



# LAPORAN PENELITIAN

## REKAYASA SISTEM PEMILU UNTUK MENINGKATKAN KUALITAS REPRESENTASI POLITIK DI INDONESIA



Disusun Oleh :  
**Ronny Basista**  
**Anto Hidayat**

**SKEMA PENELITIAN: PENELITIAN PENGEMBANGAN DAN  
INOVASI**

**REKAYASA SISTEM PEMILU UNTUK MENINGKATKAN  
KUALITAS REPRESENTASI POLITIK DI INDONESIA**

Oleh:

**Ronny Basista**  
Universitas Terbuka  
**Anto Hidayat, M.Si**  
Universitas Terbuka

**Universitas Terbuka**  
**2023**

**LEMBAR PENGESAHAN USULAN PENELITIAN  
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS TERBUKA**

1	A	Judul Penelitian	:	Rekayasa Sistem Pemilu untuk Meningkatkan Kualitas Representasi Politik di Indonesia
	B	Skema Penelitian	:	Penelitian Pengembangan dan Inovasi
	C	Area Penelitian (Diisi khusus untuk Penelitian Pengembangan Institusi)	:	
2	Pelaksana			
	A. Ketua			
	1)	Nama Lengkap & Gelar	:	Ronny Basista, M.Si
	2)	NIP/NIDN	:	197701102008121002/0010017701
	3)	Golongan Kepangkatan	:	IIIc
	4)	Jabatan Akademik	:	Lektor
	5)	Fakultas	:	FHISIP
	6)	Unit Kerja	:	UT Pekanbaru
	7)	Program Studi	:	Ilmu Pemerintahan
	B. Anggota (ke-1)			
	1)	Nama Anggota 1	:	Anto Hidayat, S.IP., M.Si.
	2)	NIP/NIDN	:	
	3)	Jabatan Fungsional	:	Lektor
	4)	Fakultas	:	FHISIP
	5)	Program Studi	:	Ilmu Pemerintahan
	6)	Unit Kerja	:	UT Pusat
	B. Anggota (ke-2)			
	1)	Nama Anggota 1	:	
	2)	NIP/NIDN	:	
	3)	Jabatan Fungsional	:	
	4)	Fakultas	:	
	5)	Program Studi	:	
	6)	Unit Kerja	:	
	B. Anggota (ke-3):			
	1)	Nama Anggota 2	:	
	2)	NIM	:	
	3)	Jabatan	:	
4)	Fakultas	:		
5)	Program Studi	:		
6)	Universitas	:		
4	A	Tahun Penelitian	:	2023
	B	Lama Penelitian	:	1 Tahun
5	Biaya Penelitian			
	A	Diusulkan	:	Rp. 86.550.000
	B	Disetujui	:	Rp. 81.500.000
6	Sumber Biaya		:	DIPA
7	Pemanfaatan Hasil Penelitian			
	A	Seminar	:	Nasional/Regional/Internasional****
	B	Jurnal	:	UT/Nasional/Internasional****
8	Luaran Penelitian Lainnya		:	HKI dan Laporan

Mengetahui  
Direktur UPBJJ Pekanbaru

Dr. Iqbal Miftakhul Mujtahid, M.Si  
NIP. 198206062008121001



Menyetujui  
Ketua LPPM

Pekanbaru, 20 November 2023  
Ketua Tim,

Ronny Basista, M.Si.  
NIP. 197701102008121002

Prof. Dra. Dewi Artati Padmo Putri, M.A., Ph.D.  
NIP. 196107241987102003

## DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN USULAN PENELITIAN .....	i
DAFTAR ISI.....	ii
DAFTAR TABEL .....	iii
DAFTAR GRAFIK.....	iv
DAFTAR GAMBAR.....	v
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	4
1.3. Tujuan.....	4
1.4. Orisinalitas, Urgensi dan Keluaran Penelitian .....	4
1.5. Kontribusi Akademik .....	5
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	6
2.1. Desain Sistem Pemilu .....	6
2.2. Rekayasa Sistem Pemilu .....	8
2.3. Pelembagaan Sistem Kepartaian .....	8
BAB III METODE PENELITIAN.....	10
3.1. Jenis Penelitian .....	10
3.2. Pengumpulan Data .....	10
3.3. Analisa Data.....	10
BAB IV HASIL DAN LUARAN PENELITIAN .....	12
4.1. Tarik-Menarik Kepentingan dalam Penentuan Sistem Pemilu .....	12
4.2. Dampak Sistem dan Aturan Pemilu yang Diadopsi .....	16
A. 4.2.1. Terhadap Sistem Kepartaian .....	16
B. 4.2.2. Terhadap Disproporsionalitas .....	19
C. 4.2.3. Terhadap Peserta Baru.....	21
4.3. Sumber Masalah Elemen Pemilu: Pendataan Daerah .....	25
D. 4.3.1. Penataan Daerah Pemilihan yang Tidak Berimbang.....	25
E. 4.3.2. Perimbangan yang (Tidak) Wajar .....	26
F. 4.3.3. Penentuan Kursi Dapil yang Serampangan .....	28
G. 4.3.4. Batasan Dapil yang Rancu .....	31
4.4. Faktor-faktor yang Menghambat Reformasi UU Pemilu .....	35
4.5. Rekomendasi Sistem Pemilu .....	38
4.6. Rencana Penelitian Lanjutan .....	44
BAB V PENUTUP.....	46
5.2. Kesimpulan .....	46
5.2. Saran .....	46
Daftar Pustaka.....	48

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 4. 1: Perbandingan Data Tiga Pemilu Terakhir (2009-2019).....	20
Tabel 4. 2 : Syarat Mendirikan Partai dan Mengikuti Pemilu 1999-2019....	21
Tabel 4. 3: Parpol Baru pada Pemilu 2014 dan 2019 .....	23
Tabel 4. 4: Alokasi Kursi Dapil DPR pada Pemilu 1999.....	25
Tabel 4. 5: Alokasi Kursi pada Pemilu 2004 .....	27
Tabel 4. 6: Alokasi Kursi pada Pemilu 2009 .....	30
Tabel 4. 7 : Alokasi Kursi pada Pemilu 2014 .....	32
Tabel 4. 8 : Perbandingan Alokasi Kursi Pemilu 2014 dan 2019 .....	33
Tabel 4. 9 : Simulation of seat allocation for plurality and PR.....	42

## DAFTAR GRAFIK

Grafik 1 .....	2
Grafik 2 .....	19

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Peta Indonesia.....	45
------------------------------	----

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

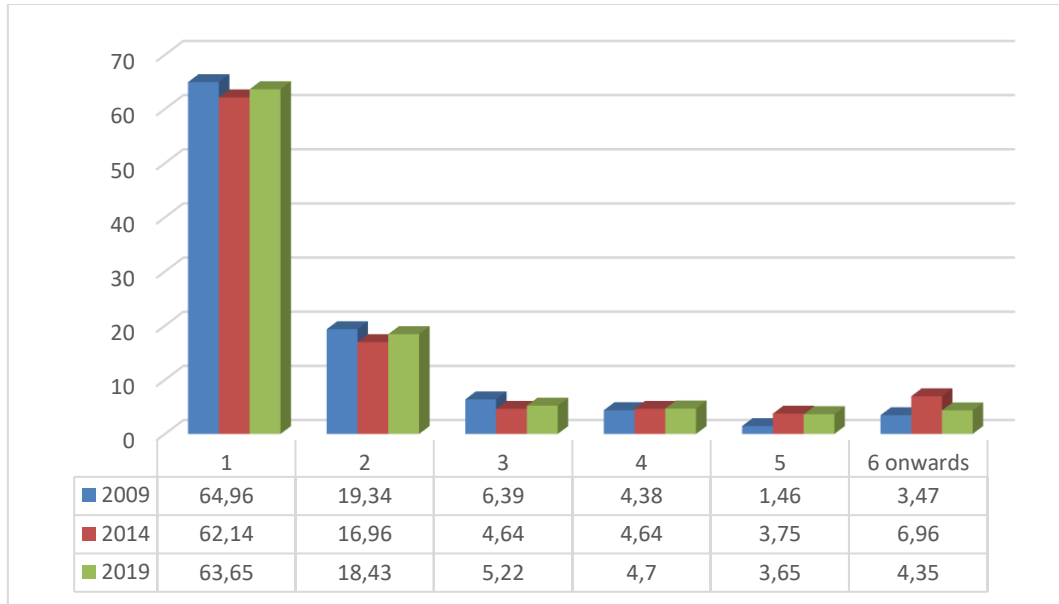
Indonesia menggunakan sistem pemilu proporsional daftar tertutup sebanyak 8 kali, yakni pada pemilu pertama 1955, 6 kali pemilu masa Orde Baru/Orba (1971-1997) dan pemilu pertama era reformasi (1999). Pada pemilu 2004, terjadi perubahan sedikit ke sistem proporsional semi-open. Berkat koreksi dari Mahkamah Konstitusi (MK), sejak 2009 Indonesia menerapkan sistem pemilu proporsional daftar terbuka (Open List Proportional Representation). Sistem terakhir ini meniscayakan kandidat dengan perolehan suara terbanyak akan mengklaim kursi apabila perolehan suara partai beserta calegnya memenuhi quota (Bilangan Pembagi Pemilih/BPP). Tidak seperti closed-list yang keterpilihan berdasarkan nomor urut caleg yang didaftarkan partai, menurut sistem open-list, caleg dengan perolehan suara terbanyak di antara para caleg dalam daftar caleg partai akan otomatis berhak mendapatkan kursi tanpa perlu melihat di nomor urut berapa si caleg.

Penerapan sistem open-list PR ini berimplikasi pada dua hal. Pertama, karena dalam surat suara masih mencantumkan urutan caleg pada kenyataannya pemilih masih cenderung menandai pilihannya atas caleg urutan-urutan atas ketimbang urutan-urutan bawah. Dengan demikian para caleg yang berada di urutan-urutan atas (1-3) tingkat keterpilihannya sangat tinggi. Grafik 1 menggambarkan hal ini.



Grafik 1

Persentase keterpilihan berdasarkan posisi di surat suara pada Pemilu 2009, 2014 dan 2019.



Sumber: Data dari KPU, diolah oleh peneliti.

Berdasarkan grafik di atas, sejak pemilu 2009 hingga 2019, caleg yang berada di urutan-urutan atas masih mendominasi kursi Senayan. Jika digabungkan dari nomor urut 1-3, persentasenya lebih dari 80 persen. Sehingga dengan demikian, sistem open-list sesungguhnya tidak begitu berdampak karena kecenderungan pemilih masih tertuju pada caleg urutan teratas. Yang menjadi masalah adalah bahwa karena caleg yang terpilih itu tidak ada yang melampaui quota satu kursi (BPP), maka tingkat representasinya rendah. Sejak pemilu 2004, hanya ada 2 caleg yang melampaui BPP, yakni Saleh Djasit dari Dapil Riau 1 dan Hidayat Nurwahid dari Dapil DKI 2. Pada tiga pemilu terakhir tidak ada satupun caleg terpilih yang berhasil melampaui BPP.

Efek kedua lebih buruk lagi. Sejak penerapan open-list PR, kasus jual-beli suara semakin meningkat dari pemilu ke pemilu (Aspinall dan Sukmajati 2016). Persaingan tidak lagi antar-parpol melainkan yang lebih sengitnya adalah antarcaleg sesama parpol (internal). Hal inilah yang menyebabkan

lemahnya koherensi parpol. Program yang diusung parpol dalam kampanye pemilu tidak lagi penting karena ditindih oleh profil pribadi caleg. Secara umum, caleg yang populer dan memperoleh suara yang signifikan adalah mereka yang menjanjikan perbaikan jalan dan jembatan, merenovasi rumah ibadah, dan menyediakan jasa lainnya (Aspinall 2014). Para caleg berlomba-lomba dan intensif mengeluarkan dana dan materi untuk mempengaruhi para pemilih, bukan lagi program partai yang dikumandangkan dalam kampanye. Hal ini tidak berhenti di sini.

Adu kekuatan dana semakin sengit mana kala para caleg juga membentuk Tim Sukses sendiri di luar Tim Sukses parpol. Para tim sukses ini tidak jarang bertikai satu sama lain, padahal sesama parpol. Partai hanya berperan seolah sebagai wadah untuk mencalonkan mereka yang memiliki dana besar dan popularitas tinggi (Aspinall 2019). Tidak ada kewajiban bagi partai untuk mencalonkan seseorang yang berasal dari Dapil tertentu sehingga akibatnya Caleg yang tidak berasal dari Dapil tertentu mewakili Dapil tersebut di Senayan. Hal ini menghambat munculnya politisi lokal untuk berkancah di tingkat nasional karena kebanyakan caleg berasal dari Ibukota (Mujani dan Liddle 2010).

Dalam hal pembentukan pemerintahan, pemilu menghasilkan pemerintahan yang terbentuk berdasarkan kepentingan jangka pendek ketimbang kesamaan ideologi. Saat pemilu, seolah terjadi kompetisi. Ketika pemilu usai, hampir semua pihak dapat bagian, tergantung negosiasi antarpimpinan parpol. Pada akhirnya masyarakat berpikir, apakah perlu dilakukan pemilihan umum yang menguras energi dan dana luar biasa namun pada akhirnya (hampir) semua mendapatkan porsi di pemerintahan. Dalam istilah Katz dan Mair (1995), sistem kepartaian yang kita hasilkan ini bak sistem kartel. Slater (2004, 2006, 2018) dengan sangat bagus mendedahkan bagaimana pemerintahan Indonesia era reformasi ini dibangun berlandaskan sistem kartel. Pemilu menjadi tidak ada harganya, dan menurut Slater jika ini masih terus terjadi maka akan merusak tatanan demokrasi di Indonesia.

Dampak penerapan sistem pemilu proporsional terbuka telah digaungkan oleh berbagai kalangan, mulai dari akademisi hingga aktivis. Sejumlah parpol pun merasakan demikian, namun tidak ada keinginan untuk mengubah sistem yang ada. Di samping itu, berbagai masukan terhadap para pembuat undang-undang dinilai tidak signifikan karena hanya memodifikasi threshold dan mengutak-atik Dapil yang justru memperburuk representasi. Akibat utak-atik-gatuk Dapil, ada daerah yang overrepresented dan ada yang underrepresented. Ketidakjelasan proposal yang diajukan berbagai kalangan disinyalir salah satu penyebab tiadanya perubahan yang signifikan terhadap undang-undang pemilu. Kecuali untuk pemilu 2024, undang-undang pemilu selalu diperbarui namun tidak dapat memperbaiki keadaan.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Penelitian ini berangkat dari permasalahan yang diuraikan di atas. Bagaimana dampak buruk sistem proporsional terbuka dan apa sajakah langkah-langkah yang diperlukan untuk membenahinya?

## **1.3. Tujuan**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendedahkan persoalan-persoalan yang timbul dari sistem yang ada dan merumuskan suatu proposal sistem pemilu alternatif yang diyakini mampu mengeliminir persoalan yang timbul dan membantu menciptakan pemerintahan yang acceptable.

## **1.4. Orisinalitas, Urgensi dan Keluaran Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian yang mengkombinasikan antara penelitian lapangan yang berangkat dari pengamatan, wawancara dan diskusi kelompok maupun individual secara mendalam dengan penelusuran kepustakaan terhadap topik yang diteliti. Luaran penelitian ini berupa artikel jurnal dan paten.

Luaran penelitian berupa artikel yang berjudul *Tantangan Reformasi Undang-Undang Pemilu di Indonesia* saat ini dalam proses direview di **Jurnal Legislasi Indonesia** (Sinta 2). Adapun paten akan diajukan setelah penelitian tahun kedua.

The screenshot shows the submission page for the journal 'Jurnal Legislasi Indonesia'. The page header includes the journal's logo, ISSN 2579-5562 (Online), and navigation links. The main content area displays the submission details for article #1093, which is currently 'In Review'. The submission information includes the author (Ronny Basista), title ('Tantangan Reformasi Undang-Undang Pemilu di Indonesia'), original file (1093-3821-2-SM.docx), and supplementary files (1093-3822-1-SP.pdf). The submission date is February 6, 2023, and the editor is Melita Meliala. The page also features a sidebar with various journal tools and a 'Submit a Proposal' button.

Home / User / Author / Submissions / #1093 / Summary

### #1093 Summary

Summary | Review | Editing

#### Submission

Authors	Ronny Basista
Title	Tantangan Reformasi Undang-Undang Pemilu di Indonesia
Original file	<a href="#">1093-3821-2-SM.docx</a> 2023-02-03
Supp. files	<a href="#">1093-3822-1-SP.pdf</a> 2023-02-03 <a href="#">Add a Supplementary File</a>
Submitter	Mr. Ronny Basista
Date submitted	February 6, 2023 - 01:49 AM
Section	Articles
Editor	Melita Meliala, S.H., M.H.
Author comments	Semoga dapat dipublikasikan, terima kasih.

#### Status

Status In Review

Submit a Proposal

Template Naskah

Journal Template

Pernyataan Penulis

Journal Template

» Editorial Board

» Peer Reviewers

» Publication Ethics

» Author Guidelines

» Abstracting & Indexing

» Unique Visitors

Journal Tools

MENDELEY G grammarly

## 1.5. Kontribusi Akademik

Penelitian ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan diharapkan berkontribusi secara praktis bagi perbaikan sistem pemilu di Indonesia.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1. Desain Sistem Pemilu**

Para pakar pemilu memandang bahwa representasi yang fair merupakan standar paling penting untuk menilai suatu sistem pemilu. Sistem yang sederhana dan transparan lebih direkomendasikan karena dinilai lebih fair dan membantu mereka yang kalah memahami sebab kekalahan mereka. Tentu saja, sistem yang sederhana itu kadang kala dalam praktiknya tidak fair karena tidak cukup mewakili (representasi). Dari beberapa kriteria, sistem proporsional dikenal luas mampu mempromosikan keterwakilan berimbang (Cox, 2006).

Sebagaimana dalam praktiknya di Indonesia, sistem proporsional membutuhkan daerah pemilihan (dapil) berwakil jamak (multi-member districts) di mana berbagai tingkatan legislatif dikonteskan pada dapil tersebut. Para pemilih menandai satu pilihannya dan keterpilihan para calon legislator (caleg) berdasarkan persentase suara yang diperoleh partainya. Jika partainya berhak mendapatkan kursi maka penentuan kursi berdasarkan perolehan suara terbanyak di antara para caleg dalam satu partai (proporsional terbuka) atau berdasarkan urutan yang sudah ditentukan (proporsional tertutup). Sistem proporsional cenderung merefleksikan persentase suara selaras dengan persentase perolehan kursi masing-masing parpol. Dengan demikian, sistem ini jarang menghasilkan partai pemenang mayoritas dan memungkinkan partai-partai kecil memperoleh kursi (tergantung threshold).

Sementara itu, hanya tersedia satu kursi di dapil dengan sistem pluralitas/mayoritarian (single-member district/SMD) di mana kandidat yang memperoleh suara terbanyak akan otomatis memenangkan satu-satunya kursi yang tersedia di dapil. Karena hanya satu kursi yang dikonteskan maka efeknya adalah banyak suara pemilih yang tak terpakai

(wasted votes) karena tidak diperhitungkan lagi. Dengan demikian, sistem SMD cenderung mendiskriminasi partai-partai kecil (O'Neil, 2012).

Kebanyakan negara yang menggunakan sistem pluralitas/mayoritarian atau first past the post (FPTP) dengan varian SMD cenderung menghasilkan sistem dua-partai atau maksimal tiga partai besar yang memperoleh kursi di parlemen. Satu partai lazimnya memperoleh suara mayoritas di parlemen dan menjanjikan pemerintahan yang stabil. Namun hal ini tidak berlaku di semua negara. Sistem pluralitas menghambat perwakilan dari kelompok-kelompok minoritas kecuali mereka terkonsentrasi secara geografis di suatu area. Dalam kasus di Indonesia, Fraenkel & Aspinall (2013) mengingatkan bahwa sistem SMD pernah dipertimbangkan namun pada akhirnya ditolak karena para tokoh politik khawatir sistem ini akan menafikan keberadaan kelompok-kelompok minoritas. Sistem pemilu seyogyanya diklasifikasikan berdasarkan level keragamannya di mana hal ini diekspresikan secara geografis dan dari berbagai lapisan masyarakat (M. S. Shugart & Carey, 1992).

Untuk mereduksi distorsi dan kelemahan sistem SMD, sejumlah negara mengadopsi sistem campuran di mana sistem pluralitas digunakan untuk memilih sebagian legislator dan sebagian lainnya menggunakan sistem proporsional (daftar tertutup). Beberapa negara yang mengadopsi sistem pemilu campuran (mixed-member proportional/MMP) adalah Jerman, Mexico, Venezuela dan New Zealand. Sistem proporsional dalam sistem campuran ditentukan berdasarkan prinsip "top-up" dari sistem SMD (Vowles, 1995). Selain MMP, sistem campuran mengenal Sistem Paralel atau mixed-member majoritarian (MMM). Sistem ini mengkombinasikan sistem proporsional dengan sistem pluralitas tanpa berkaitan satu sama lain alias tidak seperti prinsip MMP. Jepang, Filipina, Thailand dan Korea Selatan merupakan contoh negara-negara yang mengadopsi sistem paralel. Sistem ini tidak seproporsional sistem MMP bahkan cenderung mendekati Sistem Pluralitas kecuali dari aspek marginnya (M. Shugart & Wattenberg, 2003).

## **2.2. Rekayasa Sistem Pemilu**

Mengubah sistem pemilu dari pluralitas/mayoritarian ke sistem proporsional maupun sebaliknya lebih sulit daripada memodifikasi sistem yang ada. Dalam negara yang baru demokratis, ideologi memainkan peran yang esensial dalam proses reformasi sistem pemilu. Pengalaman yang minim dan pengetahuan yang terbatas akan dampak sistem-sistem pemilu menghasilkan kebingungan di antara para pembaharu sistem pemilu.

Para pakar pemilu menyarankan sistem pemilu yang diadopsi setidaknya mempromosikan, pertama, keterwakilan partai yang fair. Kedua, pemerintahan yang baik, dan ketiga, keterwakilan lokal yang memadai. Ketiga kriteria ini berhubungan dengan akuntabilitas, baik itu akuntabilitas partai terhadap para pendukung, maupun akuntabilitas pemerintah terhadap masyarakat, yang tidak dapat dimaksimalkan secara bersamaan (Cox, 2006).

Kelompok pakar lainnya melihat performa pemerintahan merupakan faktor terpenting ketika menilai suatu sistem pemilu. Hermens, (1972) menyebut yang paling penting adalah mewujudkan pemerintahan yang stabil. Huber & Powell, (1994) dan Powell & Vanberg (2000) mengisyaratkan untuk mengevaluasi sistem pemilu berlandaskan apakah sistem itu akan (atau sudah) menghasilkan suatu pemerintahan yang kebijakan-kebijakannya relatif seiring atau mendekati kehendak warga secara median. Mereka sepakat bahwa baik pemerintahan yang stabil maupun kebijakan yang selaras dengan kehendak rakyat juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain selain sistem pemilu.

## **2.3. Pelembagaan Sistem Kepartaian**

Dalam terminologi politik, sistem kepartaian didefinisikan sebagai keberadaan sejumlah partai yang beroperasi dalam suatu negara dalam suatu organisasi yang mantap dan dapat dideskripsikan dalam jumlah. Para ahli tidak mengidentifikasi lebih lanjut bentuknya seperti apa, namun dalam buku klasik karya Duverger, (1954) disebutkan bahwa selain sistem

kepartaian tunggal yang muncul di beberapa negara otoriter, ada dua bentuk sistem kepartaian, yakni sistem dua-partai dan sistem multi-partai. Dalam pendekatan mutakhir tentang multi-partai, klasifikasinya tidak saja berdasarkan jumlah partai politik, tetapi juga memasukkan aspek kompetisi di antara partai-partai politik (Dahl, 1966), ukuran partai berdasarkan jumlah kursi dan suara (Blondel, 1978), dan jarak ideologi antar partai-partai politik (Sartori, 1976).

North, (1990) mendefinisikan pelembagaan sebagai aturan permainan, baik formal maupun informal, di mana karakteristiknya mendefinisikan bagaimana permainan itu diatur. Sedangkan menurut (MacIntyre, 2003), pelembagaan merupakan kendala-kendala yang membentuk perilaku di segala bidang aktivitas manusia, mulai dari interaksi sosial hingga pertukaran ekonomi hingga kerjasam internasional. Pelembagaan juga bisa diartikan sebagai aturan-aturan formal, prosedur kepatuhan dan prosedur operasi standar yang membentuk struktur hubungan antar individu dalam berbagai unit politik dan ekonomi (Steinmo et al., 1992).



## **BAB III METODE PENELITIAN**

### **3.1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini mengelaborasi berbagai kemungkinan dari rekayasa sistem pemilihan umum. Perekayasaan sistem pemilu (electoral engineering) menuntut ketelitian dalam menghitung dampak dari pemetaan daerah pemilihan umum, distribusi kursi perdapil, threshold dan proses pencalonan. Oleh karena itu, penelitian ini dalam beberapa hal akan menggunakan data kuantitatif untuk mengkomparasi sistem pemilu yang diadopsi dengan sistem pemilu di berbagai negara. Pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami dinamika politik berkaitan dengan tarik-menarik kepentingan dalam perubahan sistem pemilu.

### **3.2. Pengumpulan Data**

Peneliti mengkonstruksi narasi event dan deskripsi proses dengan memanfaatkan berbagai dokumen dan transkrip perdebatan di DPR terkait perubahan undang-undang pemilu (sistem pemilu), data mengenai gugatan sengketa pemilu terkait pasal-pasal dari UU Pemilu, dan dokumen pendukung dari Komisi Pemilihan Umum. Wawancara dengan berbagai stakaholder pemilu seperti Anggota DPR yang membidangi Pemilu (Komisi II), komisioner KPU dan Bawaslu, Hakim Mahkamah Konstitusi, Kementerian Dalam Negeri, para petinggi partai politik hingga aktivis pemilu akan dilakukan untuk memperdalam analisa.

### **3.3. Analisa Data**

Pada akhirnya, untuk menganalisa seluruh data yang terkumpul, peneliti menggunakan pendekatan process tracing. Menurut Crasnow (2017), proses tracing adalah cara untuk membuktikan mekanisme kausalitas untuk menguji hipotesis dalam studi kasus. Goldstone (2003) menyebutkan bahwa proses tracing memuat analisis kasus secara berurutan di mana beberapa event mungkin memiliki keterkaitan satu sama lain

mengingat adanya kepentingan berbagai pihak (aktor politik) dalam proses politik Indonesia menggunakan sistem pemilu proporsional daftar tertutup.

## **BAB IV HASIL DAN LUARAN PENELITIAN**

### **4.1. Tarik-Menarik Kepentingan dalam Penentuan Sistem Pemilu**

Sudah menjadi rahasia umum bahwa politik *electoral* Indonesia ditandai oleh perubahan undang-undang pemilu yang berlangsung secara konstan. Sebagaimana praktik di beberapa negara lain, kepentingan partai-partai politik mewarnai proses perubahan UU pemilu di mana kecenderungannya adalah mendukung perubahan yang tidak terlalu merugikan mereka. Partai-partai besar umumnya lebih senang UU yang mampu meningkatkan prospek *electoral* mereka, partai-partai menengah berupaya mempertahankan dan bila memungkinkan meningkatkan status mereka. Sementara itu partai-partai kecil akan cenderung menyetujui UU yang tidak akan melempar mereka keluar dari parlemen.

Proses reformasi sistem pemilu di mana revisi undang-undang pemilihan umum (UU Pemilu) merupakan bagian dari padanya merupakan suatu studi kasus penting dalam kajian desain sistem pemilu. Undang-undang pemilu di Indonesia terus mengalami perubahan seolah tidak menemukan bentuk yang diinginkan. Perubahan-perubahan yang dilakukan, meskipun tidak signifikan, mencerminkan tarik-menarik yang kuat di antara kekuatan politik. Proses pembuatan undang-undang pemilu sendiri pada awalnya kurang mendapat perhatian publik. Setelah keruntuhan Orde Baru, atensi publik lebih tertuju pada isu-isu utama yang diangkat untuk menumbangkan rezim ini, seperti pengadilan terhadap Soeharto dan kroni-kroninya, amandemen UUD 1945, otonomi daerah dan penghapusan dwi-fungsi ABRI. (Horowitz, 2013, p. 62) Agenda reformasi tidak mengidentifikasi sistem pemilu apa yang akan digunakan kecuali pembahasan hal ini akan dimasukkan sebagai bagian dari amandemen UUD 1945.

Undang-undang pemilu pertama pascareformasi (UU No. 2, 3, 4/1999) dipahami bersama sebagai undang-undang transisi di mana akan dilakukan

revisi berdasarkan evaluasi hasil pelaksanaannya.<sup>1</sup> Namun undang-undang yang diharapkan akan merombak struktur rezim pemilu Orde Baru justru tidak mengalami perubahan yang signifikan. Sistem keterwakilan proporsional dengan daftar tertutup (*closed-list PR system*) yang berlaku pada masa Orde Baru kembali diadopsi untuk pemilu pertama era reformasi 1999. Para pembuat undang-undang mengenyampingkan berbagai aspirasi masyarakat dan kaum cerdik cendekia dalam rangka membangun fondasi yang kuat untuk sistem keterwakilan, salah satunya proposal sistem pemilu pluralitas/mayoritarian (kalangan awam di Indonesia sering menyebutnya “sistem distrik”).

Sejak 1999, revisi undang-undang pemilu berlangsung secara terus-menerus mengikuti periode DPR. Prosesnya tetap sama, draf awal rancangan undang-undang (RUU) diterima oleh DPR untuk diproses dan ditetapkan. Proses pembuatan UU ini pun mulai mengundang perhatian publik lebih besar dari sebelumnya. Meskipun advokasi gencar telah dilakukan oleh berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang *concerned* pada isu-isu pemilu, namun DPR selalu mengenyampingkan opini-opini di luar parlemen ini dengan merevisi UU pemilu selaras dengan kepentingan partai-partai di parlemen. Sementara itu Mahkamah Konstitusi (MK) berulang kali menganulir beberapa pasal dalam UU tersebut.

Perubahan-perubahan aturan dalam UU pemilu pada praktiknya hanyalah ditargetkan pada aspek-aspek normatif saja alih-alih hendak menyelesaikan masalah-masalah yang ditimbulkan. Para politisi tampaknya merasa kurang puas dengan sistem yang ada namun seolah tidak berdaya melakukan perubahan yang besar. Setiap musim revisi akan dimulai, para politisi menggaungkan “untuk menyederhanakan sistem kepartaian maka diperlukan revisi UU pemilu”. Hanya saja, metode konsensus dalam pengambilan keputusan, di mana kepentingan masing-masing partai

---

<sup>1</sup> Indra Pahlevi, “Dinamika Sistem Pemilu Masa Transisi di Indonesia,” *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional* 5, no. 2 (August 10, 2016).

diakomodasi terlebih dahulu, sering menghambat perubahan-perubahan signifikan yang potensial. Struktur dan komposisi parlemen yang menghasilkan banyak *veto players* mengartikan bahwa kekuatan politik di parlemen relatif berimbang dalam pengambilan keputusan. Hal ini ditunjukkan oleh jumlah partai parlemen efektif sejak 2004 hingga 2019 adalah 7.07, 6.13, 8.16, and 7.47.<sup>2</sup>

Partai-partai parlemen mulai memproteksi diri dari masuknya pemain baru melalui penerapan syarat ketat untuk mendapatkan kursi (*parliamentary threshold*). Tiadanya aktor-aktor baru yang diharapkan membawa perubahan signifikan terhadap undang-undang pemilu melanggengkan revisi kecil-kecilan yang dilakukan oleh para pemain lama. Tidak ada satu pun partai baru yang berhasil masuk parlemen melalui pemilu 2019, yang semakin memantapkan posisi aktor-aktor lama dengan karier yang panjang dalam proses pembuatan UU pemilu. Kepada mereka inilah nasib UU pemilu ditentukan dengan hasil tidak ada perubahan yang signifikan hingga hari ini.

Sebagian konsekuensi dari ketiadaan pemain baru, sistem pemilu yang ada berhasil memfasilitasi stabilitas pemerintahan. Perubahan institusional paling penting pasca Soeharto adalah pemilihan presiden dari tak langsung menjadi langsung. Pemilihan presiden langsung mulai 2004 membantu menciptakan pemerintahan yang relatif stabil namun tidak berarti lebih efektif. Dengan rata-rata jumlah efektif partai di parlemen berkisar tujuh hingga delapan dan tidak terlalu jauhnya kutub politik antar partai, menurut tipologi Sartori,(Sartori, 1976) sistem kepartaian di Indonesia dikategorikan pluralisme sederhana.

Dengan adanya stabilitas politik, institusi yang efektif pun menjadi terbatas. Ada yang menyebut sistem kartel yang menyebabkan stabilitas,

---

<sup>2</sup> Angka ini mengikuti perhitungan yang diajukan oleh M. Laakso and R. Taagepera, “‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe,” *Comparative Political Studies* 12, no. 1 (1979): 3–27.

karena pada akhirnya semua partai politik mengambil peran dalam pemerintahan sehingga meminimalisir oposisi.<sup>3</sup> Hal ini berisiko membuat kompetisi *electoral* menjadi tidak relevan. Stabilitas politik juga tercipta dari cara pemimpin pemerintahan (presiden) dalam merangkul oposisi. Koalisi pemerintahan yang lemah seperti yang ditampilkan Presiden Yudhoyono berhasil mempertahankan stabilitas pemerintahannya sepanjang 2004 hingga 2014 namun lemah dari sisi efektivitas.(Mietzner, 2012, pp. 119–134) Stabilitas juga dipromosikan oleh institusi-institusi formal dan informal dalam hubungan presiden-DPR.<sup>4</sup>

Stabilitas politik tidak serta-merta meningkatkan proses reformasi undang-undang pemilu. Begitu pula halnya dengan pemilihan umum serentak, tidak pula menghasilkan perubahan yang signifikan dari gaya pemerintahan. Para pembuat UU berharap *coattail effect* dapat menghasilkan sistem kepartaian yang lebih koheren, namun *split ticket voting* pada kenyataannya menghasilkan komposisi parlemen yang tidak berbeda signifikan dari pemilu terpisah. Sistem keterwakilan proporsional terbuka (*open-list PR system*) di satu sisi membebaskan pemilih untuk menentukan pilihannya, namun di sisi lain berkontribusi melemahkan sistem kepartaian. Partai lebih cenderung mengandalkan caleg yang populer untuk ditempatkan di nomor urut atas ketimbang kader partai yang kurang populer. Memang benar bahwa keterpilihan bukan berdasarkan nomor urut melainkan mengacu pada perolehan suara terbanyak. Namun kecenderungan yang ada adalah caleg-caleg yang terpilih mayoritas berada di nomor urut 1 dan 2.(Muhtadi, 2018) Persaingan antar calon sesama partai turut mengganggu kohesivitas partai. Persaingan ini menjurus pada praktik politik uang yang tidak berkesudahan.

---

<sup>3</sup> Dan Slater, "Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition," *Indonesia* 78 (2004): 61–92; Kuskridho Ambardi, "The Making of the Indonesian Multiparty System: A Cartelized Party System and Its Origin" (ProQuest Dissertations Publishing, 2008).

<sup>4</sup> Djayadi Hanan, "Making Presidentialism Work: Legislative and Executive Interaction in Indonesian Democracy" (ProQuest Dissertations Publishing, 2012).

## **4.2. Dampak Sistem dan Aturan Pemilu yang Diadopsi**

### **4.2.1. Terhadap Sistem Kepartaian**

Sistem pemilu Keterwakilan Berimbang (*Proportional Representation*) (PR) dengan daftar terbuka (*open list* atau biasa disebut sistem proporsional terbuka) yang diterapkan sejak pemilu 2009 menghasilkan sejumlah dampak negatif, di samping tentu saja ada dampak positifnya. Dampak negatif ini dirasakan oleh para politisi namun tidak ada upaya serius untuk membenahinya melalui perubahan signifikan UU Pemilu. Sejumlah dampak negatif ini diantaranya adalah melemahnya koherensi kepartaian sebagai akibat dari fokus kampanye yang lebih tertuju kepada aspek individu caleg ketimbang platform partai, di mana intensitas persaingan ini memicu maraknya praktik politik uang.

Di satu sisi, sistem proporsional terbuka lebih berorientasi kepada kandidat sehingga tampak akan meningkatkan akuntabilitas antara pemilih dan politisi. Namun, di sisi lain hal ini melemahkan disiplin kepartaian. Sistem proporsional terbuka juga turut berkontribusi terhadap ketimpangan pengaruh kandidat dan partai, di mana kandidat yang terpilih sebagai anggota Dewan biasanya lebih independen dalam bertindak. Yang memberikan dampak paling buruk dari sistem ini adalah persaingan antar kandidat separtai. Para kandidat memiliki insentif untuk berkompetisi tidak saja terhadap partai lain namun juga terhadap rekan sesama partai. Persaingan ini menumbuhkan friksi dan faksionalisme di tubuh partai.

Di saat persaingan yang intens antar partai politik, persaingan antar caleg sesama partai berlandaskan suara individu menambah intensitas, memberi momentum bagi praktik pembelian suara (*vote-buying*). Para caleg cenderung mengedepankan kampanye individual ketimbang partainya. Hasilnya, partai mengalami penurunan disiplin organisasi dan meredupkan pengaruh pimpinan partai dalam proses kampanye. Sejumlah fungsionaris partai mengalami kekalahan dari figur-figur populer semacam selebriti sebagai akibat penerapan Sistem Proporsional Terbuka ini. Dalam

diskusi tentang sistem yang terfokus pada aspek individual ini, Carey dan Shugart menyimpulkan bahwa para selebritas yang umumnya berasal dari bintang film maupun atlit mampu mengoptimalkan popularitasnya untuk menggaet suara.<sup>5</sup> Hal ini terbukti sejak pertama kali diberlakukan pada Pemilu 2009, kampanye cenderung lebih berfokus pada aspek personalitas ketimbang kebijakan substantif. Para pemilih lebih tertarik memilih berdasarkan aspek personal dari figur-figur nasional ini. (Mujani & Liddle, 2010)

Koherensi kepartaian semakin menurun seiring penerapan sistem proporsional terbuka. Program-program partai tenggelam oleh pesona para kandidat. Salah seorang caleg, Syamsurizal, mengatakan bahwa setiap dia berkampanye di suatu daerah, yang ditanyakan oleh masyarakat adalah apa yang akan dia berikan kepada komunitas tersebut.<sup>6</sup> Secara umum, caleg yang mendapatkan suara signifikan adalah mereka yang menjanjikan dan merealisasikan perbaikan jalan, merenovasi rumah ibadah, dan menyediakan sejumlah layanan lainnya. Di satu sisi hal ini bisa saja dilihat bahwa para caleg bertanggungjawab terhadap konstituennya, namun di sisi lain bisa juga dibaca bahwa peran partai tidak lagi relevan karena publik lebih melihat para caleg ketimbang partai. Diperparah lagi, batas antara menjanjikan sesuatu kepada warga dengan jual-beli suara menjadi kabur.

Dampak buruk dari penerapan sistem proporsional terbuka selanjutnya adalah meningkatnya praktik jual beli suara atau *vote-buying*. (Aspinall & Sukmajati, 2016, pp. 1–38) Para tim sukses masing-masing caleg bergerilya mengontak para pemilih potensial dengan memberikan mereka kebutuhan sehari-hari seperti uang dan sembako.<sup>7</sup> Selain itu terdapat juga beberapa praktik manipulasi dalam penghitungan suara untuk menguntungkan kandidat tertentu atas kandidat lain dalam satu partai. (Aspinall & Sukmajati, 2016) Meskipun demikian, peran partai tidaklah diabaikan. Partai masih menjadi

---

<sup>5</sup> John Carey and Matthew Shugart, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas," *Electoral Studies* 14, no. 4 (1995): 417.

<sup>6</sup> Wawancara dengan Syamsurizal, December 2021.

<sup>7</sup> Edward Aspinall, "When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia," *Critical Asian Studies* 46, no. 4 (October 2, 2014): 546–69.



semacam wadah yang berperan mengantarkan seseorang ikut ambil bagian dalam pemilu.(Aspinall, 2019)

Akibat rendahnya koherensi kepartaian, sistem proporsional terbuka juga melemahkan afiliasi kepartaian.<sup>8</sup> Survei menunjukkan bahwa hanya 15 persen dari para pemilih merasa dekat dengan partai tertentu pada pemilu 2014. Hal ini menurun drastis jika dibandingkan pada pemilu 1999 yang menggunakan sistem proporsional tertutup di mana 86 persen merasa terikat dengan partai tertentu.(Muhtadi, 2019)

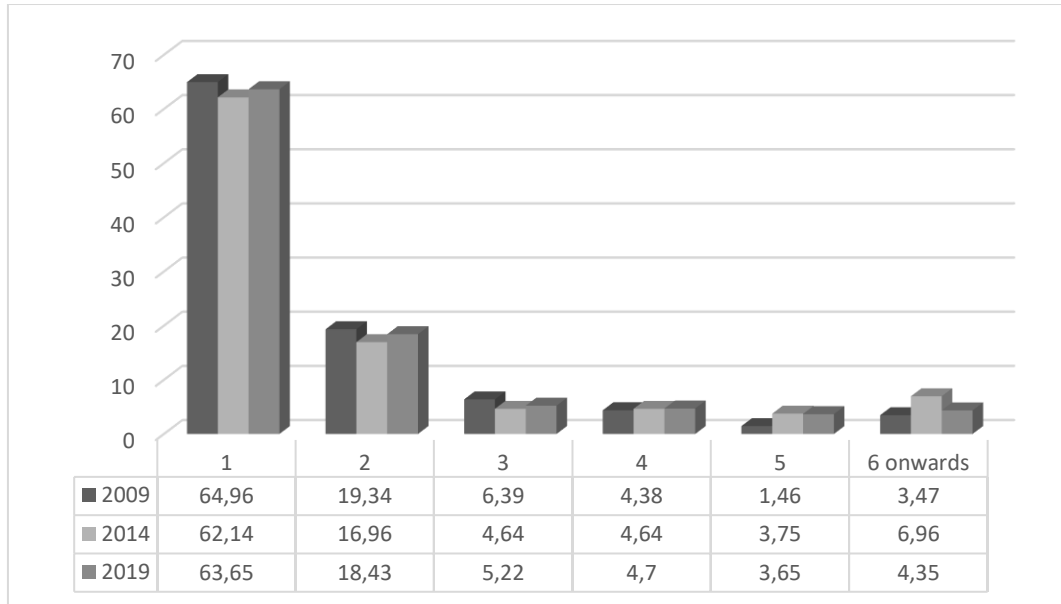
Sedangkan dilihat dari sisi teknis, setidaknya ada dua dampak dari penerapan sistem proporsional terbuka. Pertama, karena surat suara menampilkan daftar nama peserta berurutan secara vertikal maka para pemilih cenderung mencoblos nomor-nomor urut atas (1, 2, 3) ketimbang di bawahnya (Grafik 1). Oleh karenanya, keterpilihan masih cenderung berasal dari nomor-nomor urut atas. Hal ini menyebabkan persaingan antar kandidat sudah dimulai dari penentuan nomor urut, di mana hal ini ditentukan oleh pimpinan parpol, meskipun secara teori keterpilihan adalah berdasarkan perolehan suara terbanyak.

---

<sup>8</sup> Diego Fossati, "Electoral Reform and Partisan Dealignment in Indonesia," *International Political Science Review* 41, no. 3 (2019): 349–64.

Grafik 2

Persentase perolehan kursi dilihat dari nomor urut di surat suara pada Pemilu 2009, 2014 and 2019



Source: olah data dari KPU

Grafik 2 di atas menunjukkan bahwa meskipun penentuan kursi berdasarkan perolehan suara terbanyak namun kecenderungan pilihan para pemilih ada pada nomor-nomor urut atas. Sejak pemilu 2009 hingga 2019, apabila ketiga nomor urut atas dikombinasikan maka lebih dari 80 persen caleg terpilih berasal dari ketiga nomor urut ini, dengan persentase terbesar ada pada nomor urut pertama (selalu di atas 60 persen). Hal ini menunjukkan bahwa sedikit signifikansi keterpilihan berdasarkan perolehan suara terbanyak apabila caleg tidak berada pada nomor-nomor urut atas. Dengan kata lain, posisi nomor urut masih menentukan keterpilihan.

#### 4.2.2. Terhadap Disproporsionalitas

Kebijakan threshold berimbas pada ketidakberimbangan antara suara dan kursi (disproporsionalitas). Pemilu 1999 merupakan pemilu yang hasilnya paling proporsional karena ketiadaan threshold. Penerapan

threshold sejak Pemilu 2009 menurunkan jumlah partai di DPR, dengan ketimpangan yang semakin meningkat antara suara dan kursi. Bahkan pemilu ini merupakan pemilu yang paling disproporsional sepanjang sejarah pemilu demokrasi di Indonesia mengalahkan hasil Pemilu 2019.

Di samping itu, jumlah suara yang terbuang (*wasted votes*) akibat penerapan threshold juga sangat tinggi.

Tabel 4. 1 : Perbandingan Data Tiga Pemilu Terakhir (2009-2019)

<b>Elections</b>	<b>2009</b>	<b>2014</b>	<b>2019</b>
<i>Threshold (persen)</i>	2.5	3.5	4
<i>Total suara</i>	104.048.118	124.972.491	139.971.260
<i>Suara tak terpakai</i>	19,047,491	2,968,844	13,594,842
<i>Percentase</i>	18.3	2.37	9.7
<i>Jumlah partai tak lolos ke DPR</i>	28	2	7
<i>Jumlah partai lolos ke DPR</i>	10	10	9
<i>Jumlah partai peserta pemilu</i>	38	12	16

Sumber: Data dari KPU, diolah oleh peneliti.

Table 4.1 menunjukkan threshold bukan merupakan satu-satunya faktor yang menyebabkan meningkatnya jumlah suara tak terpakai. Ketika threshold 3,5 persen diterapkan pada Pemilu 2014, jumlah suara tak terpakai mendekati angka tiga juta. Pada Pemilu 2019, angka ini meroket hingga 13,5 juta ketika threshold 4 persen diterapkan. Peningkatan jumlah suara tak terpakai ini dipengaruhi pula oleh jumlah partai peserta pemilu. Pada pemilu 2019 peserta pemilu ada 16 partai, sedangkan pada pemilu 2009 ada 38 partai politik peserta pemilu. Pemilu 2009 sendiri menghasilkan 19 jutaan suara tak terpakai, meskipun threshold di angka 2,5 persen. Dengan demikian, selain threshold, jumlah partai sangat berpengaruh pada jumlah suara tak terpakai karena semakin banyak partai semakin tersebar suara pemilih. Sebaliknya, jika partai peserta pemilu sedikit maka akan meminimalisir jumlah suara tak terpakai.

### 4.2.3. Terhadap Peserta Baru

Ketatnya persyaratan untuk mengikuti pemilu di satu sisi berhasil meminimalisir peserta pemilu namun di sisi lain bisa saja menghambat aspirasi sejumlah kalangan untuk terlibat aktif dalam kontes pemilu. Mereka yang memiliki idealisme tinggi namun tidak memiliki dana yang memadai akan menghadapi kesulitan melewati persyaratan mengikuti pemilu. Jelas sudah bahwa untuk mengikuti pemilu harus mendirikan partai politik. Tidak cukup hanya ini, partai politik tersebut harus memiliki kepengurusan di semua provinsi.

Undang-undang kepartaian menegaskan tujuan system kepartaian masa depan, di mana para pembuat undang-undang menyebutkan bahawa dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara maka perlu dibentuk suatu kehidupan kepartaian yang sehat dan matang yang disebut system kepartaian yang sederhana.<sup>9</sup> Sejak pemilu pertama era reformasi di tahun 1999, persyaratan partai politik untuk eligible mengikuti pemilu semakin diperketat.

Tabel 4. 2 : Syarat Mendirikan Partai dan Mengikuti Pemilu 1999-2019

Pemilu	Syarat mendirikan partai politik (legal formal)	UU	Syarat mengikuti Pemilu	UU
1999	Tidak ada	UU 2/1999	Memiliki Cabang di 50% dari seluruh provinsi dan 50% kabupaten/kota di satu provinsi	UU 3/1999
2004	Memiliki Cabang di 50% dari seluruh provinsi dan 50% kabupaten/kota di satu provinsi dan 25% di Tingkat kecamatan pada kabupaten/kota dimaksud.	UU 31/2002	Memiliki 2/3 Cabang di semua provinsi dan 2/3 cabang Tingkat kabupaten/kota di setiap provinsi.	UU 12/2003
2009	Memiliki cabang 60% dari total jumlah provinsi, 50% cabang kabupaten/kota di provinsi tersebut, 25% ranting kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.	UU 2/2008	Memiliki 2/3 Cabang di semua provinsi dan 2/3 cabang Tingkat kabupaten/kota di setiap provinsi.	UU 10/2008

<sup>9</sup> UU No. 12/2003.

2014	Memiliki cabang di 100% provinsi, 75% cabang di Tingkat kabupaten/kota di setiap provinsi, 50% ranting kecamatan di kabupaten/kota.	UU 2/2011	Memiliki cabang di 100% provinsi, 75% cabang di Tingkat kabupaten/kota di setiap provinsi, 50% ranting kecamatan di kabupaten/kota.	UU 8/2012
2019	Memiliki cabang di 100% provinsi, 75% cabang di Tingkat kabupaten/kota di setiap provinsi, 50% ranting kecamatan di kabupaten/kota.	UU 7/2017	Memiliki cabang di 100% provinsi, 75% cabang di Tingkat kabupaten/kota di setiap provinsi, 50% ranting kecamatan di kabupaten/kota.	UU 7/2017

Sumber: (Mietzner, 2013, p. 65), dimodifikasi oleh peneliti.

Dari table di atas tergambar bahwa di awal era reformasi tidak ada ketentuan khusus harus memiliki kantor cabang agar diakui sebagai partai politik (legal formal). Namun agar dapat lolos sebagai peserta pemilu, menurut UU No. 3 tahun 1999, suatu partai harus memiliki paling sedikit 50% kepengurusan tingkat provinsi dari total jumlah provinsi dan 50% kepengurusan tingkat kabupaten/kota di provinsi tersebut.

Sejak Pemilu 2004 hingga 2009, persyaratan untuk legal formal partai politik semakin ketat, naik dari 50% menjadi 60% dari total jumlah provinsi keharusan memiliki kepengurusan.<sup>10</sup> Pada kedua pemilu tersebut, kewajiban memiliki kepengurusan di kecamatan sebesar 25% mulai diterapkan. lebih ketat daripada persyaratan mengikuti pemilu. Sementara itu untuk dapat mengikuti pemilu, parpol harus memiliki kepengurusan di 2/3 dari total jumlah provinsi dan 2/3 kepengurusan kabupaten/kota di provinsi tersebut. Dengan syarat yang ketat ini tidak menghilangkan antusiasme beberapa kalangan untuk mendirikan partai politik. Menjelang Pemilu 2004, terdapat 225 partai politik yang mendaftar ke Kementerian Hukum dan HAM, tertinggi dalam sejarah (Tempo, 2002).

Pada Pemilu 2014 dan 2019, tidak ada perbedaan antara persyaratan untuk mendirikan parpol dengan eligibilitias mengikuti pemilu. Partai-partai politik wajib memiliki kepengurusan di semua provinsi, 75% kepengurusan

---

<sup>10</sup> Pasal 2 UU No. 31/2002 tentang partai politik.

di tingkat kabupaten/kota dan 50% kepengurusan di level kecamatan. Dengan syarat yang berat ini, hanya partai-partai yang didanai oleh para konglomerat yang berhasil mengikuti pemilu. Namun dari sejumlah partai-partai baru pada Pemilu 2014 dan 2019, hanya Partai Nasdem yang berhasil menembus Senayan.

Tabel 4. 3 : Parpol Baru pada Pemilu 2014 dan 2019

Pemilu	Partai Politik	Ketua Umum	Patron	Suara/Kursi
2014	Nasdem	Surya Paloh	Surya Paloh	6.72 persen / 35 kursi
2019	Perindo	Hari Tanoe	Hari Tanoe	2.67 persen / 0 kursi
	Berkarya	Tommy Suharto	Tommy Suharto	2.09 persen / 0 kursi
	PSI	Grace Natalie	Jeffrie Geovanie	1.89 persen / 0 kursi
	Garuda	Ahmad Ridha	Harmoko	0.50 persen / 0 kursi

Sumber: Diolah oleh peneliti dari berbagai sumber.

Sulitnya memenuhi persyaratan untuk menjadi peserta pemilu terbukti nyata dari table di atas. Pada pemilu 2014 hanya satu partai yang lolos verifikasi, yaitu Nasdem. Partai yang didirikan pada 2011 oleh taipan media Surya Paloh ini pun berhasil memperoleh kursi di DPR berkat kekuatan media dan keuangan. Paloh merupakan mantan kader Golkar yang gagal dalam kompetisi pemilihan Ketua Umum Partai Golkar pada 2008. Awalnya Paloh hanya mendirikan suatu organisasi sosial kemasyarakatan yang bernama Nasdem, namun sebenarnya Paloh ingin melihat “suara pasar” dan karena dukungan yang diberikan cukup memuaskan maka Nasdem ditransformasikan menjadi partai politik.

Ada empat parpol baru mengikuti Pemilu 2019. Mereka didukung oleh para oligarkis; Perindo, Berkarya dan Garuda. Selain itu ada sebuah partai yang dinahkodai oleh kaum muda; PSI. keempat partai ini gagal melaju ke Senayan karena tidak mencapai threshold 4%. Perindo tidak akan survive tanpa Hari Tanusudibyo. Berdiri pada tahun 2015, partai ini menjadi kendaraan politik bagi konglomerat yang memiliki hubungan bisnis dengan Donald Trump ini (Harvey, 2017). Seperti halnya Paloh, Hari merupakan taipan

media yang menggunakan media yang dimilikinya untuk kampanye politik. Namun tidak seperti Nasdem yang awalnya merupakan organisasi sosial kemasyarakatan, Perindo berdiri semata-mata untuk menjadi kendaraan politik Hari. Hari nsendiri sebelumnya pernah bergabung di Hanura Bersama Wiranto. Berkarya disebut-sebut memiliki kaitan dengan Keluarga Cendana. Partai ini dipimpin oleh Tommy Soeharto. Adapun Garuda didukung oleh mantan Menteri di zaman Orde Baru, Harmoko, yang merupakan mantan Ketua Umum Golkar

Parpol yang jarang disebut-sebut memiliki kaitan dengan oligarkis adalah PSI. partai ini didukung oleh para kaum muda yang mengadvokasi penghormatan terhadap keberagaman dan hak-hak individu terlepas dari latar belakang etnis, agama dan perbedaan sosial lainnya (BeritaSatu.com, 2016a). Partai ini didirikan atas platform untuk memperjuangkan nilai-nilai toleransi. Mereka yang tertarik terhadap partai ini menilai bahwa partai-partai politik yang ada tidak mampu secara optimal merangkul dan merepresentasikan aspirasi Masyarakat karena terkontaminasi dengan praktik-praktik korupsi (Paat, 2018). Partai ini akan memperoleh 4 kursi di DPR jika seandainya threshold tidak berlaku (Abdulsalam, 2019).

Persyaratan yang relative berat bagi parpol-parpol baru untuk mengikuti pemilu telah menghambat partisipasi populer dan menurunkan jumlah peserta pemilu. Partai-partai yang ada secara konsisten mennyuarakan penyederhanaan system kepartaian melalui pengurangan jumlah parpol. Sebagian tampaknya berhasil, dari aspek jumlah partai peserta pemilu yang kian menurun. Hal ini memberikan insentif bagi sejumlah kalangan untuk bergabung dengan partai-partai yang, alih-alih mendirikan parpol baru. Hanya partai-partai yang didukung kaum oligarkis yang berhasil memenuhi persyaratan mengikuti pemilu.

### 4.3. Sumber Masalah Elemen Pemilu: Pendataan Daerah

#### 4.3.1. Penataan Daerah Pemilihan yang Tidak Berimbang

Penataan dapil yang tidak berimbang bermula sejak pemilu pertama era reformasi tahun 1999. DPR menetapkan dapil seperti yang diterapkan di pemilu Orde Baru, di mana satu provinsi merupakan satu dapil, semakin banyak populasi penduduk di provinsi tersebut semakin besar dapilnya. Alokasi kursi dibuat dengan ketentuan satu kabupaten/kota memiliki satu kursi. Maka terdapat 27 daerah pemilihan yang tersebar 462 kursi DPR (dari total 500 kursi ada 38 kursi special untuk TNI/Polri). Setiap dapil memperoleh kursi sesuai dengan populasi penduduknya dengan rentang anara 4 hingga 82 kursi per dapil. Sedangkan metode konversi suara ke kursi menggunakan Kuota Hare varian sisa terbanyak sebagaimana digunakan pada pemilu-pemilu Orde Baru.

Tabel 4.4 : Alokasi Kursi Dapil DPR pada Pemilu 1999

	Provinsi	Penduduk	Kursi	Nilai kursi
1	Jawa Barat	43,864,817	82	534,936
2	Jawa Timur	35,569,440	68	523,080
3	Jawa Tengah	31,228,940	60	520,482
4	Sumatera Utara	11,649,655	24	485,402
5	DKI Jakarta	9,704,643	18	539,146
6	Sulawesi Selatan	8,059,627	24	335,817
7	Lampung	7,453,400	15	496,893
8	Sumatera Selatan	7,799,872	15	519,991
9	Riau	4,330,100	10	433,010
10	Sumatera Barat	4,248,931	14	303,495
11	NTT	3,952,279	13	304,021
12	NAD	3,930,905	12	327,575
13	NTB	4,009,261	9	445,473
14	Kalimantan Barat	3,892,500	9	432,500
15	Bali	3,151,162	9	350,129
16	Kalimantan Selatan	2,985,240	11	271,385
17	Kalimantan Timur	2,455,120	7	350,731
18	DI Yogyakarta	3,122,268	6	520,378
19	Jambi	2,413,846	6	402,307
20	Papua	2,220,934	13	170,841
21	Sulawesi Tengah	2,218,435	5	443,687



22	Sulawesi Utara	2,865,142	7	409,306
23	Tenggara	1,821,284	5	364,256
24	Kalimantan Tengah	1,857,000	6	309,500
25	Bengkulu	1,567,432	4	391,858
26	Maluku	1,990,598	6	331,766
27	Timor Timur	Not available	4	Not available
Total		<b>208,362,831</b>	<b>462</b>	

Sumber: Komisi Pemilihan Umum

Tabel 4.4 di atas menunjukkan alokasi kursi dan pendapilan pada pemilu 1999. Pemilu pertama era reformasi ini menetapkan satu provinsi satu daerah pemilihan dengan jumlah kursi yang beragam. Jumlah kursi setiap provinsi berdasarkan pada jumlah penduduk dengan ketentuan tambahan bahwa satu kabupaten/kota paling sedikit diwakili satu kursi.

#### 4.3.2. Perimbangan yang (Tidak) Wajar

Penentuan batas dan jumlah kursi perdapil yang ada tidak berdasarkan asas one person one vote one value. Untuk pemilu 2004 yang mengacu pada UU No. 12/2003 tidak melampirkan peta dapil dan menyerahkan pembuatan dapil ini kepada KPU.<sup>11</sup> Lalu KPU menetapkan dapil berdasarkan Pasal 48 UU ini. Pertama, alokasi kursi didasarkan pada kategorisasi jumlah penduduk padat dan tidak padat (jarang), atau dikenal dengan istilah “perimbangan yang wajar.” Untuk daerah yang penduduknya 425.000 dikategorikan sebagai daerah yang padat, sedangkan 325.000 merupakan daerah yang tidak padat. Dengan demikian, nilai sebuah kursi berkisar 325.000-425.000 tergantung kategori daerahnya. Kedua, jumlah kursi setiap provinsi tidak boleh lebih sedikit daripada jumlah kursi di pemilu sebelumnya. Ketiga, semua provinsi yang terbentuk setelah 1999 harus mendapatkan paling sedikit 3 kursi pada pemilu 2004. Berdasarkan kewenangan yang diberikan inilah KPU memerakan batas-batas dapil dan

---

<sup>11</sup> Pasal 3 (2) menyebut daerah pemilihan untuk DPR RI adalah provinsi.

jumlah kursi perdapil. Metode ini digunakan pada pemilu-pemilu selanjutnya.

Selain istilah perimbangan yang wajar ada ketentuan bahwa provinsi yang baru berdiri akan tetap menjadi sebuah dapil, terlepas dari berapapun jumlah penduduknya. Kombinasi ketentuan-ketentuan ini menyulitkan KPU dalam pengimplementasiannya. Oleh karenanya KPU melakukan improvisasi. Dengan bertambahnya jumlah kursi DPR menjadi 550 maka akan ada tambahan 92 kursi. Namun dengan merdekanya Timor Timur, jumlah kursi yang diperebutkan berkurang dari 462 ke 458. Table berikut menunjukkan Langkah demi Langkah KPU dalam menentukan sebaran kursi perdapil/provinsi..

Tabel 4. 5 : Alokasi Kursi pada Pemilu 2004

	Provinsi	Populasi	Kursi						Nilai Kursi (Kuota)
			Step 1	Step 2	Step 3	Step 4	Step 5	Final	
1	Jawa Barat	38,059,552	82	-	+11	-3	-	90	422,883
2	Jawa Timur	36,234,550	68	-	+18	-	-	86	421,331
3	Jawa Tengah	32,114,351	60	-	+16	-	-	76	422,557
4	Sumatera Utara	11,890,399	24	-	+5	-	-	29	410,013
5	Banten	8,977,896	-	3	+19	-	-	22	408,086
6	DKI Jakarta	8,622,065	18	-	+3	-	-	21	410,574
7	Sulawesi Selatan	8,233,357	24	-	-	-	-	24	343,056
8	Lampung	6,945,786	15	-	+2	-	-	17	408,575
9	Sumatera Selatan	6,530,918	15	-	+4	-3	-	16	408,182
10	Riau	4,425,100	10	-	+3	-3	+1	11	402,281
11	Sumatera Barat	4,466,697	14	-	-	-	-	14	319,049
12	NTT	4,083,693	13	-	-	-	-	13	314,130
13	NAD	4,277,000	12	-	-	-	+1	13	325,153
14	NTB	4,015,102	9	-	+1	-	-	10	401,510
15	Kalimantan Barat	3,958,448	9	-	+1	-	-	10	395,844
16	Bali	3,357,113	9	-	-	-	-	9	373,012
17	Kalimantan Selatan	3,181,130	11	-	-	-	-	11	289,193
18	Kalimantan Timur	2,712,492	7	-	-	-	-	7	387,498
19	DI Yogyakarta	3,209,405	6	-	+2	-	-	8	401,175
20	Jambi	2,575,731	6	-	+1	-	-	7	367,961
21	Papua	1,966,800	13	-	-	-3	-	10	196,680
22	Sulawesi Tengah	2,215,449	5	-	+1	-	-	6	369,241
23	Sulawesi Utara	2,131,658	7	-	-	-3	+2	6	355,280
24	Sulawesi Tenggara	1,881,512	5	-	-	-	-	5	376,302
25	Kalimantan Tengah	1,832,185	6	-	-	-	-	6	305,364
26	Bengkulu	1,521,200	4	-	-	-	-	4	380,300
27	Kepulauan Riau	1,152,132	-	3	-	-	-	3	384,044
28	Maluku	1,327,414	6	-	-	-3	+1	4	331,853
29	Bangka Belitung	982,068	-	3	-	-	-	3	327,356
30	Gorontalo	883,099	-	3	-	-	-	3	294,366

31	Maluku Utara	855,627	-	3	-	-	-	3	285,209
32	Papua Barat	391,300	-	3	-	-	-	3	130,433
	Total	<b>214,884,274</b>	458	+18	+87	-18	+5	550	

Sumber: Data KPU, Diolah oleh Peneliti

Tabel di atas menunjukkan tahap-tahap KPU dalam mengalokasikan kursi setiap provinsi untuk pemilu 2004. Langkah pertama adalah mengalokasikan kursi-kursi ke dapil sesuai pemilu 1999. 458 kursi diplot sehingga menyisakan 92 kursi yang akan dialokasikan sesuai dengan prinsip “perimbangan yang wajar” untuk menggenapkan total 550 kursi DPR. Tahap selanjutnya inilah yang agak rumit karena KPU menghadapi tekanan dari beberapa provinsi yang meminta tambahan kursi. Meskipun demikian, pada akhirnya KPU berhasil menetapkan alokasi final untuk setiap dapil sebagaimana terlihat pada table di atas (Husein, 2014).

#### 4.3.3. Penentuan Kursi Dapil yang Serampangan

Perdebatan tentang batas-batas dapil dan alokasi kursi menjadi tema dalam perubahan UU pemilu 2009. Perdebatan berfokus pada dua pertanyaan, apakah dapil tetap seperti pada pemilu 2004 ataukah diubah, dan jumlah kursi untuk setiap dapil antara 3-12 atau 3-10. Partai-partai besar seperti Golkar dan PDIP cenderung mengurangnya menjadi 3-6 kursi. Sementara itu partai-partai lain lebih tertarik untuk mempertahankan 3-12 kursi perdapil. Rancangan Undang-Undang (RUU) tidak menegaskan tentang batas-batas dapil sehingga meninggalkan urusan ini ke KPU.

Pemerintah lebih tertarik dengan pentingnya harga satu suara untuk ditranslasi ke kursi, sehingga tidak lagi menggunakan prinsip perimbangan yang wajar. Sebagaimana dalam RUU yang diajukan pemerintah:

Fungsi utama pemilu adalah bagaimana menerjemahkan suara para pemilih menjadi kursi. Semua kursi seharusnya memiliki nilai yang sama (*one person one vote one value*). Dengan demikian, argumentasi bahwa nilai sebuah kursi di Jawa lebih tinggi daripada di luar Jawa tidak lagi relevan kaarena sudah ada DPD sebagai fungsi perwakilan daerah dari setiap rovinsi (Setjen DPR RI, 2008).

Usaha pemerintah dalam meningkatkan system representasi ini dimulai dengan proposal peningkatan jumlah anggota DPR dari 550 menjadi 560 kursi dalam rangka mendekatkan jarak dengan masyarakat yang diwakili. Berdasarkan asumsi jumlah penduduk Indonesia sebanyak 220.953.634 pada tahun 2005, maka harga sebuah kursi menjadi 401.734. hal ini akan berdampak pada alokasi jumlah kursi di masing-masing provinsi; ada yang berkurang dan ada yang bertambah. Namun pemerintah membuat pengecualian alokasi kursi bagi tiga provinsi, Papua, Papua Barat dan Aceh dengan tidak mengalami pengurangan kursi.

Sementara itu dalam hal jumlah kursi perdapil, Golkar berpendapat bahwa perlu dikurangi range-nya untuk memudahkan para calon dalam berkomunikasi dengan konstituennya. Menurut Golkar, dapil kecil mestinya, pertama, berkisar antara 3 hingga 6 kursi perdapil. Kedua, harus ada perimbangan yang optimal antara daerah yang padat seperti di Jawa dengan yang jarang sebagaimana adanya di luar Jawa. Ketiga, satu dapil mesti terdiri atas beberapa daerah administrasi. Keempat, kriteria prinsip kependudukan mesti sesuai dengan regional. Kelima, jumlah alokasi kursi tidak mesti tetap alias bisa berubah sesuai dengan dinamika kependudukan.

Namun tidak ada partai politik yang mendukung ide Golkar tersebut. Kebanyakan partai politik sudah nyaman dengan system pendapilan yang ada dan bahkan berharap DPR dapat mengambil alih proses pendapilan dari wewenang KPU.<sup>12</sup> Maka, hal ini dilegalkan dalam UU No. 10/2008 yang menyatakan bahwa “daerah pemilihan merupakan lampiran dan bagian yang tak terpisahkan dari UU ini.” Dengan kata lain, para pembuat UU berhak menetapkan dapil. Disinilah awal mulanya kesemrawutan system pendapilan terjadi. Table berikut menunjukkan bagaimana DPR menetapkan dan mengalokasikan kursi untuk masing-masing dapil.

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan Rambe Kamarul Zaman, April 2023.

Tabel 4. 6 : Alokasi Kursi pada Pemilu 2009

	Provinsi	Penduduk	Kursi					Nilai Kursi (Kuota)
			Step 1	Step 2	Step 3	Step 4	Final	
1	Jawa Barat	39,634,214	90	..	+1	..	91	435,540
2	Jawa Timur	37,933,861	86	..	+1	..	87	436,021
3	Jawa Tengah	34,464,667	76	..	+1	..	77	447,593
4	Sumatera Utara	12,717,697	29	..	+1	..	30	423,923
5	Banten	9,251,633	22	..	..	..	22	420,528
6	DKI Jakarta	8,489,910	21	..	..	..	21	404,281
7	Sulawesi Selatan	7,712,884	24	..	..	(-3)	24	321,370
8	Lampung	7,564,138	17	..	+1	..	18	420,229
9	Sumatera Selatan	7,005,551	16	..	+1	..	17	412,091
10	Riau	4,794,760	11	..	..	..	11	435,887
11	Sumatera Barat	4,331,095	14	..	..	..	14	309,363
12	NTT	4,122,067	13	..	..	..	13	317,082
13	NAD/Aceh	4,236,378	13	..	..	..	13	325,875
14	NTB	4,305,723	10	..	..	..	10	430,572
15	Kalimantan Barat	4,534,822	10	..	..	..	10	435,482
16	Bali	3,461,770	9	..	..	..	9	384,641
17	Kalimantan Selatan	2,792,118	11	..	..	..	11	253,828
18	Kalimantan Timur	3,114,257	7	..	+1	..	8	389,282
19	DI Yogyakarta	3,601,224	8	..	..	..	8	450,153
20	Jambi	2,686,709	7	..	..	..	7	383,815
21	Papua	2,090,191	10	..	..	..	10	209,019
22	Sulawesi Tengah	2,319,628	6	..	..	..	6	386,614
23	Sulawesi Utara	2,178,184	6	..	..	..	6	363,030
24	Sulawesi Tenggara	1,918,149	5	..	..	..	5	383,629
25	Kalimantan Tengah	1,856,952	6	..	..	..	6	309,492
26	Bengkulu	1,439,901	4	..	..	..	4	359,975
27	Kepulauan Riau	1,504,364	3	..	..	..	3	501,484
28	Maluku	1,371,059	4	..	..	..	4	342,764
29	Bangka Belitung	1,049,305	3	..	..	..	3	349,768
30	Sulawesi Barat	881,931	..	3	..	..	3	293,977
31	Gorontalo	1,085,047	3	..	..	..	3	361,682
32	Maluku Utara	957,821	3	..	..	..	3	319,273
33	Papua Barat	658,119	3	..	..	..	3	219,373
	<b>Total</b>	<b>226,066,129</b>	<b>550</b>				<b>560</b>	

Sumber: Data Komisi Pemilihan Umum, diolah oleh Peneliti.

Table di atas menunjukkan bahwa tidak ada petunjuk yang jelas tentang proses alokasi kursi untuk pemilu 2009. Prinsip perimbangan yang wajar dihapus, digantikan dengan ketentuan sebagaimana pada pasal 22, “daerah pemilihan merupakan bagian tak terpisahkan dari UU.” Sementara itu UU hanya sekedar meneruskan model alokasi kursi yang dibuat KPU yang menggunakan prinsip perimbangan yang wajar namun tidak melakukan modifikasi dan penyesuaian dengan bertambahnya jumlah kursi dari 550 ke 560. Konsekuensinya, sebagaimana tampak pada table 4.6 di atas, terdapat gap yang besar dari sisi nilai kursi antar provinsi.

#### **4.3.4. Batasan Dapil yang Rancu**

Dampak dari pendapilan dan alokasi kursi pemilu 2009 memantik perhatian pemerhati pemilu terhadap provinsi dan dapil yang overrepresented dan underrepresented. Perimbangan dapil diabaikan yang secara prinsip haruslah memperhatikan kesamaan nilai suara dan integritas regional. Namun tidak ada pihak yang menawarkan solusi yang memadai atas persoalan ini.

Menyongsong pemilu 2014, Partai Demokrat mengajukan usulan awal mereka untuk jumlah kursi antara 3-8 dan 3-10 perdapil. Mereka berpendapat bahwa semakin kecilnya jumlah kursi di dapil akan mendorong terbentuknya dapil baru. Sedangkan Partai Golkar mengkonfirmasi dukungan mereka terhadap 3-6 kursi perdapil dalam rangka mendorong parpol untuk lebih serius membangun komunikasi mereka dengan pemilih sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. PDIP mengusulkan hal yang sama dalam rangka menyederhanakan system kepartaian.

Argumentasi perlunya dapil yang kecil berasal dari diadopsinya system open list yang menghendaki kontak yang lebih intens antara caleg dan konstituennya ketimbang system closed list. Sejumlah dapil dinilai terlalu besar sehingga sulit bagi kandidat membangun kontak di semua area dapil. Hal ini dipandang sebagai suatu persoalan bagi sejumlah parpol. Namun tentu saja bagi parpol kecil, pengurangan dapil akan menghambat perolehan kursi mereka.

Usulan untuk mendesain ulang batas-batas dan ukuran dapil diajukan oleh non-government organisation: The Syndicate of Election and Democracy (SPD). SPD menyarankan urusan pendapilan mesti mengacu pada Peraturan KPU No. 5/2013. Peraturan ini menegaskan bahwa batas dan ukuran dapil harus mengacu pada sensus penduduk yang dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS). Dengan demikian, DPR mesti mengabaikan prinsip lama di mana alokasi kursi setiap provinsi tidak boleh lebih sedikit daripada alokasi pada pemilu sebelumnya. Hal ini yang menjadi biang kerok tidak

berimbangnnya harga sebuah kursi di Jawa dan Luar Jawa. Contohnya, harga kursi di Dapil Jabar III adalah 323,220, sementara itu di Kepulauan Riau 631,863. Masih banyak ketimpangan seperti ini terjadi. SPD juga merekomendasikan realokasi kursi berdasarkan prinsip one person one vote one value (OPOVOV) principle (Setjen DPR RI, 2017).

Namun ternyata usulan-usulan tersebut tidak diadopsi oleh DPR. Alokasi kursi untuk pemilu 2014 masih mengacu pada alokasi 2009 padahal jumlah penduduk masing-masing provinsi sudah banyak yang berubah.

Tabel 4. 7 : Alokasi Kursi pada Pemilu 2014

	Provinsi	Populasi	Kursi	Nilai Kursi (kuota)	% terhadap rata-rata kuota
1	Kepulauan Riau	1,895,590	3	631,863	140.51%
2	Riau	6,456,322	11	586,938	130.52%
3	NTB	5,398,573	10	539,857	120.05%
4	Sulawesi Tenggara	2,691,623	5	538,325	119.71%
5	Lampung	9,586,492	18	532,583	118.43%
6	Sulawesi Barat	1,589,162	3	529,721	117.80%
7	Kalimantan Timur	4,154,954	8	519,369	115.50%
8	Kalimantan Barat	5,193,272	10	519,327	115.49%
9	Sumatera Utara	15,227,719	30	507,591	112.88%
10	Jambi	3,532,126	7	504,589	112.21%
11	Sumatera Selatan	8,528,719	17	501,689	111.56%
12	Bengkulu	2,996,538	4	499,135	111.00%
13	Sulawesi Tengah	2,935,343	6	489,224	108.79%
14	Bali	4,227,705	9	469,745	104.46%
15	Maluku	1,886,248	4	466,562	103.75%
16	DKI Jakarta	9,603,417	21	457,306	101.69%
17	Banten	9,938,820	22	451,765	100.46%
18	Bangka Belitung	1,349,199	3	449,733	100.01%
19	Kalimantan Tengah	2,640,070	6	440,012	97.85%
20	Jawa Barat	39,910,274	91	438,574	97.53%
21	DI Yogyakarta	3,458,029	8	432,254	96.12%
22	Sulawesi Utara	2,583,511	6	430,585	95.75%
23	Jawa Timur	37,269,885	87	428,389	95.26%
24	Jawa Tengah	32,578,357	77	423,096	94.09%
25	Papua	4,224,232	10	422,423	93.94%

26	Maluku Utara	1,258,354	3	419,451	93.28%
27	NTT	5,343,902	13	411,069	91.41%
28	Sumatera Barat	5,617,977	14	401,284	89.24%
29	Sulawesi Selatan	9,368,107	24	390,338	86.80%
30	Aceh	5,015,234	13	385,787	85.79%
31	Gorontalo	1,147,528	3	382,509	85.06%
32	Kalimantan Selatan	4,245,843	11	376,895	83.81%
33	Papua Barat	1,091,171	3	363,724	80.88%
	<b>Indonesia</b>	<b>251.824.296</b>	<b>560</b>	<b>449.686*</b>	

Sumber: Data Komisi Pemilihan Umum.

\*Rata-rata Kuota Nasional

Berdasarkan table di atas, terdapat gap dalam kuota kursi pada Pemilu 2014 di mana lebih banyak kursi di luar Jawa dengan nilai yang lebih tinggi. Nilai kursi di daerah padat Pulau Jawa berada di bawah rata-rata kuota yang menyebabkan Jawa overrepresented. Sementara itu Provinsi Kepulauan Riau merupakan daerah yang paling mahal harga per-kursinya; 140,5% di atas rata-rata nasional. Dari 33 provinsi, terdapat 17 provinsi yang berada di atas rata-rata nasional, kebanyakan di luar Jawa (Kepulauan Riau, Riau, NTB, Sulawesi Tenggara, Lampung, Sulawesi Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Sumatera Utara, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Sulawesi Tengah, Bali, Maluku, DKI Jakarta, and Banten).

Cara yang sama diterapkan DPR Ketika mendesaik ulang dapil untuk Pemilu 2019. Meskipun ada konsen untuk memperbaiki dapil pada awal-awal diskusi, namun akhirnya mereka membiarkan tetap seperti sebelumnya. Dengan alasan bertambahnya jumlah penduduk maka DPR mengajukan tambahan 15 kursi pascapemilu 2019. Namun penentuan sebaran 15 kursi itu kurang memperhatikan sebaran populasi setiap provinsi.

Tabel 4. 8 : Perbandingan Alokasi Kursi Pemilu 2014 dan 2019

	Provinsi	Populasi	Nilai kursi (kuota)	% terhadap Rata-rata Kuota	Kursi 2014	Kursi 2019
1	Kepulauan Riau	1,895,590	631,863	140.51%	3	<b>4</b>
2	Riau	6,456,322	586,938	130.52%	11	<b>13</b>



3	NTB	5,398,573	539,857	120.05%	10	11
4	Sulawesi Tenggara	2,691,623	538,325	119.71%	5	6
5	Lampung	9,586,492	532,583	118.43%	18	20
6	Sulawesi Barat	1,589,162	529,721	117.80%	3	4
7	Kalimantan Timur	4,154,954	519,369	115.50%	8	8
8	Kalimantan Barat	5,193,272	519,327	115.49%	10	12
9	Sumatera Utara	15,227,719	507,591	112.88%	30	30
10	Jambi	3,532,126	504,589	112.21%	7	8
11	Sumatera Selatan	8,528,719	501,689	111.56%	17	17
12	Bengkulu	2,996,538	499,135	111.00%	4	4
13	Sulawesi Tengah	2,935,343	489,224	108.79%	6	7
14	Bali	4,227,705	469,745	104.46%	9	9
15	Maluku	1,886,248	466,562	103.75%	4	4
16	DKI Jakarta	9,603,417	457,306	101.69%	21	21
17	Banten	9,938,820	451,765	100.46%	22	22
18	Bangka Belitung	1,349,199	449,733	100.01%	3	3
19	Kalimantan Tengah	2,640,070	440,012	97.85%	6	6
20	Jawa Barat	39,910,274	438,574	97.53%	91	91
21	DI Yogyakarta	3,458,029	432,254	96.12%	8	8
22	Sulawesi Utara	2,583,511	430,585	95.75%	6	6
23	Jawa Timur	37,269,885	428,389	95.26%	87	87
24	Jawa Tengah	32,578,357	423,096	94.09%	77	77
25	Papua	4,224,232	422,423	93.94%	10	10
26	Maluku Utara	1,258,354	419,451	93.28%	3	3
27	NTT	5,343,902	411,069	91.41%	13	13
28	Sumatera Barat	5,617,977	401,284	89.24%	14	14
29	Sulawesi Selatan	9,368,107	390,338	86.80%	24	24
30	Aceh	5,015,234	385,787	85.79%	13	13
31	Gorontalo	1,147,528	382,509	85.06%	3	3
32	Kalimantan Selatan	4,245,843	376,895	83.81%	11	11
33	Papua Barat	1,091,171	363,724	80.88%	3	3
34	Kalimantan Utara	0	0	0	0	3
	<b>Indonesia</b>	<b>251.824.296</b>	<b>449.686*</b>		<b>560</b>	<b>575</b>

Sumber: Data Komisi Pemilihan Umum, diolah oleh Peneliti..

\*Kuota rata-rata nasional

Undang-undang Pemilu mengatur jumlah kursi masing-masing dapil dan prinsip pengalokasiannya. DPR tidak mengizinkan KPU untuk menentukan dapil untuk DPR. Justru, DPR mengembangkan dapil mereka

sendiri, di samping dapil untuk DPRD Provinsi. KPU hanya ditugaskan untuk membentuk dapil DPRD Kabupaten/Kota. Dalam membuat dapil, DPR tampak hanya mengadopsi batas-batas dapil yang sudah ada sebelumnya tanpa memperhatikan pertumbuhan penduduk dan factor-faktor lain. Akibatnya, persoalan pendapilan tidak menemukan solusinya. Selama urusan ini tidak ditangani oleh institusi independent seperti KPU maka masalah pendapilan masih akan terus muncul. Selain karena factor kepentingan politik, kegagalan menangani urusan ini karena tidak adanya keseriusan membahas akar masalah dari pendapilan ini.

#### **4.4. Faktor-faktor yang Menghambat Reformasi UU Pemilu**

Berbagai dampak yang diakibatkan dari penerapan sistem proporsional terbuka tidak membuat para pembuat undang-undang (DPR) memikirkan alternatif sistem pemilu yang digunakan. Undang-undang pemilu diperbarui hampir setiap menjelang pemilu, namun perubahan undang-undang tidak berdampak signifikan menyelesaikan persoalan yang ada. Perdebatan dalam proses pembuatan undang-undang cenderung sporadis, mencerminkan kepentingan partai-partai yang sudah mapan yang mempersulit proses reformasi pemilu. Penelitian ini mengindikasikan ada semacam halangan bagi para pembuat undang-undang untuk merombak sistem pemilu secara signifikan, di antaranya tarik-menarik kepentingan di mana keputusan yang diambil berdasarkan konsensus, kekawatiran akan masa depan dengan adanya perubahan, kekawatiran kejadian buruk masa lalu akan terulang, dan opini yang berkembang di masyarakat.

Faktor pertama sulitnya perubahan yang signifikan adalah karena secara institusional pengambilan keputusan cenderung berdasarkan konsensus maka sulit mendapatkan keputusan yang signifikan. Para pembuat undang-undang selalu berusaha mencari titik temu yang bisa menguntungkan semua pihak. Dalam berbagai praktik pembahasan perubahan undang-undang pemilu, yang selalu menjadi pokok perdebatan adalah besaran threshold dan dapil. Perdebatan tentang perubahan sistem pemilu jarang terjadi karena tarik-menarik kepentingan. Misalnya, ada

wacana untuk mengganti sistem dari proporsional terbuka menjadi proporsional tertutup dari PDIP. Namun dalam perdebatan selanjutnya hal ini meredup karena keengganan partai-partai lain dengan meningkatkan bargaining terhadap PDIP. Partai-partai besar seperti PDIP cenderung menginginkan threshold yang besar namun hal ini membutuhkan dukungan partai-partai lain. Demikian juga Partai Nasdem yang secara mengejutkan mengajukan threshold sebesar 7%. (“Naikkan Parliamentary Threshold Jadi 7 Persen,” 2016) Pada akhirnya angka threshold yang disepakati tidaklah sebesar yang diinginkan PDIP maupun Nasdem (menjadi 4%) di mana hal ini untuk mengakomodir partai-partai yang menginginkan agar sistem proporsional terbuka tidak diganti.

Memang tidak selamanya pengambilan keputusan berdasarkan konsensus. Pada pembahasan perubahan undang-undang pemilu 2019, sejumlah fraksi di DPR sepakat untuk menggunakan sistem voting. Namun demikian, aspek-aspek yang akan divoting tidaklah signifikan mengubah sistem pemilu, karena hanya berkisar seputar threshold dan besaran daerah pemilihan. (Edy, 2017) Hal ini kemudian diikuti oleh ketidakikutsertaan tiga partai oposisi dalam proses voting.

Faktor kedua adalah kekhawatiran akan hasil buruk bagi partai jika perubahan signifikan terjadi pada sistem pemilu. Sejumlah kalangan mengusulkan perubahan ke sistem distrik, sebagaimana yang pernah diusulkan pada pemilu 1999. Hanya Partai Golkar yang tertarik dengan sistem ini, hal mana dapat dipahami dari sisi *self-interest* partai ini sistem ini akan memberi peluang kursi yang besar bagi mereka karena ketersebaran suara mereka yang relatif merata dibanding partai-partai lain. Dilihat dari aspek *rational choice theory*, partai-partai lain menolak sistem ini karena akan memberangus keberadaan mereka di DPR. Sistem distrik

(pluralitas/mayoritarian) secara teoretis akan berdampak signifikan pada penyederhanaan sistem kepartaian.<sup>13</sup>

Apakah pernah terjadi perdebatan tentang sistem alternatif selain Proporsional Terbuka? Berdasarkan risalah rapat panitia khusus RUU Pemilu 2019, perdebatan sempat terjadi antara mempertahankan sistem proporsional terbuka atau mengubahnya menjadi tertutup. Para aktivis pemilu sempat mewacanakan sistem pemilu alternatif sebagai kompromi atas perdebatan antara terbuka dan tertutup. Bahkan LIPI menawarkan sistem pemilu campuran varian *Multi Member Majoritarian* (MMM) sebagai penengah yang dapat mengakomodasi kelebihan sistem proporsional terbuka dan tertutup. (Setjen DPR RI, 2017) Namun usulan-usulan ini tidak mendapatkan perhatian karena para pembuat undang-undang tidak berani mengambil resiko perubahan fundamental sistem pemilu.

Lalu apakah yang melatarbelakangi ketidaktertarikan DPR memikirkan sistem lain selain sistem proporsional? Pertama, pihak-pihak yang mengusulkan sistem alternatif (misalnya sistem campuran) tidak memberikan penjelasan yang terinci kepada DPR ketika diminta menjelaskan di rapat Panitia Khusus Pemilu. Kedua, DPR enggan membedah lebih lanjut pilihan-pilihan sistem pemilu yang lain karena kekurangjelasan informasi mengenai sistem tersebut. Ditambah lagi, kurangnya penjelasan lebih rinci tentang dampak-dampak negatif yang ditimbulkan oleh sistem proporsional terbuka membuat mayoritas partai parlemen merasa sistem yang sudah diadopsi ini adalah yang terbaik. Ketiga, menegaskan alasan kedua, yakni para pembuat undang-undang memang enggan mengganti sistem yang ada karena mereka sudah merasa nyaman dengan sistem ini.

Faktor ketiga dan keempat hampir sama, yakni kekhawatiran kejadian buruk masa lalu akan terjadi lagi dan opini masyarakat yang menolak perubahan sistem pemilu proporsional terbuka. Kejadian masa lalu yang

---

<sup>13</sup> K. Benoit, "District Magnitude, Electoral Formula, and the Number of Parties," *European Journal of Political Research* 39, no. 2 (2001): 203–24.

menghantui para politisi adalah sistem proporsional tertutup yang menyebabkan kekuasaan pemimpin partai sangat besar dalam menentukan keterpilihan caleg. Dengan sistem ini maka caleg yang memiliki akses yang baik kepada para pemimpin partai yang memiliki peluang paling bagus untuk mendapatkan nomor urut jadi (nomor-nomor atas). Keterpilihan dalam sistem proporsional tertutup adalah berdasarkan nomor urut apabila suara partai berhasil mengklaim kursi.

Seiring dengan di atas, opini masyarakat juga masih cenderung mendukung penggunaan sistem proporsional terbuka ketimbang proporsional tertutup. Saat Ketua KPU mengangkat wacana kemungkinan sistem proporsional tertutup diterapkan jika gugatan beberapa pihak dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), gelombang keberatan dari berbagai lapisan masyarakat pun bermunculan. (*Kemungkinan Pemilu 2024 Kembali Ke Proporsional Tertutup, KPU Sebut Tergantung Putusan MK - Nasional Tempo.Co, n.d.*) Membaca situasi ini, delapan partai politik memanfaatkan isu ini dengan menyatakan penolakan sistem proporsional tertutup (*act motivation*). (Media, 2023) Padahal, di antara delapan partai tersebut, terdapat partai politik yang menurut catatan peneliti pernah mendukung penerapan sistem ini saat pembahasan RUU Pemilu 2014 (Setjen DPR RI, 2012). Dengan demikian, penolakan partai-partai politik ini dapat dibaca untuk menunjukkan seolah mereka responsif terhadap aspirasi masyarakat, padahal sesungguhnya elite-elite partai lebih menghendaki sistem tertutup agar bisa mengontrol keterpilihan caleg dari lingkaran mereka.

#### **4.5. Rekomendasi Sistem Pemilu**

Para akademisi maupun aktivis pemilu pernah menyarankan untuk mengubah system pemilu dalam rangka meminimalisir dampak-dampak negative yang timbul dari system yang digunakan sekarang. Pakar politik Indonesia dari ANU, Edward Aspinall, mengusulan perubahan dari system proporsional terbuka ke Mixed-Member Proportional (Sistem Campuran Proporsional) untuk mengeliminir jual beli suara dan di saat bersamaan akan memperkuat peran partai politik (The Jakarta Post, 2019). Sistem MMP juga

pernah diusulkan oleh CETRO (Centre for Electoral Reform) pada 2010. Menurut Hada Nafis Gumay, Direktur Eksekutif CETRO, system MMP ini lebih sederhana. “Selama ini para pemilih di Indonesia dipusingkan oleh banyaknya kertas dan caleg, apalagi dapilnya cukup besar sehingga menurunkan akuntabilitas” (Tempo.Co, 2010). Gumay mencontohkan praktik MMP di beberapa negara seperti Jerman, Selandia Baru, Mexico dan Venezuela.

Proposal perubahan system pemilu pernah diajukan oleh LIPI (saat ini BRIN). Menurut usulan LIPI, system Mixed-Member Majority (MMM) merupakan jawaban atas kegalan system proporsional terbuka yang telah melemahkan partai politik, menurunkan kualitas representasi dan ketidakadilan dalam mengkonversi suara mejadi kursi (antaranews.com, 2013). Dalam skema LIPI, sebanyak 60% kursi yang diperebutkan akan menggunakan system proporsional tertutup dan 40% lainnya menggunakan system mayoritarian (satu dapil satu kursi). Menurut Syamsuddin Haris, peneliti senior LIPI, “penerapan system proporsional tertutup tidak berarti ancaman buat demokrasi, karena baik terbuka maupun tertutup memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. Yang paling penting adalah mekanisme kandidasi perlu ditingkatkan keterlibatan publiknya” (BeritaSatu.com, 2016b).

Mempertimbangkan Sistem Campuran merupakan langkah maju untuk mengeliminir masalah-masalah yang ditimbulkan dari penerapan system proporsional terbuka. Dengan mengandaikan akan menerapkan salah satunya closed-list, system ini akan mengakomodasi tarik-menarik antara pendukung system proporsional terbuka dan proporsional tertutup, sebab selain closed maka pemilih diberikan kesempatan untuk memilih caleg skema satu dapil satu kursi secara bebas (terbuka). Persaingan antara pendukung system proporsional terbuka dan tertutup hingga saat ini masih sengit. Keduanya sama-sama memiliki argumen yang kuat. Para pendukung proporsional terbuka percaya bahwa system ini akan mengurangi kekuasaan oligarki karena system ini menyerahkan keterpilihan kepada pemilih.

Sementara itu para pendukung closed-list menganggap open list membuat partai tidak dapat memastikan caleg terpilih akan linier dengan kebijakan dan ideologi partai. Lebih lanjut, open list dalam pandangan pendukung closed-list akan menurunkan perhatian para pemilih terhadap program-program partai dan lebih berfokus ke individu caleg. Agar terpilih, para caleg akan memprioritaskan keunggulan pribadinya daripada partai politik. Dengan open-list, persaingan antarcaleg dalam satu partai tidak kalah sengitnya daripada persaingan antarpolisi politik.

Adapun Sistem Campuran dengan varian proporsional tertutup dan mayoritarian dinilai akan memperkuat sistem kepartaian sekalipun akan ada lebih dari dua partai politik. Sistem ini akan membuat partai lebih koheren dan memudahkan partai politik untuk menjaga dan menyatukan posisi ideologi para caleg. Partai-partai politik bisa tampil pragmatis meskipun berbeda secara ideologis. SDP dan CDU di Jerman, misalnya, satunya di kiri dan lainnya di kanan, mungkin bisa lebih dekat secara kebijakan ketimbang antara Partai Demokrat dan Partai Republik di Amerika (Gerring & Thacker, 2008, p. 33). Pragmatism ini disebabkan oleh tingginya derajat kerekatan internal baik di tataran elit maupun massa. Para pemilih menemukan kecocokan antara preferensi mereka dan berbagai pilihan yang tersedia (Norris, 2004).

Lebih lanjut, pimpinan partai dapat menentukan atau paling tidak mempengaruhi urutan daftar caleg yang merepresentasikan koherensi dan keberimbangan. Tentu saja proses seleksi ini akan bervariasi antarpolisi. Untuk dapat kursi jamak maka akan membuat pimpinan partai lebih fleksibel menentukan posisi para caleg dan membuat mereka lebih disiplin (Gerring & Thacker, 2008). Alhasil, sistem proporsional tertutup dalam Sistem Campuran akan fokus ke suara partai yang pada gilirannya akan meningkatkan kekuatan pimpinan partai (Norris, 2004).

Hanya saja, kelemahan sistem proporsional tertutup para caleg akan bergantung pada urutan nomor atas ketimbang bekerja keras mengamankan

perolehan suara. Dampaknya, mereka lebih cenderung melayani partai daripada publik. Meski demikian, kelemahan ini akan ditutupi oleh kombinasinya dengan system FPTP (satu dapil satu kursi) di mana hanya ada satu caleg yang akan diajukan partai politik untuk memperebutkan satu-satunya kursi di dapil. Sehingga para pemilih bisa mempertimbangkan berbagai calon yang ada. Menggunakan system ini membuat hubungan antara calon terpilih dengan publik menjadi erat karena akan lebih akuntabel daripada anggota yang terpilih dari dapil berwakil jamak (Curtice & Shively, 2003). Parpol pun akan punya insentif untuk mencalonkan orang yang mampu menarik para pemilih (Heitshusen et al., 2005).

Penerapan Sistem Campuran juga akan mengatasi sejumlah masalah seputar keterwakilan. Sistem ini mengkombinasikan antara pluralitas dan proporsional dengan mengambil kelebihan-kelebihan dari masing-masing system, pun akan menutup kelemahan dari system proporsional terbuka yang dianut saat ini. Sistem Campuran menawarkan alternatif di mana para kandidat akan bertarung memperebutkan satu kursi di satu dapil menggunakan FTPT (first past the post), dan partai politik akan berkompetisi menggunakan system proporsional tertutup. Jadi kombinasi ini membuat pemilih dapat menentukan pilihannya melalui FPTP dan partai bisa mengontrol calon yang diinginkan melalui system proporsional tertutup. Yang mesti dipertimbangkan adalah proporsi kursi yang diperebutkan menggunakan FPTP dan kursi dari proporsional. Proporsi 30:70 antara pluralitas dan proporsional dinilai cukup masuk akal.

System Campuran akan meminimalisir hubungan patron-klien dalam partai politik dan antarkandidat maupun mereka yang menaarkan dana. Dapil Tunggal akan mendorong calon terpilih untuk akuntabel kepada kontituen karena keterpilihannya tergantung pada pemilih di dapil tersebut. Konsituten sangat mudah meminta pertanggungjawaban karena yang terpilih hanya satu dalam dapil tersebut. Para anggota dewan yang terpilih melalui system ini akan mudah dihubungi dan memiliki insentif untuk



menaikkan reputasinya dengan bekerja mengatasi persoalan-persoalan yang terjadi di komunitas mereka.

Sedangkan kombinasinya dengan system proporsional tertutup merupakan jalan keluar dari perdebatan antara kedua system, di mana dengan menggunakan system ini ada peran partai dalam keterpilihan anggota dengan cara menentukan nomor urut. Jumlah kuris dalam satu dapil akan lebih ideal jika dibuat lebih moderat, misalnya 3-5 kursi per dapil. Hal ini akan menurunkan disproporsional keterwakilan di parlemen (Carey and Hix 2011, 395).

Pilihan atas Sistem Campuran merupakan Upaya untuk menjembatani dua system dengan mengambil sebanyak mungkin keuntungan-keuntungan dari digunakannya system proporsional dan mayoritarian/pluralitas. Dari beberapa negara yang menerapkan oligarki dalam partai politik semakin berkurang. Perubahan system juga memicu perubahan dalam seleksi kandidat. Partai menjadi lebih konsen kepada kualitas para kandidat (Nurhasim 2016). System Campuran dengan varian MMP ataukah MMM akan tergantung pada tujuan yang hendak dicapai. Karena perdebatan antara system proporsional terbuka dan tertutup maka MMP merupakan pilihan moderat bagi Indonesia. Namun MMM pun bisa jadi pilihan jika digandengkan dengan tanpa adanya threshold.

Proporsi kursi untuk proporsional dan pluralitas/mayoritarian mestilah dipertimbangkan dengan matang, dan bisa diubah seiring evaluasi hasil pemilu. Proporsi 70:30 tampaknya lebih pas untuk saat ini. Table berikut merupakan perbandingan kursi dalam Sistem Campuran dengan menggunakan proporsional dan mayoritarian/pluralitas.

Tabel 4. 9 : Simulasi Alokasi Kursi untuk Sistem Pluralitas and PR

No.	Provinsi	Pemilu 2019		Simulasi dengan komposisi 70:30		
		Jumlah Dapil	Jumlah Kursi	Jumlah Kursi menggunakan PR	Jumlah Dapil Sistem PR	Jumlah Kursi menggunakan Sistem Majority/Plu

						ality
1	Kepulauan Riau	1	4	3	1	1
2	Riau	2	13	9	2	4
3	NTB	2	11	8	2	3
4	Sulawesi Tenggara	1	6	4	1	2
5	Lampung	2	20	14	3	6
6	Sulawesi Barat	1	4	3	1	1
7	Kalimantan Timur	1	8	6	2	2
8	Kalimantan Barat	2	12	8	2	4
9	Sumatera Utara	3	30	22	5	8
10	Jambi	1	8	6	2	2
11	Sumatera Selatan	2	17	12	3	5
12	Bengkulu	1	4	3	1	1
13	Sulawesi Tengah	1	7	5	1	2
14	Bali	1	9	6	2	3
15	Maluku	1	4	3	1	1
16	DKI Jakarta	3	21	15	3	6
17	Banten	3	22	16	4	6
18	Bangka Belitung	1	3	2	1	1
19	Kalimantan Tengah	1	6	4	1	2
20	Jawa Barat	11	91	64	13	27
21	DI Yogyakarta	1	8	6	2	2
22	Sulawesi Utara	1	6	4	1	2
23	Jawa Timur	11	87	61	13	26
24	Jawa Tengah	10	77	54	11	23
25	Papua	1	10	7	2	3
26	Maluku Utara	1	3	2	1	1
27	NTT	2	13	9	2	4
28	Sumatera Barat	2	14	10	2	4
29	Sulawesi Selatan	3	24	17	4	7
30	Aceh	2	13	9	2	4
31	Gorontalo	1	3	2	1	1
32	Kalimantan Selatan	2	11	8	2	3
33	Papua Barat	1	3	2	1	1
34	Kalimantan Utara	1	3	2	1	1
	<b>Indonesia</b>	<b>80</b>	<b>575</b>	<b>403</b>	<b>231</b>	<b>172</b>

Simulasi di atas menunjukkan bahwa ada perubahan yang signifikan antara distribusi kursi di system perwakilan berimbang (proporsional) dengan pluralitas/mayoritarian di setiap provinsi. Ukuran dapat diturunkan

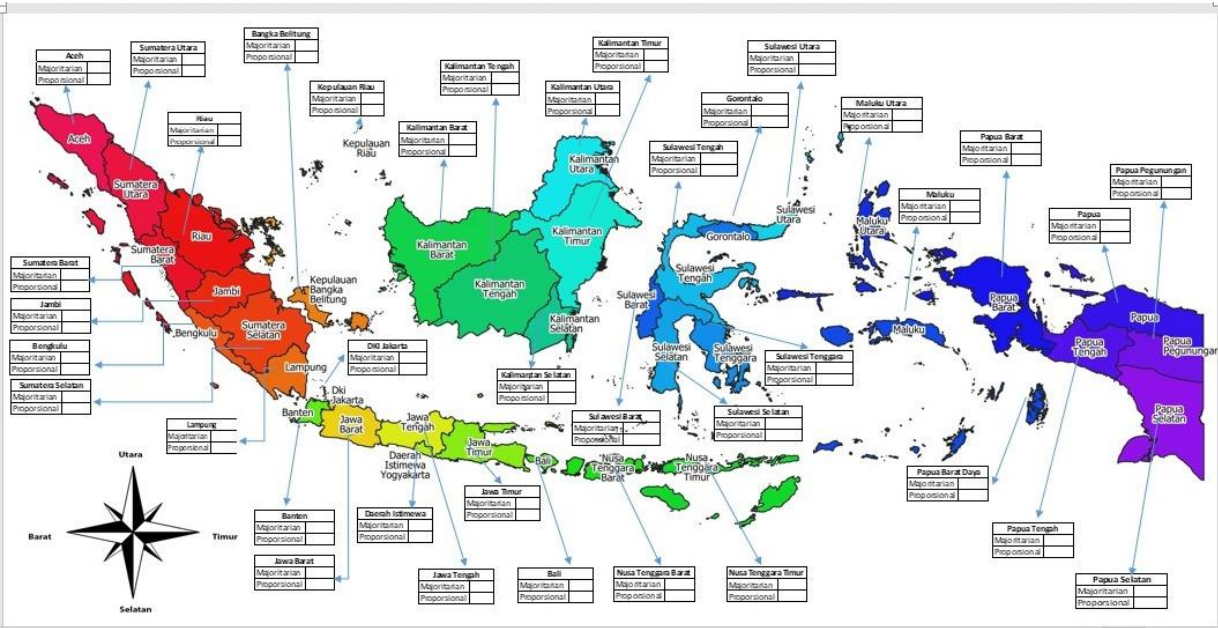
menjadi maksimal 5 kursi. Dengan demikian, total dapil untuk system proporsional adalah sebanyak 231 menyebarkan 403 kursi DPR. Sementara itu, terdapat 172 Dapil Tunggal untuk system pluralitas/mayoritarian yang tersebar di seluruh provinsi. Yang memebdakan antara MMM dan MMP adalah bahwa MMM bersifat parallel Dimana suara antara system proporsional dan pluralitas/mayoritarian tidak saling mempengaruhi. Hal ini akan lebih berpeluang memunculkan system kepartaian yang kuat sebagaimana tampak dari berkurangnya jumlah parpol di parlemen. Sebaliknya, dalam MMP, suara dari kedua system ini saling berkaitan. Suara dari system proporsional digunakan untuk menghitung total kursi parpol, yang akan men “top-up” jumlah kursi yang diperoleh parpol melalui system pluralitas/mayoritarian.

Jika perubahan ke Sistem Campuran kurang dimungkinkan dalam waktu dekat, maka system proporsional hendaknya dimodifikasi. Jika keputusannya adalah mempertahankan proporsional terbuka maka ukuran dapil mesti diperkecil menjadi 3-6 kursi agar kandidat terpilih lebih representatif. Sepuluh kursi dalam 1 dapil sebagaimana pemilu saat ini terlalu besar. Apabila system proporsional tertutup yang menjadi pilihan maka perlu untuk membuat aturan dalam rangka mengontrol dominasi para elit partai. Partai hendaknya diharusnya mengadakan semacam *primary election* atau *special convention* untuk menentukan daftar urut caleg.

#### **4.6. Rencana Penelitian Lanjutan**

Dalam rangka menyempurnakan temuan penelitian ini maka pada tahun kedua kami akan memfokuskan pada persoalan simulasi daerah pemilihan pemilu beserta dampaknya bagi representasi dan system kepartaian. Sekilas merupakan gambar mengenai pendapilan yang akan diteliti lebih lanjut.

Gambar 1 Peta Indonesia



## **BAB V PENUTUP**

### **5.2. Kesimpulan**

Tantangan reformasi undang-undang pemilu masih terus berlanjut seiring ketiadaan revisi undang-undang untuk Pemilu 2024. Berbagai persoalan yang timbul akibat penerapan sistem proporsional terbuka seolah diabaikan begitu saja. Tidak ada upaya yang jelas dan terukur dari para pembuat undang-undang untuk mengeliminir berbagai persoalan yang timbul guna mengantisipasinya di pemilu selanjutnya. Hanya Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diminta untuk berkreasi agar dampak-dampak buruk tidak terjadi lagi. Sebagai pelaksana, tentu saja apa yang (akan) dilakukan KPU akan lebih menyorot ke persoalan non teknis, seperti strategi yang akan digunakan agar tidak menimbulkan banyak korban dari petugas KPPS. Hal yang substantif seperti kualitas representasi yang sesungguhnya merupakan elemen terpenting bagi demokrasi perwakilan terpinggirkan begitu saja. Para pembuat undang-undang lebih berpikir dari sisi keuntungan apa yang akan mereka dapatkan jika sistem diubah (*self-interest*) daripada memperbaiki sistem pemilihan umum. Di sisi lain, reaksi partai-partai politik atas tuntutan masyarakat sipil (dalam perdebatan antara sistem proporsional terbuka dan tertutup) merupakan bentuk dari *act-motivation* sekedar untuk menunjukkan sudah memenuhi aspirasi mereka.

### **5.2. Saran**

Wacana sistem pemilu alternatif selain sistem proporsional terbuka dan tertutup yang selalu dikotomis hendaknya mulai diketengahkan ke publik. Sebab, beberapa negara sudah menggunakannya untuk mengatasi dilema dan tarik-menarik antara kedua sistem ini. Sistem pemilu campuran, apakah itu Mixed-Member Proportional (MMP) ataukah Mixed-Member Majoritarian (MMM) perlu ditelaah dan ditempatkan dalam wacana publik. Terus-menerus mendebatkan sistem proporsional terbuka dan tertutup tidak akan pernah menemukan titiknya. Mesti ada sistem yang mampu

mengambil kelebihan dan membuang kekurangan kedua sistem yang diperdebatkan tersebut, dalam hal ini sistem pemilu campuran.

## Daftar Pustaka

- Abdulsalam, H. (2019, May 27). *Akibat Parliamentary Threshold: Gagal ke DPR Meski Suara Banyak*. tirtoid. <https://tirtoid.akibat-parliamentary-threshold-gagal-ke-dpr-meski-suara-banyak-dZXx>
- Ambardi, K. (2008). *The Making of the Indonesian Multiparty System: A Cartelized Party System and Its Origin* [ProQuest Dissertations Publishing]. <http://search.proquest.com/docview/304485393/>
- antaranews.com. (2013, November 26). *LIPI rekomendasikan sistem pemilu campuran untuk Indonesia—ANTARA News*. <https://www.antaranews.com/berita/406645/lipi-rekomendasikan-sistem-pemilu-campuran-untuk-indonesia>
- Aspinall, E. (2014). When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 46(4), 545–570. <https://doi.org/10.1080/14672715.2014.960706>
- Aspinall, E. (2019). *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Cornell University Press.
- Aspinall, E., & Sukmajati, M. (2016). *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*. NUS Press.
- Benoit, K. (2001). District Magnitude, Electoral Formula, and the Number of Parties. *European Journal of Political Research*, 39(2), 203–224. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00575>
- BeritaSatu.com. (2016a, May 27). *Grace Natalie: PSI Didirikan Bukan untuk Sosok Tertentu*. beritasatu.com. <https://www.beritasatu.com/paulus-c-nitbani/nasional/367001/grace-natalie-psi-didirikan-bukan-untuk-sosok-tertentu>
- BeritaSatu.com. (2016b, July 20). *LIPI Usulkan Sistem Pemilu Campuran untuk Pemilu Serentak 2019*. Beritasatu.Com. <http://brt.st/5fxF>
- Blondel, J. (1978). *Political Parties: A Genuine Case for Discontent?* Wildwood House.
- Carey, J. M., & Hix, S. (2011). The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems. *American Journal of Political Science*, 55(2), 383–397. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00495.x>

- Carey, J., & Shugart, M. (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, 14(4), 417–417. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2)
- Cox, G. W. (2006). Evaluating Electoral Systems. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 26(1), 212–215. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100014>
- Curtice, J., & Shively, W. (2003). Who Represents Us Best? One Member or Many? *Analise Social*, 38(167), 361–386.
- Dahl, R. A. (Ed.). (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. Yale University Press.
- Duverger, M. (1954). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Methuen.
- Edy, M. L. (2017). *Konsolidasi Demokrasi Indonesia: Original Intent Undang-Undang Pemilu* (L. M. Komarudin & A. Wiharso, Eds.; Cetakan 1). RM Books.
- Fossati, D. (2019). Electoral Reform and Partisan Dealignment in Indonesia. *International Political Science Review*, 41(3), 349–364. <https://doi.org/10.1177/0192512119826389>
- Fraenkel, J., & Aspinall, E. (2013). Comparing Across Regions: Parties and Political Systems in Indonesia and the Pacific Islands. *CDI Policy Papers on Political Governance*, 2. [https://www.researchgate.net/profile/Jon\\_Fraenkel/publication/285417645\\_Comparing\\_Across\\_Regions\\_Parties\\_and\\_Political\\_Systems\\_in\\_Indonesia\\_and\\_the\\_Pacific\\_Islands/links/565e15e108ae4988a7bd353e.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jon_Fraenkel/publication/285417645_Comparing_Across_Regions_Parties_and_Political_Systems_in_Indonesia_and_the_Pacific_Islands/links/565e15e108ae4988a7bd353e.pdf)
- Gerring, J., & Thacker, S. C. (2008). *A Centripetal Theory of Democratic Governance*. Cambridge University Press. <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10235061>
- Hanan, D. (2012). *Making Presidentialism Work: Legislative and Executive Interaction in Indonesian Democracy* [ProQuest Dissertations Publishing]. <http://search.proquest.com/docview/1285516928/>
- Harvey, A. (2017, January 1). *Trump's Indonesian Business Partner Wants to Run for President*. <https://www.abc.net.au/news/2017-01-02/donald-trump-indonesian-business-partner-wants-run-for-president/8156716>
- Heitshusen, V., Young, G., & Wood, D. M. (2005). Electoral Context and MP Constituency Focus in Australia, Canada, Ireland, New Zealand, and



- the United Kingdom. *American Journal of Political Science*, 49(1), 32–45. <https://doi.org/10.2307/3647711>
- Hermens, F. A. (1972). *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*. Johnson Reprint Corp.
- Horowitz, D. L. (2013). *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*. Cambridge University Press.
- Huber, J. D., & Powell, G. B. (1994). Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy. *World Politics*, 46(3), 291–326. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/2950684>
- Husein, H. (2014). *Pemilu Indonesia: Fakta, angka, analisis, dan studi banding* (Cetakan pertama). Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi.
- Kemungkinan Pemilu 2024 Kembali ke Proporsional Tertutup, KPU Sebut Tergantung Putusan MK - Nasional Tempo.co*. (n.d.). Retrieved February 3, 2023, from <https://nasional.tempoco.com/read/1673622/kemungkinan-pemilu-2024-kembali-ke-proporsional-tertutup-kpu-sebut-tergantung-putusan-mk>
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3–27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>
- MacIntyre, A. J. (2003). *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*. Cornell University Press.
- Media, K. C. (2023, January 8). 8 Partai Politik Tolak Pemilu Proporsional Tertutup. *KOMPAS.com*. <https://nasional.kompas.com/read/2023/01/08/14193351/8-partai-politik-tolak-pemilu-proporsional-tertutup>
- Mietzner, M. (2012). Indonesia: Yudhoyono’s legacy between stability and stagnation. *Southeast Asian Affairs*, 119–134.
- Mietzner, M. (2013). *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia*. Asian Studies Association of Australia in association with University of Hawai‘i Press.
- Muhtadi, B. (2018). *Buying Votes in Indonesia: Partisans, Personal Networks, and Winning Margins* [ProQuest Dissertations Publishing]. <https://search.proquest.com/docview/2083996416?pq-origsite=summon>

- Muhtadi, B. (2019). *Vote Buying in Indonesia: The Mechanics of Electoral Bribery*. Singapore: Palgrave Macmillan US.
- Mujani, S., & Liddle, R. (2010). Personalities, Parties, and Voters. *Journal of Democracy*, 21(2), 35–49.
- Naikkan Parliamentary Threshold Jadi 7 Persen. (2016, July 20). *Partai NasDem*. <https://nasdem.id/2016/07/20/naikkan-parliamentary-threshold-jadi-7-persen/>
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Nurhasim, M. (2016). Fisibilitas Sistem Pemilu Campuran: Upaya Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia (Feasibility of Mixed Electoral Systems: Efforts to Strengthen Presidential System in Indonesia). *Jurnal Penelitian Politik*, 11(1), Article 1. <https://doi.org/10.14203/jpp.v11i1.195>
- O’Neil, P. H. (2012). *Cases in Comparative Politics* (4th ed.). WWNorton & Co.
- Paat, Y. (2018, April 12). *PSI: Golput Bentuk Kekecewaan Publik Atas Kinerja Partai Lama*. <https://www.beritasatu.com/iman-rahman-cahyadi/politik/548329/psi-golput-bentuk-kekecewaan-publik-atas-kinerja-partai-lama>
- Pahlevi, I. (2016). Dinamika Sistem Pemilu Masa Transisi di Indonesia. *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional*, 5(2), Article 2. <https://doi.org/10.22212/jp.v5i2.339>
- Powell, & Vanberg, G. S. (2000). Election Laws, Disproportionality and Median Correspondence: Implications for Two Visions of Democracy. *British Journal of Political Science*, 30(3), 383–411. <https://doi.org/10.1017/S0007123400000168>
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press.
- Setjen DPR RI, S.-G. (2008). *Risalah rapat pembahasan RUU Pemilu 2009*.
- Setjen DPR RI, S.-G. (2012). *Risalah rapat pembahasan RUU Pemilu 2014*.
- Setjen DPR RI, S.-G. (2017). *Risalah rapat pembahasan RUU Pemilu 2019*.

- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge [England] ; New York : Cambridge University Press.  
<http://trove.nla.gov.au/version/42544176>
- Shugart, M., & Wattenberg, M. (2003). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford University Press.  
<https://tewaharoa.victoria.ac.nz>
- Slater, D. (2004). Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition. *Indonesia*, 78, 61–92.
- Steinmo, S., Thelen, K. A., & Longstreth, F. (Eds.). (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press.
- Tempo. (2002, December 13). *225 Partai Terdaftar di Depkeh dan HAM*.  
<http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F9268/225%20Partai%20Terdaftar%20di%20Depkeh%20dan%20HAM.htm>
- Tempo.Co. (2010, November 25). *CETRO Usulkan Sistem Pemilu Kombinasi Distrik dan Proporsional—Nasional Tempo.co*.  
<https://nasional.tempoco.com/read/294617/cetro-usulkan-sistem-pemilu-kombinasi-distrik-dan-proporsional>
- The Jakarta Post. (2019, June 26). *Open-list Voting System 'Needs Reform'*. The Jakarta Post.  
<https://www.thejakartapost.com/news/2019/06/26/open-list-voting-system-needs-reform.html>
- Vowles, J. (1995). The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique*, 16(1), 95–115.  
<https://doi.org/10.1177/019251219501600107>