di sana, sistem distrik/mayoritas yang dikatakan baik itu disulap menjadi STV, agar tercipta satu sistem pemilu yang lebih adil dan memberikan hasil yang lebih mewakili kubu pro kemerdekaan dan pro Inggris. Maklum, lewat sistem distrik/mayoritas, kubu Protestan yang mayoritas pasti menang, sedangkan kubu Katolik yang minoritas pasti kalah.

Maka, Inggris mencari jalan, bagaimana supaya dominasi pendukungnya *Ulster Unionist Party* itu dikalahkan. Agaknya, di negara leluhurnya demokrasi, disadari bahwa sistem distrik/mayoritas tak sesuai di daerah yang heterogen seperti Irlandia Utara.

(Dieter Nohlen, *Wahsysteme der Welt*, hal. 313-324, Muenchen-Zuerich 1978; Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteinsysteme*, hal. 338-344, Opladen 2000; *Wahrecht und Wahlsystem von Nordirland, Comenius Projekt*, Maret/Juni 1999, *The Single Transferable Vote-Northern Ireland*, news.bbc.co.uk/hi/english/static/events/northern_ireland/stv/default.htm).

Penyelenggaraan Republik Hungaria (Magyar Köztársaság)



	Hungaria 1999	Indonesia 1999
Luas negara (km^2):	93.030	1.904.443
Alias	4,88 "» Indonesia	20,4 kalinya Hongaria
Ranking luas negara di dunia	Nomor 109	Nomor 15
Jumlah penduduk (1998):	10.068.000	207.022.000
Ranking jumlah penduduk di dunia	Nomor 76	Nomor 4
Kepadatan penduduk per km^2:	108	108
Brutto sosial produk per kepala:	4.640 US$	600 US$
Hak Pilih	18 tahun	17 tahun, sudah menikah

(Sumber: Der Fischerweltalmanach 2002, Ungarn hal .826, Indonesien hal. 367, Frankfurt/Main 2001)

Betul, UUD Hungaria yang terdiri dari 78 pasal dikatakan produk 1949 —meskipun teksnya dibuat pada tahun pasca rejim otoriter, dan disahkan oleh DPR tanggal 18 Oktober 1989. Kedudukan Hungaria di kubu Eropa Timur punya kekhususan. Liberalisasi ekonomi sudah berjalan secara hati-hati sejak tahun 1982 — sebelum Gorbachev bertahta. Karenanya, komunisme Hungaria kesohor dengan sebutan *„Gulaschkommunismus"* (*„Gulasch"* adalah makanan nasional Hungaria). Bahkan, lima tahun kemudian, rejim Hungaria telah melancarkan langkah reformasi (kebebasan bepergian, kebebasan berkumpul dan kebebasan mendirikan organisasi non-klandestin). Artinya, ketika Gorbachev secara bertahap dan berhati-hati memainkan jurus *„perestroika"* (reformasi) dan *„glasnost"* (keterbukaan). Tampaknya, pada saat itu, Hungaria sudah melangkah beberapa tahun duluan.

Seperti halnya di negara-negara represif, maka perubahan iklim, amat menggairahkan pertumbuhan multi partai politik yang terjun ke dalam pemilu tahun 1990. Proses kepergian pasukan-pasukan Uni Soviet yang tinggal di sana, baru berakhir tahun 1991.

Lembaga Legislatif:

Di samping partai-partai politik, organisasi-organisasi dan orang perorangan pun dapat terjun ke dalam arena pemilu (pemilihan umum) yang diselenggarakan tiap 4 tahun untuk memilih calon legislatif di DPR. Pemilu memakai sistem distrik dikombinasikan dengan sistem proporsional. DPR Hungaria merupakan lembaga legislatif, pemutus rancangan undang-undang, lembaga-lembaga konstitusi, anggaran negara dan program pemerintah. DPR memutuskan perjanjian dengan dunia internasional serta penempatan dan penurunan satuan tempur Angkatan Perang. DPR bisa menetapkan Referendum. Untuk meminta persetujuan rakyat tentang rancangan undang-undang lewat referendum, perlu persetujuan 2/3 suara DPR. DPR pulalah yang memilih anggota-anggota Komisi Hak Asasi Manusia, Ketua dan Wakil Ketua Badan Pemeriksa Keuangan. Anggota-anggota Mahkamah Konstitusi dipilih oleh DPR. DPR pulalah yang memilih Hakim dan Jaksa Agung.

Terkecuali sebagai anggota Dewan Menteri dan Sekretaris Negara, anggota DPR tidak boleh merangkap jabatan Presiden, anggota lembaga Yudikatif, Komisi HAM atau Badan Pemeriksa Keuangan dan anggota perangkat negara (pejabat/pegawai negeri) serta anggota Angkatan Perang.

Lembaga Eksekutif:

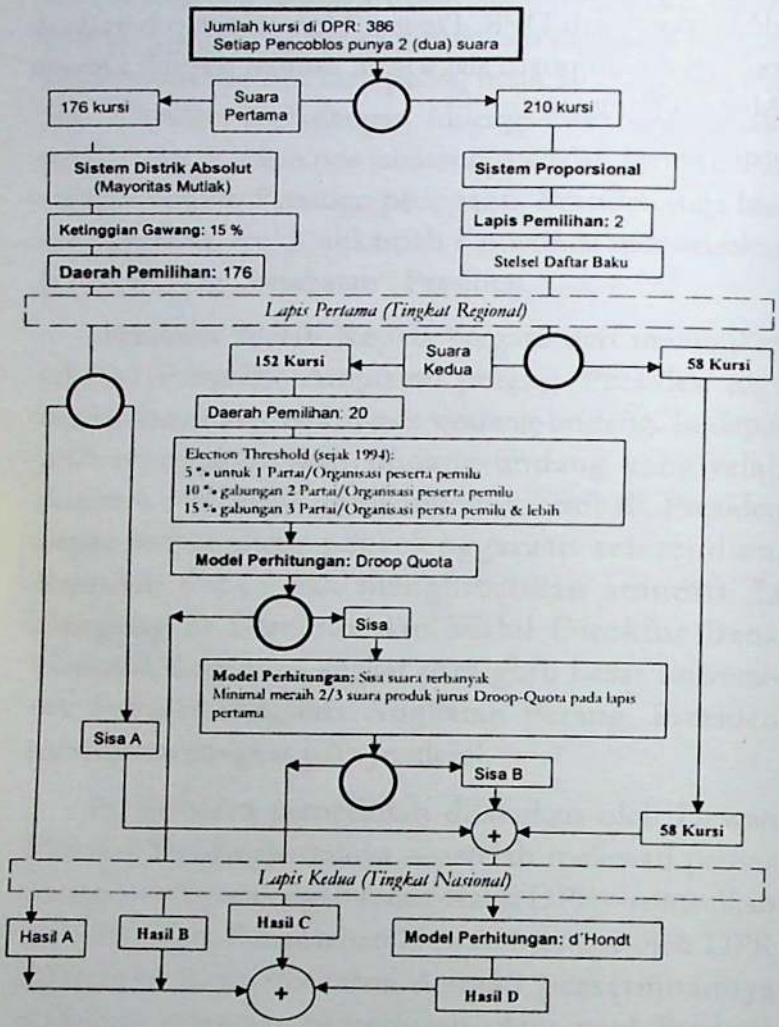
Presiden dipilih oleh DPR untuk masa jabatan 5 tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Ia harus dicalonkan oleh paling tidak 50 anggota DPR. Bila Presiden berhalangan (dilengserkan dsb.), maka yang menggantikan pos jabatannya adalah Ketua DPR, sampai terpilih Presiden pengganti. Presiden juga bisa dilengserkan, asal Mahkamah Konstitusi menurunkan fatwa tentang „kejahatan" Presiden.

Presiden adalah Kepala Negara dan merangkap jabatan Panglima Angkatan perang. Presiden juga berhak membuat rancangan undang-undang. Ia dapat pula mengembalikan undang-undang yang telah disahkan oleh DPR untuk digodok kembali. Presiden dapat merangsang penyelenggaraan referendum. Presiden punya hak menghibahkan amnesti. Ia mengangkat Direktur dan Wakil Direktur Bank Nasional serta mengangkat para guru besar universitas. Sebagai Panglima Angkatan Perang, Presiden menaikkan pangkat para Jenderal.

Pengelolaan pemerintah dilakukan oleh Dewan Menteri. Pengangkatannya —setelah melewati proses dengar pendapat dengan fraksi-fraksi DPR— diusulkan oleh Presiden. Pengesahan Dewan Menteri oleh DPR dilakukan bersama-sama dengan persetujuannya terhadap program pemerintah. Atas usul Perdana Menteri, Presiden mengangkat dan melengserkan Menteri. Secara politis, Dewan Menteri (Menteri dan

Perdana Menteri), bertanggungjawab kepada DPR. Selain itu, Dewan Menteri berkewajiban menyampaikan laporan kerjanya kepada DPR. Seusai mosi tidak percaya dibidikkan oleh DPR, Dewan Menteri tetap berada di posnya dalam posisi siaga satu, sampai terpilih Dewan Menteri pengganti.

Perangkat dan Sistem Pemilu DPR Hungaria (Sistem Pemilu Kompensatoris)



Penyelenggaraan dan Sistem Pemilu di Hungaria, diatur oleh Undang Undang Pemilu. Demikian Pasal 71 Undang Undang Dasar Hongaria menyebutkan.

Untuk memperebutkan 386 anggota DPR Hungaria **(Országgyülés),** pemilu diselenggarakan tiap 4 tahun, dengan sistem Pemilu Distrik campur Proporsional. Perangkat Pemilu terbagi ke dalam Daerah Pemilihan yang berbeda (baik secara regional maupun tahapan), Stelsel Daftar Baku, „Ketinggian Gawang" dan Perhitungan *Droop-Quota* dengan *the largest reminder* (Sisa Terbanyak) dan sebagai penutup Cara Perhitungan d´Hondt (Silahkan lihat Babak Perangkat Sistem Pemilu).

Partai-partai peserta pemilu, dari awalnya diperkenankan tampil sendiri atau bergabung. Kendati beragam, pemilu hanya diselenggarakan satu kali saja.

Adapun mekanisme Pemilu berjalan, mula-mula ke 386 kursi dipilah ke dalam dua kubu: kubu 176 dan kubu 210 kursi.

Untuk memperebutkan kubu 176 kursi, daerah pemilihan dibagi ke dalam 176 distrik pemilihan. Para kontestan dipersilakan bertanding di arena distrik absolut (mayoritas mutlak di atas 50 persen). Ada pun pesertanya tak hanya partai peserta pemilu, melainkan berbagai jenis organisasi dan pribadi-pribadi. Jika gagal, para kontestan dipersilahkan turun kembali ke arena. Syaratnya, paling tidak, para kontestan berhasil meraih 15% pada tahap penyisihan. Atau, jika tidak ada yang meraih 15%, yang boleh berlaga adalah 3 kontestan

terkuat. Jika pertarungan rampung, maka ia akan menghasilkan kubu suara A. Sedangkan suara yang „terbuang", dikumpulkan sebagai „Sisa A" (lihat gambar).

Setelah itu, kubu 210 kursi dipilah menjadi kubu 152 dan kubu 58 kursi.

Mula-mula, kubu 152 kursi dipertarungkan di lapis pertama lewat Sistem Proporsional dengan Stelsel Daftar Baku di 20 daerah pemilihan (disebutnya tingkat regional). Hanya ada syarat. Yaitu keberhasilan partai-partai/organisasi-organisasi peserta pemilu terbang melampaui ketinggian gawang. Sejak tahun 1994, ketinggian gawang untuk partai yang tampil sendirian 5%, untuk gabungan 2 partai 10%, dan untuk gabungan 3 atau lebih partai/organisasi peserta pemilu 15% (Tahun 1990, ketinggian gawang 4% untuk seluruhnya). Begitu suara terkumpul, maka dimainkan cara perhitungan gaya *Droop-Quota* produk Henry Droop atau juga dikenal dengan cara Hagenbach-Bischoff.

Hasil suara dikumpulkan dan kemudian dibagikan lewat dalil *the largest reminder* (Sisa Terbanyak). Hanya ada syarat : yang berhak merebut kursi adalah partai-partai/organisasi-organisasi peserta pemilu yang berhasil terbang melampaui gawang 2/3 suara produk *Droop-Quota.* Karena „gawangnya" tinggi, tentu menciptakan lagi „sisa" suara dari sisa. Dalam gambar, „sisa suara" dari sisa ini dikumpulkan menjadi „Sisa B".

Sisa A dan Sisa B ini kemudian digabungkan dengan 58 suara cadangan. Akibat penggabungan, maka suara yang dipertandingan babak terakhir itu pun berubah-ubah: bisa menjadi 90 (58 ditambah Sisa A dan Sisa B) pada pemilu 1990, atau 85 (58 ditambah Sisa A dan Sisa B) pada pemilu 1994, dan 82 (58 ditambah Sisa A dan Sisa B) pada pemilu 1998 (Bisa dilihat pada tabel di bawah ini). Penggelembungan ini datangnya dari ke 152 kursi proporsional yang tak habis terbagi.

Lewat Model Perhitungan d'Hondt, barulah suara gabungan dihitung. Karena sisa-sisa suara hasil pemilihan suara pertama dan kedua itu masih diperhitungkan dan memperoleh ganti rugi, maka sistem pemilu Hungaria disebut Dieter Noehle, sebagai Sistem Pemilu Kompensatoris.

Catatan:

Bila perhitungan suara gaya Hongarian belum dipahami benar, maka contoh perhitungan pemilu Hongaria bisa ditengok pada halaman lampiran.

Riwayat kelahiran sistem pemilu Hungaria:

Dalam proses transisi, sistem pemilu dirembuk bersama oleh seluruh kubu politik . Dan perembukan berlangsung antara Juni sampai dengan September 1989.

Partai **MSZP** alias Magyar Szocialista Párt [Partai Sosialis Hongaria], yang terbentuk pada tahun 1987 dan berada dalam kekuasaan menghendaki sistem distrik relatif (mayoritas sederhana). Sementara itu, kubu oposisi tidak kompak dan terpecah ke dalam tiga kubu.

Di kubu pertama, **SZDS** alias *Szabad Demokraták Szövetsége* [Aliansi Demokrasi Nan Bebas] dan **MDF** alias *Magyar Demokrata Fórum_* [Forum Demokrasi Hungaria], memilih sistem distrik absolut (mayoritas mutlak), lantaran dari sana mereka mengharapkan perolehan suara.

Di kubu kedua, kubu **FIDESZ** alias *Fiatal Demokraták Szövetsége –Magyar Polgári Párt* [Aliansi Demokrasi Remaja – Partai Warganegara Hungaria] mengusulkan, agar Sistem Proporsional dimainkan di tingkat nasional.

Di Kubu ketiga, partai-partai yang punya tradisi historis —artinya partai-partai yang telah hadir sebelum kubu palu arit berkuasa, dan kembali tergugah di era reformasi— seperti **FKGP** alias *Független Kisgazda, Földmunkás és Polgári Párt* (Partai Petani Kecil) dan **KDNP** alias *Kereszténydemokrata Néppárt_*[Partai Demokratis Rakyat Kristen], memimpikan diundangnya kembali sistem pemilu pra-komunis. Dan pada tahun 1938, digunakan sistem pemilu campuran : proporsional dan distrik. Setiap pemilih memiliki dua suara. Usul partai-partai tradisional itu ternyata tidak ditolak. Hanya saja, setiap kubu mencoba mengusulkan sistem pemilu yang tentunya menguntungkan dirinya.

Akhirnya, **MDF** alias *Magyar Demokrata Fórum* [*Hungarian Democratic Forum*], menawarkan opsi 50:50. Dan usulnya pun diterima. Hanya, kesepakatan ini akhirnya kandas di DPR. Waktu itu jumlah suara yang diperebutkan adalah 328 —dan bukan 386 kursi.

DPR Hungaria lantas memutuskan, bahwa titik beratnya terletak pada sistem distrik, sedangkan sistem proporsionalnya dikebelakangkan. Sebagai ganti ruginya, DPR kemudian menambahkan 58 kursi untuk diperebutkan di tingkat nasional. Alhasil, sistem pemilu di Hungaria termasuk paling rumit dan ruwet. Namun demikian, umumnya, sistem kombinasi (distrik dan proporsional) dengan gaya lain, dimainkan di negara-negara Eropa Timur. Umpamanya Rusia: 50% distrik dan 50% proporsional.

Biasanya, dalam proses transisi demokrasi cara *„transplacement"*, alias perubahan sistem lewat tawar menawar, sistem pemilunya merupakan cerminan kompromis antara elite politik lama dengan elite politik baru.

Hasil pemilu tahun 1990, 1994 dan 1998:

Hasil Pemilu tahun 1990

	Sistem Distrik		Sistem Proporsional		Kursi Kompensatoris (58 + Sisa A & B)		Total Jendral	
Partai	kursi	Dalam "o	kursi	Dalam "o	Kursi	Dalam "o	kursi	Dalam "o
MDF	114	64.8	40	33,0	10	11,1	164	42,5
SZDSZ	36	20,3	34	28,3	23	25,6	93	24,0
FKGP	11	6,2	16	13,3	17	18,9	44	11,4
MSZP	1	0,6	14	11,7	18	20,0	33	8,5
Fidesz	2	1,1	8	6,7	12	13,3	22	5,7
KDNP	3	1,7	8	6,7	10	11,1	21	5,4
ASZ	2	1,1	0	0	0	0	2	0,5
Non-Partai	7	4,0	-	-	-	-	7	1,6
Jumlah	176	99,8	120	99,7	90	100,0	386	102,6

(Sumber: Toka 1995 dalam Dieter Noehlen, *Wahlrecht und Parteinsystem*, hal. 363, Opladen 2000)

Catatan: Pada Tahun 1990, 28 partai terjun ke arena distrik, dan 19 partai berlaga di arena proporsional.

Hasil Pemilu tahun 1994

	Sistem Distrik		Sistem Pro-porsional		Kursi Kompen-satoris (58 + Sisa A & B)		Total Jendral	
Partai	kursi	Dalam "o	kursi	Dalam "o	Kursi	Dalam "o	kursi	Dalam "o
MSZP	149	84,6	53	42,4	7	8,2	209	54,1
SDSZ	16	9,1	28	22,4	25	29,4	69	17,9
MDF	5	2,8	18	14,4	15	17,6	38	9,8
FKGP	1	0,6	14	11,2	11	12,9	26	6,7
KDNP	3	1,7	5	4,0	14	16,5	22	5,7
Fidesz	-	-	7	5,6	13	15,3	20	5,2
LPSZ-VP	1	0,6	-	-	-		1	0,3
ASZ	1	0,6	-	-	-		1	0,3
Jumlah	176	100,0	125	100,0	85	99,9	386	100,0

(Sumber: Kurtan 1995 dalam Dieter Noehlen, *Wahlrecht und Parteinsystem*, hal. 363, Opladen 2000)

Catatan: Pada Tahun 1994, 35 partai terjun ke arena distrik, dan 19 partai berlaga di arena proporsional.

Hasil Pemilu tahun 1998

	Sistem Distrik		Sistem Pro-porsional		Kursi Kompen-satoris (58 + Sisa A & B)		Total Jendral	
Partai	kursi	Dalam "o	kursi	Dalam "o	Kursi	Dalam "o	kursi	Dalam "o
Fidesz-MPP	90	51,1	48	37,5	10	12,2	148	38,3
MSZP	54	30,7	50	39,0	30	36,6	134	34,7
FKGP	12	6,8	22	17,1	14	17,1	48	12,4
SZDSZ	2	1,3	5	3,9	17	20,7	24	6,2
MDF	17	9,7	-	-	-	-	17	4,4
MIEP	-	-	3	2,3	11	13,4	14	3,6
Non-Partai	1	0,6	-	-	-	-	1	0,3
Jumlah	176	99,8	128	99,8	82	100,0	386	99,9

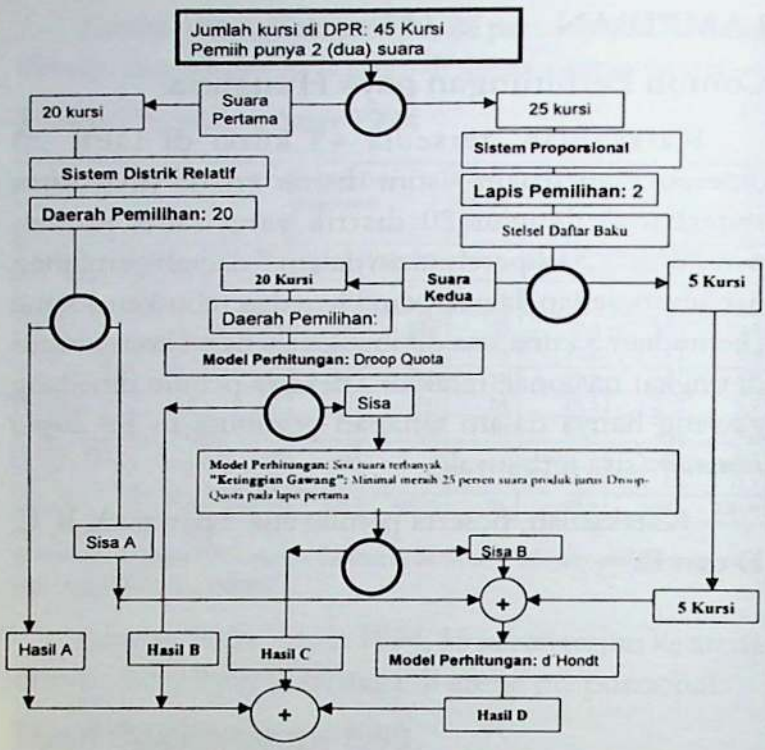
(Sumber: Grotz 1998 dalam Dieter Noehlen, *Wahlrecht und Parteinsystem*, hal. 364, Opladen 2000)

LAMPIRAN

Contoh Perhitungan gaya Hungaria

Katakanlah, tersedia 45 kursi di DPR 20 diperebutkan dalam sistim distrik relatif (mayoritas sederhana) dengan 20 distrik yang sama jumlah pemilihnya; 20 diperebutkan dalam 5 daerah pemilihan dan untuk setiap daerah pemilihan diperebutkan 4 kursi ; kemudian 5 kursi sisa dihibahkan sebagai kompensasi di tingkat nasional; terakhir : peserta pemilu dihadang gawang hanya dalam tahapan perhitungan *the largest reminder* (sisa terbanyak).

Katakanlah, peserta pemilu ada 5 partai: A, B, C, D dan E.



Dan katakanlah hasilnya demikian:

Sistem Distrik Relatif (Mayoritas Sederhana) 20 kursi dalam 20 daerah pemilihan							Sistem Proporsional 20 kursi dalam 5 daerah pemilihan						
Distrik	A	B	C	D	E	Jumlah	Distrik	A	B	C	D	E	Jumlah
1	52	37	8	2	1	100							
2	48	49	2	1	0	100	I	162	151	66	15	6	400
3	33	35	20	8	4	100							
4	29	30	36	4	1	100	II	176	151	37	25	11	400
5	38	31	12	10	9	100							
6	57	37	5	1	0	100	III	144	137	76	29	14	400
7	41	42	10	6	1	100							
8	40	41	10	8	1	100	IV	149	143	63	17	28	400
9	36	24	37	2	1	100							
10	32	33	20	7	8	100	V	153	148	33	35	31	400
11	36	37	11	12	4	100							
12	40	43	8	8	1	100	Jumlah	784	730	275	121	90	2000
13	51	40	7	2	0	100							
14	23	24	23	7	23	100	%	39,20	36,50	13,75	6,05	4,50	
15	28	31	30	8	3	100							
16	47	48	3	0	2	100							
17	52	39	8	1	0	100							
18	46	47	6	1	0	100							
19	43	45	10	1	1	100							
20	12	17	9	32	30	100							
Jumlah	784	730	275	121	90	2000							

1. Tahap Pertama: Perhitungan Sistem Distrik

							Perolehan kursi						
Distrik	A	B	C	D	E		Juara	A	B	C	D	E	Suara Sisa
1	52	37	8	2	1		A	1					48
2	48	49	2	1	0		B		1				51
3	33	35	20	8	4		B		1				65
4	29	30	36	4	1		C			1			64
5	38	31	12	10	9		A	1					62
6	57	37	5	1	0		A	1					43
7	41	42	10	6	1		B		1				58
8	40	41	10	8	1		B		1				59
9	36	24	37	2	1		C			1			63
10	32	33	20	7	8		B		1				67
11	36	37	11	12	4	Hasil	B		1				63
12	40	43	8	8	1		B		1				57
13	51	40	7	2	0		A	1					49
14	23	24	23	7	23		B		1				76
15	28	31	30	8	3		B		1				69
16	47	48	3	0	2		B		1				52
17	52	39	8	1	0		A	1					48
18	46	47	6	1	0		B		1				53
19	43	45	10	1	1		B		1				55
20	12	17	9	32	30		D				1		68
Jumlah	784	730	275	121	90			5	12	2	1	0	1.170

Tahap pertama mencatat perolehan kursi dan suara sisa demikian

A	B	C	D	E	Suara Sisa
5	12	2	1	0	1.170
25 %	60 %	10 %	5 %	0	

Sedangkan perincian suara sisa:

A	B	C	D	E	Suara Sisa
0	37	8	2	1	48
48	0	2	1	0	51
33	0	20	8	4	65
29	30	0	4	1	64
0	31	12	10	9	62
0	37	5	1	0	43
41	0	10	6	1	58
40	0	10	8	1	59
36	24	0	2	1	63
32	0	20	7	8	67
36	0	11	12	4	63
40	0	8	8	1	57
0	40	7	2	0	49
23	0	23	7	23	76
28	0	30	8	3	69
47	0	3	0	2	52
0	39	8	1	0	48
46	0	6	1	0	53
43	0	10	1	1	55
12	17	9	0	30	68
534	255	202	89	90	1170

2. Tahap Kedua: Perhitungan Sistem Proporsional

Rumusnya Droop-Quota:

$$\frac{\text{Suara yang yang masuk}}{\text{Jumlah kursi} + 1} = \text{Bilangan Pembagi}$$

Suara yang sah per distrik: 400
Jumlah kursi per distrik: 4

$$\text{Bilangan Pembagi: } \frac{400}{4+1} = 80$$

Dan hasilnya sebagai berikut:

Distrik	A	B	C	D	E	Jumlah		Suara Sisa A	Suara Sisa B	Suara Sisa C	Suara Sisa D	Suara Sisa E	Kursi Tersedia	Kursi	Kursi Sisa	Sisa Suara
I	162	151	66	15	6	400										
Dibagi 80	2	1	0	0	0	3										
Sisa	2	71	66	15	6			2	71	66	15	6		3	4	1
																160
II	176	151	37	25	11	400										
Dibagi 80	2	1	0	0	0	3										
Sisa	16	71	37	25	11			16	71	37	25	11		3	4	1
																160
III	144	137	76	29	14	400										
Dibagi 80	1	1	0	0	0	2										
Sisa	64	57	76	29	14			64	57	76	29	14		2	4	2
																240
IV	149	143	63	17	28	400										
Dibagi 80	1	1	0	0	0	2										
Sisa	69	63	63	17	28			69	63	63	17	28		2	4	2
																240
V	153	148	33	35	31	400										
Dibagi 80	1	1	0	0	0	2										
Sisa	73	68	33	35	31			73	68	33	35	31		2	4	2
																240
Jumlah	784	730	275	121	90	2000		224	330	275	121	90	12	20	8	1040

Pada Tahap Kedua, perolehan dan suara sisa serta sisa kursi terperinci sebagai berikut :

Perolehan Sisa Kursi

	A	B	C	D	E	Jumlah	Sisa Kursi
Distrik I	2	1	0	0	0	3	1
Distrik II	2	1	0	0	0	3	1
Distrik III	1	1	0	0	0	2	2
Distrik IV	1	1	0	0	0	2	2
Distrik V	1	1	0	0	0	2	2
Jumlah	7	5	0	0	0	12	8

Suara Sisa

	A	B	C	D	E	Sisa Suara
Distrik I	2	71	66	15	6	160
Distrik II	16	71	37	25	11	160
Distrik III	64	57	76	29	14	240
Distrik IV	69	63	63	17	28	240
Distrik V	73	68	33	35	31	240
Jumlah	224	330	275	121	90	1.040

3. Tahap Ketiga: Perhitungan *the largest reminder* (sisa terbanyak).

Syarat, dalam perhitungan *Droop-Quota*, peserta pemilu harus meraih minimal 25 persen.

	A	B	C	D	E	Jumlah Suara
Sisa Suara	224	330	275	121	90	1.040
Dalam %	24,0	35,0	29,5	13,0	9,7	

Artinya, yang berhak memperoleh suara dari 8 kursi sisa:

	A	B	C	D	E	Jumlah Kursi	Suara Sisa
Dalam %	24,0	35,0	29,5	13,0	9,7		
Perolehan Kursi	0	1	1	0	0	2	
Suara Sisa	224	0	0	121	90		405

Maka yang tertinggal adalah

1. Suara Sisa 405
2. Kursi Sisa 6

Dan pembagian kursi menjadi:

	A	B	C	D	E	Jumlah	Kursi Sisa
Berdasar Droop-Quota	7	5	0	0	0	12	8
Berdasar Sisa Terbanyak dan sukses melampaui gawang 25 persen	0	1	1	0	0	2	(- 2)
Jumlah	7	6	1	0	0	14	6

4. Tahap Keempat: Model d´Hondt

1. Kursi Sisa asal *the largest reminder*: 6
2. Kursi Cadangan: 5

Jumlah 11

Tabel Suara Sisa Sistem Distrik dan Perhitungan *the largest reminder* (sisa terbanyak):

	A	B	C	D	E	Suara Sisa Total
Sisa Suara Sistem Distrik	534	255	202	89	90	1.170
Sisa Suara the largest reminder	224	0	0	121	90	435
Total Jenderal	758	255	202	210	180	1.605

Disusun ke dalam tabel

	A	Nr.	B	Nr	C	Nr.	D	Nr.	E	Nr.
D´ Hondt	758		255		202		210		180	
Dibagi 1	758	1	255	3	202	6	210	5	180	8
Dibagi 2	379	2	127	10	101		105		90	
Dibagi 3	252	4	85		67		70		60	
Dibagi 4	189	7	63		50		52		45	
Dibagi 5	151	9	51		40		42		36	
Dibagi 6	126	11	42		33		35		30	
Dibagi 7	108		36		28		30		25	
Dibagi 8	94		31		25		26		22	
Pembagian kursi		6		2		1		1		1

5. Tahap kelima: Perhitungan keseluruhan tahap

Jika tahap pertama s/d tahap keempat disusun ke dalam tabel, maka hasilnya akan terperinci sebagai berikut:

Total Kursi	A	B	C	D	E	Total
Distrik	5	12	2	1	0	
Proporsional *Droop-Quota*	7	5	0	0	0	
The largest reminder	0	1	1	0	0	
d'Hondt	6	2	1	1	1	
Total Kursi	18	20	4	2	1	45
Total Kursi (%)	40 %	44 %	8 %	4 %	2 %	98 %

Catatan Kritis Atas RUU Parpol dan RUU Politik

Oleh : Mulyana W. Kusumah

PENGAWASAN DAN PENEGAKAN HUKUM DALAM RUU PEMILU

Berbeda dengan 6 (enam) Pemilu pada masa Orde Baru, Pemilu 1999 yang memberikan otoritas pengawasan Pemilu pada institusi otonom tersendiri, dalam RUU Pemilu, Komisi Pemilihan Umum (KPU) berwenang untuk mengawasi seluruh kegiatan pelaksanaan Pemilu.

Disamping itu, KPU juga menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan Pemilu, melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran peraturan Pemilu, dan membuat Berita Acara Penyelidikan serta menyerahkannya kepada penyidik.

Kewenangan KPU sebagai penyelenggara merangkap pengawas Pemilu tentu mempunyai konsekuensi-konsekuensi organisatoris.

Konsekuensi organisatoris kewenangan rangkap tersebut jelas, oleh karena tugas dan pekerjaan KPU akan semakin luas dan dengan begitu mengharuskan adanya penguatan fungsi-fungsi dengan "*supporting system*" administratifnya di dalam organisasi KPU.

Persoalan tambahan muncul dengan fungsi KPU sebagai institusi penyelidik atas pelanggaran Pemilu.

Institusi penyelidik baru dalam ruang lingkup sistem peradilan pidana memerlukan pengaturan yang lebih rinci mengenai prosedur dan mekanisme kerjanya, seperti pengaturan fungsi KPP HAM sebagai institusi penyelidik pelanggaran HAM berat yang diatur dengan jelas dalam Undang-undang No.26/ 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Prosedur mekanisme kerja serta hubungan KPU dengan penyidik harus diatur dalam Undang-undang tidak diserahkan pada pengaturan oleh KPU.

Selanjutnya dalam Penjelasan RUU Pemilu butir) disebutkan, penegakan peraturan Pemilu ketentuan)idana Pemilu dilakukan Pengadilan Pemilu Ad Hoc, sedangkan penyidikan perkara dan pengajuan perkara kepada Pengadilan Pemilu Ad Hoc dilakukan oleh KPU. Rumusan Penjelasan RUU Pemilu tersebut cukup ganjil karena :

1. Dalam Pasal 126 ayat (1) c RUU Pemilu, wewenang KPU hanya melakukan Penyelidikan, bukan Penyidikan.
2. Pasal-pasal mengenai pengawasan dan penegakan hukum (Pasal 125 dan 126 RUU Pemilu) sama sekali tidak mengatur ketentuan tentang Pengadilan Pemilu Ad Hoc.

Dalam hal penegakan hukum, kiranya perlu ditarik

pelajaran dari Pemilu tahun 1999 yang lalu. Menurut catatan Panitia Pengawas Pemilu Pusat tahun 1999, misalnya, tercatat 707 penyimpangan berupa tindak pidana Pemilu, namun kurang dari 50% (hanya 24 kasus) yang diselesaikan melalui jalur pengadilan.

Kenyataan tersebut menunjukkan inefektivitas proses peradilan dalam menegakkan aturan-aturan hukum Pemilu.

Efektivitas penegakkan hukum dalam Pemilu mengharuskan terpenuhinya syarat-syarat sebagai berikut:

Pertama, konstruksi delik yang spesifik dengan mencantumkan sanksi, baik dengan mengacu pada KUHP maupun tindak pidana khusus Pemilu sebagai bentuk kriminalisasi. Sebagai contoh, menurut Pasal 107 (a) RUU Pemilu dalam kampanye dilarang mempersoalkan Dasar Negara Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, dan dalam Pasal 109 ayat (1) RUU Pemilu disebutkan, pelanggaran larangan pelaksanaan kampanye ini merupakan tindak pidana. Akan tetapi hal itu tidak diatur lebih jauh dalam Bab tentang ketentuan pidana RUU Pemilu. Penegak hukum tentu akan sulit untuk menentukan landasan yuridis atas "delik idelogi" itu.

Sejauh ini rumusan yang "tersedia" hanya terdapat dalam Pasal 107 b KUHP (Undang-undang No. 27/1999) tentang Perubahan KUHP yang berkaitan dengan Kejahatan terhadap Keamanan Negara) sebagai delik materil yang menentukan *barangsiapa yang secara melawan*

hukum di muka umum dengan lisan, tulisan dan atau melalui media apapun, menyatakan keinginan untuk meniadakan atau mengganti Pancasila sebagai dasar negara yang berakibat timbulnya kerusuhan dalam masyarakat atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun, walaupun tentu saja Pasal ini tidak dijadikan acuan legal.

Kedua, unsur-unsur penegak hukum yang terlibat perlu ditegaskan dengan segenap kewenangannya, sehingga tidak terjadi kerancuan institusi mana yang mempunyai kewenangan penyelidikan serta penyidikan. Jika yang dikehendaki penegakkan hukum dalam kerangka Pengadilan Pemilu Ad Hoc, bagaimana prosedur dan mekanisme pembentukannya, bersifat kasuistikkah, seperti pada Pengadilan Ad Hoc terhadap pelanggaran Hak Asasi Manusia berat? Atau mempunyai karakteristik kelembagaan yang lain.

Ketiga, dihilangkannya kerancuan wewenang seperti, antara Pemerintah yang diberi kewenangan oleh RUU Partai Politik untuk menjatuhkan sanksi administratif berupa pelarangan partai politik untuk mengikuti Pemilu sekurang-kurangnya satu kali Pemilu dengan kewenangan-kewenangan KPU.

Masih banyak persoalan yang harus disorot dalam hubungannya dengan penegakkan hukum Pemilu. Sebagai contoh, dalam Pasal 110 ayat (1) RUU Pemilu dirumuskan *calon anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota dilarang menjanjikan dan/ atau memberikan uang atau materi lainnya yang mempengaruhi*

pemilih, dan lebih jauh pada ayat (2) dinyatakan *calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dinyatakan batal sebagai calon oleh KPU/ Panitia Pemilu Propinsi/ Panitia Pemilu Kabupaten/ Kota.*

Seharusnya sanksi oleh penyelenggara Pemilu tersebut dihubungkan dengan ketentuan Pasal 142 ayat (3) RUU Pemilu yang berbunyi, *Barangsiapa pada waktu diselenggarakannya Pemilu menurut Undang-undang ini, dengan pemberian atau janji menyuap seseorang, baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara tertentu, dipidana dengan hukuman penjara paling lama 3 (tiga) tahun. Pidana itu dikenakan juga kepada pemilih yang menerima suap berupa pemberian atau janji berbuat sesuatu.*

Pada bagian lain, yakni Pasal 127 RUU Pemilu tentang Pemantauan Pemilu, terdapat "rumusan baru" dibandingkan Undang-undang No. 3/ 1999 tentang Pemilu, yakni terdapatnya lembaga pemerintah yang melakukan pemantauan Pemilu, tanpa harus memenuhi syarat yang diatur dalam Pasal 127 ayat (4) RUU Pemilu, yakni :

a. bergerak di bidang Pemilu;

b. bersifat independen dan non partisan;

c. mempunyai sumber dana yang jelas.

Tidak jelas "lembaga pemerintahan" mana yang dapat memantau Pemilu dan bagaimana batas-batas wewenangnya. Tanpa pengaturan yang rinci tentang "lembaga Pemerintahan" serta ruang lingkup

kewenangannya, Pasti akan menimbulkan persoalan tersendiri, oleh karena syarat utama institusi pemantauan Pemilu adalah kredibilitas serta independensinya.

Organisasi Pemantau Pemilu yang berkarakter partisan dan diisi oleh orang-orang dengan latarbelakang keberpihakkan pada kekuatan politik tertentu akan merusak integritas pemantauan Pemilu.

DPR tentu akan membahas secara kritis dan mendasar Pasal-pasal di atas, mengingat pengawasan, pemantauan dan penegakan hukum merupakan faktor-faktor strategis yang menentukan terwujudnya Pemilu demokratik.

PESERTA PEMILU 2004 DAN WEWENANG KPU

Peserta Pemilu tahun 2004 menurut Pasal 22 E Amandemen ke-3 Undang-undang Dasar 1945 adalah Parpol untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD serta perseorangan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Disamping itu, sesuai dengan Pasal 6 ayat (2) Amandemen ke-3 UUD 1945 diatur, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik Peserta Pemilu sebelum pelaksanaan Pemilu.

Dalam Pasal 14 ayat (1) RUU Pemilu, telah dirumuskan syarat Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu, yakni :

a. Diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang tentang Partai Politik;

b. Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah Propinsi;

c. Memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah Kabupaten/ Kota di Propinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b;

d. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang pada setiap kepengurusan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Anggota Partai Politik;

e. Pengurus sebagaimana dimaksud pada huruf b dan c harus mempunyai kantor tetap;

f. Mengajukan nama dan tanda gambar Partai Politik.

Selanjutnya dalam Pasal 145 RUU Pemilu dinyatakan bahwa Parpol Peserta Pemilu tahun 1999 yang memperoleh 2% (dua persen) atau lebih dari jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPRD Propinsi atau DPRD Kabupaten/ Kota yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (satu perdua) jumlah Propinsi dan di ½ (satu perdua) Kabupaten/ Kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu tahun 1999. Inilah ketentuan yang disebut "*electoral threshold*" yang tengah diperjuangkan penundaan berlakunya hingga Pemilu 2009 oleh sejumlah Parpol Peserta Pemilu 1999, mengingat aturan ini dipandang tidak "*fair*" terhadap mereka.

lebih jauh ditentukan wewenang KPU menetapkan keabsahan syarat-syarat sebagaimana di maksud pada Pasal 14 ayat (1) RUU Pemilu dan penetapan dimaksud bersifat final, serta menetapkan tata cara penelitian dan melaksanakan penelitian keabsahan syarat-syarat dimaksud.

Pasal 16 ayat (2) RUU Pemilu selanjutnya mengatur, penetapan Partai Politik Peserta Pemilu dilaksanakan 1 (satu) tahun sebelum hari pemungutan suara.

Pasal-pasal dalam RUU Pemilu di atas berhubungan erat dengan RUU Partai Politik, yang menyangkut syarat pembentukan Partai Politik, yakni keharusan mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah Propinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah Kabupaten/Kota pada setiap Propinsi yang bersangkutan, dan 50% (lima puluh persen) dari jumlah Kecamatan pada setiap Kabupaten/ Kota yang bersangkutan.

Untuk Partai Politik yang terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM sesudah Pemilu 1999, Pemerintah melakukan penelitian secara administratif dan substantif terhadap akta pendirian dan syarat-syarat pendirian Parpol.

Dengan begitu, maka dapat disimpulkan bahwa KPU melaksanakan verifikasi administratif dan faktual dalam kerangka seleksi Partai Politik Peserta Pemilu sebagai berikut:

1. Terhadap Partai Pelitik Peserta Pemilu 1999 berdasarkan Pasal 14 ayat (1) serta Pasal 145 RUU Pemilu.
2. Terhadap Partai Politik yang berdiri sebelum Pemilu 1999 di luar Partai Politik Peserta Pemilu 1999 berdasarkan Pasal 14 ayat (1) RUU Pemilu.
3. Terhadap Partai Politik yang berdiri sesudah Pemilu 1999 setelah adanya penelitian administratif dan substantif serta pengecekan calon Partai Politik yang tercantum dalam akta pendirian Partai Politik oleh Pemerintah sesuai RUU Politik.

Proses verifikasi administratif dan faktual untuk seleksi Partai Politik Peserta Pemilu oleh KPU diharapkan dapat berlangsung selama 4 –5 bulan.

550 (lima ratus lima puuh) kursi DPR akan diperebutkan oleh Parpol-Parpol Peserta Pemilu tersebut, selanjutnya seperti diuraikan pada bagian awal, Pemilu 2004 juga akan memilih Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Setiap Propinsi diwakili 4 (empat) anggota DPD.

Sesuai dengan Pasal 16 RUU Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan (ayat 1) dan untuk dapat menjadi calon anggota DPD peserta perseorangan harus memenuhi syarat, yaitu didukung sekurang-kurangnya 1% (satu psersen) jumlah Pemilih Propinsi yang tersebar di setiap Kabupaten/ Kota Propinsi yang bersangkutan.

Dalam hal ini KPU berwenang menetapkan keabsahan syarat-syarat tersebut, serta menetapkan tata cara penelitian dan melaksanakan penelitian keabsahan syarat-syarat dimaksud.

Secara tentatif, KPU mengagendakan finalisasi penetapan calon anggota DPD satu tahun sebelum pemungutan suara, mengingat kompleksitas permasalahan dan tehnis untuk verifikasi administratif serta faktual untuk menyeleksi calon anggota DPD.

Sesuai dengan bunyi Pasal 22 E dan Pasal 6 A Amandemen ke-3 Undang-undang Dasar 1945, KPU juga menjadi pelaksana pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.

Sehubungan dengan hal tersebut, tugas dan wewenang KPU adalah menetapkan keabsahan syarat-syarat dan tata cara penelitian serta melaksanakan penelitian keabsahan syarat-syarat calon Presiden/ Wakil Presiden sesuai dengan Pasal 6 Amandemen ke-3 UUD 1945 berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku mengenai cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Oleh karena pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebelum Pemilu (Pasal 6 ayat (2) Amandemen ke-3 UUD 1945), maka penetapan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan dipilih langsung harus dapat terselenggara selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah penetapan Partai Politik Peserta Pemilu.

Akan tetapi, mengingat RUU tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden belum disusun, dapat dipertimbangkan alternatif sebagai berikut :

Pertama, Pemerintah dapat menyusun dan menyampaikan pada DPR RUU Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan Pasal 6 A ayat (5) Amandemen Undang-undang Dasar 1945.

Kedua, sesuai ketentuan Pasal 6 A ayat (5) Amandemen Undang-undang Dasar 1945 tersebut, DPR menyusun RUU inisiatif tersendiri, atau menyusun Rancangan Pasal-pasal baru mengenai hal itu untuk diintegrasikan ke dalam RUU Pemilu.

Jika sebelumnya mengemuka pandangan kemungkinan terjadinya kebuntuan mengenai tindak lanjut rumusan pasal dalam Amandemen ke-3 UUD 1945 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, kini terdapat optimisme adanya kompromi setelah lobby Fraksi Partai Golkar dan Fraksi PDI Perjuangan di MPR RI menghasilkan 2 (dua) kesepakatan penting, yaitu :

Pertama, rumusan tentang pemilihan Presiden putaran pertama dan kedua dipilih langsung oleh rakyat, dengan rumusan "Dalam hal tidak ada calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam Pemilu dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden", disepakati masuk dalam

Pasal 6 A ayat (4) Amandemen ke-3 Undang-undang Dasar 1945.

Kedua, anggota MPR dipilih oleh rakyat sehingga dicapai kesepakatan rumusan "MPR terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang" (Pasal 2 ayat (1) Amandemen Undang-undang Dasar 1945).

Kesepakatan Fraksi Golkar dan Fraksi PDI Perjuangan tanggal 11 Juli 2002 tersebut tentu akan mendorong KPU untuk bekerja sesuai dengan agenda dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagaimana dipaparkan di atas.

KONFLIK INTERNAL DAN "KEPENGURUSAN KEMBAR" PARTAI POLITIK

Kecenderungan fragmentasi internal Partai Politik yang tidak terakomodasi oleh mekanisme solusi institusional berdampak lebih jauh pada perpecahan di lingkaran pimpinan Partai Politik, baik dalam bentuk berdirinya Partai Politik baru maupun lahirnya "kepengurusan kembar", jelas bukan merupakan gejala politik baru.

Pada masa pra Orde Baru, saat-saat kekuatan Orde Baru, juga pasca Soeharto kejadian tersebut dialami oleh sejumlah Partai Politik.

Menjelang pemilihan umum tahun 1999 beberapa Partai Politik seperti Golkar, Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia

dihadapkan pada persoalan keluarnya unsur-unsur kekuatan politik pendukung yang kemudian membentuk partai politik baru, seperti PKP, MKGR, Partai Murba, IPKI, Partai Persatuan, PSII dan lain-lain.

Partai-partai Politik baru tersebut kemudian dianggap memenuhi syarat untuk disahkan sebagai partai politik, beberapa diantaranya kemudian menjadi partai politik peserta pemilu.

Persoalan legalitas partai politik tidak terlalu rumit, cukup dengan memenuhi syarat-syarat yang tercantum dalam **pasal 2, 3 dan 4 Undang-undang No.2/1999 tentang Partai Politik**, yakni antara lain dapat dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (limapuluh) orang warga negara RI yang telah berusia 21 tahun (pasal 2 ayat 1), tidak boleh membahayakan persatuan dan kesatuan nasional (pasal 3), didirikan dengan akta notaris, didaftarkan pada Departemen Kehakiman RI dan pengesahannya diumumkan dalan Berita Negara RI (pasal 4).

Sampai sekarang tidak terdapat masalah dalam pembentukan partai politik baru, kecuali jika mereka yang menjadi anggota partai politik baru mewakili partai politik peserta pemilu 1999 di DPR/ MPR atau DPRD. Mereka itu jelas harus meninggalkan kursi di lembaga legislatif, karena secara administratif, politis maupun yuridis tidak lagi mewakili partai politik peserta pemilu 1999.

Masalah yang jauh lebih rumit adalah ketika terjadi konflik internal parpol yang mengakibatkan lahirnya

"kepengurusan kembar", seperti yang dialami antara lain oleh Partai Bhineka Tunggal Ika (PBI), Partai Bulan Bintang (PBB), dan terakhir Partai Kebangkitan Bangsa (PKB).

Dalam kasus Partai Bhineka Tunggal Ika (PBI), proses peradilan (perdata) berlangsung di Pengadilan Negeri Jakarta Barat, Jakarta Pusat dan Jakarta Utara yang memeriksa gugatan Nurdin Purnomo serta Tan Sunk Fuk yang menggugat Drs. L.T. Sutanto dkk, dengan materi gugatan yang pada pokoknya menyangkut "ketidakabsahan MUNAS PBI 23 – 24 Februari 2000 serta hasil-hasilnya". Proses peradilan tersebut di atas sudah berjalan hampir 2 (dua) tahun, dan sampai kini belum mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dalam kasus Partai Bulan Bintang (PBB), gugatan mulai didaftarkan oleh penggugat (Ketua Umum PBB, Prof. DR. Yusril Ihza Mahendra serta Sekjen HMS Kaban, SE, Msi) melalui kuasa hukumnya tanggal 23 Juli 2001 di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, terhadap tergugat H. Hartono Mardjono, SH dan K.H. Abdul Qadir Djaelani.

Majelis hakim dalam kasus tersebut mengeluarkan keputusan sela yang antara lain melarang H. Hartono Mardjono, SH serta K.H. Abdul Qadir Djaelani menggunakan jabatan Ketua Umum dan Sekjen DPP PBB, kemudian pada tanggal 8 dan 17 Januari 2002 majelis hakim menawarkan dading kepada kedua belah pihak.

Dalam perkembangan selanjutnya Rachmat Basoeki Soeropranoto dan H. Husein Alaidrus, SH masing-masing sebagai "PJS Ketua Umum dan Wakil Sekjen DPP PBB (Deklarasi)" menyatakan akan segera mendaftarkan diri sebagai partai politik dengan nama **Partai Bulan Bintang Deklarasi**.

Jika pilihan di atas ditempuh, maka seperti halnya pembentukan PPP Reformasi, konflik internal parpol menghasilkan terbentuknya partai politik baru.

Oleh karena jalur hukum konvensional melalui proses peradilan perdata maupun pidana dalam menyelesaikan "kepengurusan kembar" partai politik memakan waktu panjang sampai pada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka salah satu alternatif solusi yang terbuka adalah melalui proses Arbitrase ataupun Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Menurut Undang-undang No.30/ 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Arbitrase adalah *cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa*, sedangkan Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah *lembaga penyelesaian sengkete atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negoisasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.*

Alternatif lain adalah menambah fungsi "pengadilan ad hoc" pemilu sebagaimana diusulkan

dalam RUU Pemilu, tidak hanya menangani pelanggaran-pelanggaran dalam pemilu, akan tetapi juga dapat berfungsi dalam penyelesaian "kepengurusan kembar" partai politik yang dapat menghambat prospek keikutsertaan parpol yang bersangkutan dalam pemilu.

RESTRIKSI DAN ANCAMAN SANKSI DALAM RUU PARTAI POLITIK

Dibandingkan dengan berkembangnya polemik sekitar RUU Pemilu 28 (dua puluh delapan) pasal RUU tentang Partai Politik yang disampaikan oleh Pemerintah ke DPR tanggal 29 Mei 2002 tidak begitu mengisi perdebatan publik.

RUU Partai Politik – sebagaimana juga ditulis dalam Penjelasan – jelas berorientasi pada apa yang disebut "sistem multi partai sederhana atas dasar adanya keberagaman atau pluralisme yang terbatas".

Syarat untuk membentuk partai politik tidak lagi semudah seperti yang diatur dalam Undang-undang No. 2/ 1999 tentang Partai Politik, oleh karena dirumuskan syarat-syarat tambahan, yaitu keharusan mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah Propinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah Kabupaten/ Kota pada setiap Propinsi yang bersangkutan dan 50% (lima puluh persen) dari jumlah Kecamatan pada setiap Kabupaten/ Kota yang bersangkutan (Pasal 2 ayat 3b RUU Partai Politik).

Lebih jauh dalam Ketentuan Peralihan Pasal 25 ayat (2) RUU Partai Politik diatur bahwa partai politik yang

telah terdaftar di Departemen Kehakiman sesudah Pemilu 1999 untuk diakui keberadaannya harus menyesuaikan dengan Undang-undang tersebut.

Dengan begitu, sekitar 50 partai politik baru – dari 188 partai politik yang sudah terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM sampai akhir Mei lalu – dan yang masih akan dibentuk, berkewajiban untuk memenuhi syarat-syarat baru yang cukup sulit tersebut sebelum diakui legalitasnya.

Dalam kaitan dengan hal tersebut, Pemerintah mempunyai tugas antara lain (Pasal 20 ayat a – d) untuk:

(a) melakukan penelitian secara administratif dan substantif terhadap akta pendirian dan syarat-syarat pendirian partai politik;

(b) melakukan pengecekan terhadap kepengurusan calon partai politik yang tercantum dalam akta pendirian partai politik;

(c) menerima atau menolak pendaftaran partai politik;

(d) mengumumkan pendaftaran partai politik dalam Berita Negara.

Prosedur birokratik tersebut akan mengharuskan adanya proses verifikasi ganda terhadap partai politik baru, yaitu oleh Pemerintah untuk keabsahannya sebagai partai politik, dan oleh KPU untuk keabsahan sebagai partai politik peserta pemilu.

Walapun Pemerintah tidak melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi dan hak partai politik, akan

tetapi dalam Pasal 21 ayat (1) RUU Partai Politik ditegaskan, pengawasan atas pelaksanaan ketentuan Undang-undang ini dilakukan oleh Pemerintah tanpa menjelaskan secara spesifik instansi yang bertanggung jawab.

Hal yang memperoleh sorotan adalah pengawasan dan sanksi atas pelanggaran terhadap kewajiban-kewajiban partai politik (Pasal 8 RUU Partai Politik) yakni :

(a) mengamalkan Pancasila, melaksanakan Konstitusi dan peraturan perundang-undangan;

(b) memelihara dan mepertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

(c) berpartisipasi dalam pembangunan nasional;

(d) menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia;

(e) melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik;

(f) menyukseskan penyelenggaraan Pemilihan Umum;

(g) melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota;

(h) membuat pembukuan dan mengumumkan secara terbuka setiap bentuk sumbangan yang diterima untuk diketahui oleh masyarakat dan pemerintah;

(i) membuat laporan neraca keuangan secara keuangan secara berkala satu tahun sekali kepada

Komisi Pemilihan Umum (KPU) setelah diaudit oleh akuntan publik;

(j) memiliki rekening khusus dana kampanye Pemilihan Umum dan menyerahkan laporan neraca keuangan hasil audit akuntan publik kepada Komisi Pemilihan Umum paling lambat 6 (enam) bulan setelah hari pemungutan suara.

Pelanggaran terhadap kewajiban partai politik dapat dikenakan :

(a) Sanksi administratif Pasal 23 ayat (3) a – c RUU Partai Politik) yakni teguran secara terbuka, pembekuan partai politik untuk sementara sekurang-kurangnya selama satu tahun, dan pelarangan untuk mengikuti Pemilu sekurang-kurangnya satu kali pemilu.

(b) Sanksi pidana terhadap pengurus partai politik yang melakukan pelanggaran kewajiban-kewajiban partai politik berupa pidana kurungan selama-lamanya 180 (seratus delapan puluh) atau pidana denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah).

Pasal-pasal tersebut jelas memperlihatkan pada satu sisi lebih banyaknya kewajiban yang harus dilaksanakan oleh partai politik (10 kewajiban dibandingkan dengan 5 kewajiban dalam Undang-undang No.2/ 1999 tentang Partai Politik) dan luasnya otoritas Pemerintah dalam memberikan sanksi.

Dalam Undang-undang No. 2/1999 tentang Partai Politik, pengawasan terhadap partai politik dilakukan oleh Mahkamah Agung, dan sebelum proses peradilan untuk pelaksanaan kewenangan harus ditempuh prosedur, "Mahkamah Agung RI memberikan peringatan secara tertulis sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut dalam waktu 3 (tiga) bulan", juga dijelaskan tentang pengertian sanksi administratif.

Sementara dalam RUU Partai Politik tidak dijelaskan pengertian sanksi administratif (atau sanksi administratif diartikan secara luas), tidak diatur prosedur penerapannya, dan yang lebih penting pemberian otoritas politik pada Pemerintah – apalagi tanpa menunjuk secara spesifik institusinya – akan menjadi ancaman politik tersendiri bagi partai politik.

Pemerintah pula yang mengajukan pengaduan secara hukum jika terjadi pelanggaran atas Pasal 16 ayat (2), (3), (4), dan (5) RUU Partai Politik yakni :

(2) Partai Politik dilarang :

a. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Konstitusi atau peraturan perundang-undangan; atau

b. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah dalam mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; atau

c. melakukan kegiatan yang bertentangan dengan kebijakan Pemerintah dalam memelihara persahabatan dengan negara lain.

(3) Partai Politik dilarang :

a. menerima dan memberikan sumbangan dalam bentuk apapun dari atau kepada pihak asing, baik langsung maupun tidak langsung; atau

b. menerima sumbangan,baik berupa barang maupun uang, dari pihak manapun tanpa mencantumkan identitas yang jelas; atau

c. menerima sumbangan dari perorangan dan/ atau perusahaan/ badan usaha melebihi batas yang ditetapkan; atau

d. meminta atau menerima dana dari badan usaha milik negara/ daerah dan organisasi kemanusiaan.

(4) Partai Politik dilarang mendirikan badan usaha dan/ atau memiliki saham suatu badan usaha.

(5) Partai Politik dilarang menganut, mengembangkan, dan menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/ Marxisme-Leninisme.

Pemerintah mengajukan pengaduan atas terjadinya pelanggaran terhadap larangan ini bagi partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), serta ayat (5) sesuai dengan hukum acara yang berlaku.

Sebagaimana diketahui menurut Ketentuan Umum Undang-undang No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, pengaduan adalah pemberitahuan disertai permintaan oleh pihak yang berkepentingan kepada

pejabat yang berwenang untuk menindak menurut hukum seorang yang telah melakukan tindak pidana aduan yang merugikannya.

Istilah pengaduan sendiri mengandung sejumlah kerancuan jika kita mengacu pada pengertian pengaduan yang terdapat dalam KUHAP maupun KUHP.

Juga tidak jelas, isntitusi mana di lingkungan pemerintah yang dapat "mengajukan pengaduan".

Alangkah beratnya partai politik jika harus menghadapi "pengaduan" dari berbagai institusi pemerintah, demikian pula penyidik yang menurut Pasal 106 KUHAP wajib segera melakukan tindakan penyidikan yang diperlukan. Tambahan pula, menurut Pasal 74 KUHP terdapat tenggang waktu 6 (enam) bulan sejak terjadinya tindak pidana, dan dapat ditarik kembali dalam waktu 3 (tiga) bulan setelah pengaduan diajukan (Pasal 75 KUHP).

Peran pemerintah yang luas dalam pengawasan dan penerapan sanksi yang diuraikan di atas seharusnya lebih diperjelas baik kelembagaannya maupun prosedur dan mekanismenya, sehingga menghindari terjadinya instrumentasi Undang-undang Partai Politik untuk kepentingan politik penyelenggara kekuasaan negara.

LEMBAGA "*RECALLING*"

Salah satu persoalan pelik yang muncul dalam kehidupan parlemen kita adalah ketidakberdayaan pimpinan partai politik untuk mengganti anggota-anggotanya yang duduk sebagai wakil rakyat di tingkat

pusat maupun daerah, kemudian seiring perjalanan waktu melakukan "pembangkangan" terhadap partai, menyeberang ke Parpol lain bahkan membentuk Parpol baru namun tetap duduk di kursi lembaga perwakilan rakyat.

Wakil rakyat yang menampilkan sikap dan perilaku politik demikian kokoh bercokol di kursi MPR, DPR atau DPRD, walaupun pimpinan Parpol sudah secara resmi memecatnya dari keanggotaan, meminta pimpinan lembaga perwakilan rakyat untuk memberhentikan, mendesak KPU agar dapat memberikan rekomendasi penggantian keanggotaan mereka, serta upaya-upaya lain untuk menggusur para anggota lembaga perwakilan rakyat yang dimaksud.

Peristiwa-peristiwa politik yang melemahkan kewibawaan pimpinan Parpol tersebut di atas bersumber pada tidak adanya landasan hukum untuk melakukan "*recalling*". Yang ada dalam perundang-undangan sekarang hanya ketentuan mengenai "berhenti antar waktu".

Anggota DPR berhenti antar waktu sebagai anggota – demikian bunyi Pasal 14 ayat (1) Undang-undang No.3/ 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD - karena meninggal dunia, permintaan sendiri secara tertulis kepada pimpinan MPR/ DPR, bertempat tinggal di luar wiayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat berdasarkan keterangan yang berwajib, dinyatakan

melanggar sumpah/ janji sebagai wakil rakyat dengan Keputusan MPR/ DPR, dan terkena larangan perangkapan jabatan.

Maka, walaupun status wakil rakyat itu sudah merupakan orang yang dipecat dari partai, telah mengibarkan bendera Parpol baru, atau meninggalkan fraksi (ada yang jadi "fraksi non-fraksi"), pimpinan Papol tidak mempunyai kekuatan hukum untuk memberhentikannya sebagai wakil rakyat yang terpilih oleh pemilih Parpol asal.

Itulah sebabnya, sejumlah pimpinan Parpol bersepakat untuk membangkitkan kembali Pasal-pasal tentang Lembaga "*Recalling*" dalam perundang-undangan politik yang akan datang.

Institusi "*Recalling*" pada masa Orde Baru menghasilkan trauma politik tersendiri karana banyak memakan korban wakil-wakil rakyat yang berbeda pandangan politik dengan penguasa ataupun pimpinan Parpolnya. Pada waktu itu,landasan hukumnya amat kokoh, dan disebut sebagai "hak mengganti".

Sejak lahirnya Undang-undang No. 16/ 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD sampai terjadinya perubahan Kedua yakni Undang-undang No.2/ 1985, Pasal "hak mengganti" tetap dipertahankan, walaupun dalam Undang-undang No. 2/ 1985 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD (Perubahan kedua) Pasal 43 terdapat sedikit perubahan, seperti dalam dua ayat pertama sebagai berikut: