BAGIAN ANALISIS TEKNIS PENGAWASAN DAN POTENSI PELANGGARAN

KAJIAN

SISTEM KEPARTAIAN, SISTEM PEMILU, DAN SISTEM PRESIDENSIIL

2015

Sekretariat Jenderal Bawaslu RI

ABSTRAKSI

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 merupakan sebuah babak baru dalam sistem pemilu di Indonesia. Amanat untuk menyelenggarakan pemilu legislatif dan pemilu presiden pada waktu yang bersamaan merupakan sebuah momentum dalam upaya penataan kembali sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem presidensiil.

Studi ini merupakan sebuah telaahan akademis dalam upaya memberikan input terhadap penyempurnaan sistem pemilu ke depan. Pendekatan kualitatif dijadikan pijakan dalam studi ini dengan lebih mengedepankan metode FGD dalam menggali pandangan dari berbagai narasumber. Di samping itu, referensi dari berbagai studi kepemiluan menjadi pelengkap dalam proses studi ini.

Setidaknya studi ini mengelaborasi dalam 3 (tiga) sudut sekaligus, yaitu sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem presidensiil. Ketiganya tidak berdiri sendiri melainkan saling terkait satu sama lain. Penataan sistem pemilu sebagai sebuah rekayasa pemilu untuk menuju sebuah sistem kepartaian yang multi partai sederhana dan bermuara pada sistem presidensiil yang efektif.

Penataan sistem pemilu setidaknya dilakukan dalam 5 (lima) unsur teknis utama dalam pemilu. Pertama adalah terkait dengan sistem pemilu yang digunakan. Kedua adalah alokasi kursi per daerah pemilihan (district magnitude), kemudian ketiga adalah ambang batas parlemen (parliamentary threshold). Keempat adalah metode konversi suara ke kursi dan yang terakhir adalah waktu pelaksanaan pemilihan legislatif dan pemilu presiden. Kelima unsur itulah yang kemudian menjadi fokus dalam upaya rekayasa pemilu menuju multi partai sederhana dan sistem presidensiil yang efektif.

Sistem kepartaian yang diharapkan muncul dalam rekayasa pemilu tersebut adalah multi partai sederhana. Pendekatan yang digunakan dalam melihat sistem kepartaian ini adalah jumlah partai efektif di parlemen. Pendekatan kuantitatif tersebut kemudian memunculkan pertanyaan berapa partai efektif di parlemen yang dapat merepresentasikan multi partai sederhana. Di samping itu, koalisi merupakan satu sisi yang tidak dapat dikesampingkan dalam sistem kepartaian ini. Bagaimana koalisi terbentuk serta seberapa kuat koalisi yang terbentuk akan diulas dalam studi ini. Pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden yang bersamaan tentu saja akan membentuk struktur insentif dalam koalisi pencalonan presiden.

Upaya efektifitas sistem presidensiil setidaknya dilihat dari 2 (dua) pendekatan. Pertama adalah desain ketatanegaraan yang ada apakah sudah mencerminkan sistem presidensiil secara murni. Di samping itu, kultur hubungan antar lembaga kepresidenan dan parlemen menjadi hal yang juga tidak bisa dikesampingkan. Pendekatan kedua adalah

keterkaitan sistem pemilu dan kepartaian mempengaruhi efektifitas sistem presidensiil. Koalisi partai yang terbentuk dari struktur insentif sistem pemilu apakah dapat membantu atau justru menghambat efektifitas sistem presidensiil yang ada.

Satu hal yang tidak dapat dilupakan dalam studi ini dalam upaya mencapai tujuan pemilu, yaitu mewujudkan multi partai sederhana dan efektifitas sistem presidensiil, adalah pengawasan dan perilaku memilih. Pengawasan merupakan unsur terpenting dalam upaya mewujudkan pemilu yang jujur, adil, dan demokratis. Fungsi tersebut saat ini masih mengalami kendala yang cukup berarti. Secara kelembagaan fungsi pengawasan masih harus diperkuat, terutama pengawasan di tingkat grassroot, yang selama ini belum digarap dengan baik. Mendorong partisipasi masyarakat dalam membantu pengawasan pemilu merupakan satu upaya terobosan dalam memperkuat pengawasan di level terendah.

Perilaku memilih menjadi sangat krusial dalam mewujudkan tujuan pemilu. Fenomena banyaknya politisi yang tersangkut masalah hukum menjadi satu kendala untuk mewujudkan hal tersebut. Kekhawatiran munculnya penolakan terhadap partai (the denial party) adalah sebuah sikap masyarakat menanggapi lemahnya integritas politisi. Pelembagaan kepartaian menjadi sebuah keniscayaan untuk menghindari munculnya perilaku tersebut. Di sisi lain, pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden secara bersamaan juga memunculkan struktur insentif bagi pemilih. Struktur insentif tersebut akan mempengaruhi perilaku pemilih apabila dikaitkan dengan sistem pemilu yang dianut. Munculnya perilaku split voters atau coattail effect menjadi pertaruhan terhadap pemilihan sistem pemilu yang tepat. Dengan demikian, kekhawatiran atas munculnya divided government yang menghambat penyelenggaraan sistem presidensiil dapat dihindari.

DAFTAR ISI

ABSTRAKSI **i**
DAFTAR ISI **iii**
DAFTAR GAMBAR **iv**
DAFTAR GRAFIK **v**
DAFTAR TABEL **vi**
BAB I PENDAHULUAN **1**
A. Latar Belakang 1
B. Permasalahan 5
C. Maksud Dan Tujuan 6
D. Kerangka Konseptual 6
1. Sistem Kepartaian 6
2. Sistem Pemilu 16
3. Sistem Presidensiil 23
E. Metode Kajian 26
F. Sistematika Penulisan 28
BAB II DESKRIPSI PENYELENGGARAAN PEMILU TAHUN 2014 **30**
A. Pemilu Tahun 2014 30
1. Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 30
2. Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 32
3. Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 38
B. Sistem Kepartaian Hasil Pemilu Tahun 2014 42
C. Hubungan Presiden dan DPR Hasil Pemilu Tahun 2014 46
D. Pelanggaran Pemilu Tahun 2014 49
BAB III INSTITUSIONALISASI SISTEM KEPARTAIAN DAN SISTEM PEMILU DALAM KERANGKA EFEKTIFITAS SISTEM PRESIDENSIIL **56**
A. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 56
B. Pelembagaan Partai Politik 60
C. Rekayasa Pemilu 65
1. Sistem Pemilu 65
2. Implikasi Pada Sistem Kepartaian 71
3. Implikasi Pada Efektifitas Sistem Presidensiil 77
D. Implikasi Sistem Pemilu Terhadap Potensi Pelanggaran 83
BAB IV PENUTUP **87**
A. Kesimpulan 87
B. Saran 88
DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1 Klasifikasi Ideologi Partai Politik di Indonesia 73

DAFTAR GRAFIK

Grafik 2.1 Jenis Pelanggaran Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 53
Grafik 2.2 Fluktuasi Pelanggaran Tahapan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 54

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Hasil Pemilu Anggota DPR Tahun 2014 37
Tabel 2.2 Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 42
Tabel 2.3 Jumlah Fraksi dan Kursi di DPR Periode 2014-2019 43
Tabel 2.4 Peta Koalisi di DPR Tahun 2014 44
Tabel 3.1 Sistem Pemilu dan Dukungan Legislatif: Dua Dimensi Utama 68

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Masa reformasi membawa perubahan politik di Indonesia. Setelah lebih 30 tahun di bawah bayang-bayang Orde Baru, Indonesia memulai dengan harapan baru menuju alam demokrasi. Masa ini ditandai dengan turunnya Soeharto dari kursi presiden pada pertengahan tahun 1998. Dengan berakhirnya rezim Orde Baru tersebut kemudian didesakkan untuk konsolidasi demokrasi.

Para ilmuwan politik menyebut masa tersebut dengan masa transisi. Masa di mana muncul setelah rezim otoriter runtuh. Masa transisi ini merupakan sebuah masa yang krusial. Di masa ini demokrasi menjadi hal yang dipertaruhkan. Pengkondisian dan institusionalisasi demokrasi merupakan suatu keniscayaan bagi masa depan demokrasi itu sendiri. Proses konsolidasi demokrasi tersebut memang sebuah proses yang sulit bahkan rumit. Bahkan mungkin perlu waktu lama untuk merajut sebuah jalan menuju demokrasi. Oleh karena itu, perlu kejelian dan kesabaran dalam proses tersebut.

Pemerintahan Habibie, yang menggantikan Suharto, kemudian ditekan untuk melakukan pelembagaan demokrasi. Salah satu hal terpenting dalam pelembagaan demokrasi tersebut adalah dengan dilakukan pemilihan umum. Pemilu ini diharapkan akan menghasilkan pemerintahan yang *legitimate*, yang dapat membawa alam perubahan ke alam demokrasi. Selain itu, pemilu sendiri diyakini merupakan sebuah instrumen manajemen konflik. Dengan pemilu tersebut maka proses pergantian elit politik akan lebih aman dan demokratis tanpa adanya gejolak yang berdarah dan membawa korban.

Setelah itu, pemilu kemudian diyakini sebagai sebuah proses demokratis. Pelembagaan pemilu kemudian dilakukan dalam rangka

proses pergantian elit politik. Pemilu di Indonesia sendiri, pada masa reformasi, dilakukan dalam siklus lima tahun sekali. Dengan demikian siklus pergantian elit politik ini pun juga berjalan lima tahun sekali.

Dalam pemilu di Indonesia, partai politik mempunyai peran sentral dalam proses tersebut. Partai politik inilah yang berperan menyodorkan kandidat pejabat politik. Hal ini memang merupakan salah satu fungsi partai untuk menyiapkan calon pejabat politik. Peran sentral partai politik ini kemudian menjadikan partai politik sebagai kendaraan utama dalam mendapatkan jabatan politik. Oleh karena itu, kemudian muncul juga tuntutan untuk menerapkan liberalisasi politik di Indonesia pada masa reformasi. Hal ini kemudian diakomodasi dengan sebuah kebijakan yang longgar dalam pendirian partai politik. Akibatnya muncul banyak partai politik dalam era reformasi.

Era reformasi, yang ditandai dengan turunnya Suharto dari kursi presiden, memunculkan satu harapan baru yang lebih baik. Masa transisi diharapkan bisa mempersiapkan ataupun melembagakan institusi demokratis. Hal inilah yang terjadi pada masa pemerintahan pasca Suharto. Habibie, sebagai pengganti Suharto, ditekan habis-habisan untuk dapat segera melembagakan demokrasi. Salah satu agenda besarnya adalah mengadakan pemilu secepatnya secara demokratis. Habibie kemudian membuka peluang yang luas bagi tumbuhnya partai politik. Implikasinya adalah munculnya banyak partai di Indonesia yang saling berlomba untuk memenangkan pemilu.

Selain itu, pada masa transisi tersebut juga diupayakan satu institusionalisasi demokrasi, terutama dengan mengubah pola hubungan eksekutif dan legislatif. Usaha ini dilakukan dengan cara amandemen konstitusi UUD 1945. Proses amandemen ini dilakukan oleh MPR pada masa kepemimpinan Amien Rais.

Apa yang terjadi di Indonesia tidak jauh berbeda dengan berbagai negara yang sedang mengalami masa transisi. Kebanyakan dari negara yang baru lepas dari rezim otoriter, menerapkan apa yang disebut

Przeworski '*North-West Passage*.'[1] Menurutnya, negara demokrasi baru ingin segera mencapai kemakmuran seperti negara-negara belahan utara, dan mencapai demokrasi seperti negara-negara di belahan barat secara simultan. Oleh karena itu, negara tersebut kemudian menerapkan liberalisasi, baik di bidang ekonomi maupun politik, untuk dapat segera mencapai tujuan tersebut. Namun demikian, penulis hanya akan memfokuskan pada liberalisasi politik.

Salah satu cara dalam liberalisasi politik adalah dengan mengadakan pemilu secara demokratis. Pemilu ini ditujukan untuk mendapatkan pemerintahan yang *legitimate* dan demokratis. Untuk menopang hal ini, tentu saja harus memperkuat basis pemilu itu sendiri, yaitu partai politik. Oleh karena itu, partai politik kemudian diberikan peran yang luas pada masa ini. Hal ini untuk menampung aspirasi masyarakat untuk kemudian diagregasi, oleh partai, dan diagendakan menjadi kebijakan publik, oleh parlemen.

Selepas rezim Orde Baru, Pemilu dengan diyakini sebagai salah satu instrumen untuk mendorong proses demokratisasi di Indonesia. Hanya berselang 10 bulan setelah menggantikan Soeharto, Presiden B.J. Habibie memberlakukan UU Partai Politik dan UU Pemilu pada tanggal 1 Februari 1999. Kedua UU tersebut menjadi dasar bagi pelaksanaan Pemilu yang relatif bebas dan demokratis di Indonesia. Setelah itu terbentuk pemerintahan baru yang kendatipun berkuasa di tengah hingar bingar politik, tetapi akhirnya berhasil mengadakan Pemilu berikutnya pada tahun 2004 yang juga terhitung bebas dan demokratis.

Keyakinan akan Pemilu sebagai instrumen demokrasi bukan hal baru dalam sejarah Indonesia merdeka. Bahkan rezim otokratis semisal Orde Baru pun tetap melaksanakan Pemilu secara berkala sebagai wujud pelaksanaan Demokrasi Pancasila. Kendatipun pelaksanaannya jauh dari kaidah demokrasi, namun Pemilu telah menjadi instrumen terpenting yang membentuk keyakinan dan tradisi politik pada seluruh rakyat Indonesia

[1] Lihat Adam Przeworski, *Sustainable Democracy*, Cambridge : Cambridge University Press, 1995, hlm.3.

akan signifikasi Pemilu dalam kehidupan demokrasi. Pemilu seakan menjadi mantra bagi negara yang ingin dikategorikan sebagai negara demokratis.[2] Tak heran bila selepas Orde Baru rakyat tetap menunjukkan sikap antusiasnya dalam mengikuti Pemilu.

Tahun 2014 merupakan pemilu keempat yang dilaksanakan pada masa reformasi. Penyelenggaraan pemilu ini secara umum dapat dikatakan berjalan dengan lancar dan aman. Namun demikian, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam upaya evaluasi untuk perbaikan penyelenggaraan pemilu ke depan. Salah satu hal yang patut dikritisi adalah terkait dengan tujuan pemilu sebagai upaya legal untuk penyederhanaan sistem kepartaian. Secara legalitas hal tersebut diupayakan dengan cara menaikkan *Parliamentary Threshold* (PT) menjadi 3,5%. Namun fakta yang terjadi justru Pemilu 2014 menghasilkan 10 partai politik di parlemen. Hal ini sangat kontras dengan Pemilu 2009 dengan PT 2,5% yang menghasilkan 9 partai politik di parlemen.

Di sisi lain, Pemilu 2014, baik Pemilu Legislatif maupun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, justru menghasilkan kegaduhan hubungan politik antara eksekutif dan legislatif. Hal ini dapat dilihat dari beberapa peristiwa politik di awal-awal masa pemerintahan hasil Pemilu 2014. Kegaduhan pemilihan pimpinan DPR dan MPR merupakan gejala awal dari hiruk-pikuknya politik di parlemen. Di samping itu, kegaduhan lainnya adalah terkait dengan proses pencalonan Kapolri yang menyita waktu dan energi panjang. Kondisi demikian merupakan cerminan dari efektifitas sistem presidensiil kita yang sangat dipengaruhi oleh sistem pemilu dan sistem kepartaian yang ada.

Pada aspek lainnya adalah terkait dengan sistem pemilu legislatif yang memakai sistem proporsional daftar terbuka. Sistem ini secara nyata telah membuka secara lebar pertarungan di tingkat akar rumput. Ketatnya kontestasi tersebut juga berpengaruh pada strategi kampanye yang lebih

---

[2] Karim menyebutnya sebagai *token of membership*. Lihat Abdul Gaffar Karim, dalam Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, 2009

menitikberatkan pada kemampuan calon legislatif dari pada partai politik. Akibatnya adalah sebuah fenomena politik uang yang berjalan secara masif di level akar rumput. Ini merupakan salah satu ekses dari diterapkannya sistem proporsional daftar terbuka.

Oleh karena itu, berbagai fakta di atas harus dijadikan sebuah bahan evaluasi bagi institusionalisasi pemilu ke depan. Momentum Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 dilaksanakan secara bersama dalam satu waktu dan diatur di dalam satu undang-undang harus dipersiapkan secara matang. Sebuah pelembagaan pemilu secara legal dengan kepentingan untuk mewujudkan sistem multi partai sederhana serta menjamin efektifitas penyelenggaraan sistem presidensiil haruslah dijadikan landasan utama dalam proses institusionalisasi tersebut. Kondisi tersebut yang kemudian menginisiasi bagi pelaksanaan kajian terkait pelembagaan pemilu ke depan. Kajian ini bermaksud mengelaborasi pemilu tahun 2014 dengan segala pernak-pernik di dalamnya, sebagai dasar bagi upaya masukan atas persiapan institusionalisasi pemilu ke depan dalam rangka pewujudan sistem multi partai sederhana dan efektifitas sistem presidensiil.

B. Permasalahan

Berdasarkan elaborasi di atas dapat dikemukakan perumusan masalah dalam kajian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah perumusan sistem pemilu yang dapat mewujudkan sistem multi partai sederhana dan efektifitas sistem presidensiil?
2. Apakah implikasi pemilihan sistem pemilu tersebut terhadap potensi pelanggaran pemilu?

C. Maksud dan Tujuan

Maksud dan tujuan dari kajian tentang sistem kepartaian, sistem pemilu, dan sistem presidensiil ini adalah:

1. Sinkronisasi hubungan antara sistem pemilu dengan pewujudan sistem multi partai sederhana dan efektifitas sistem presidensiil.
2. Memberikan masukan terhadap kodifikasi undang-undang pemilu sebagai amanat dari Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013.

D. Kerangka Konseptual

1. Sistem Kepartaian

Sudah banyak ilmuwan politik yang mengulas tentang partai politik. Perkembangan teori tentang partai politik pun sudah beragam. Hal ini lebih dikarenakan perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat itu sendiri. Bahkan ada beberapa kalangan, dewasa ini, yang mempertanyakan kembali posisi partai politik dalam khasanah dunia politik.[3] Sebagian ilmuwan lain mempercayai bahwa dalam kehidupan demokrasi, keberadaan partai politik merupakan pondasi utama yang penting. Ada banyak definisi mengenai partai politik. Carl J. Friedrich, memaparkan yang dimaksud partai politik, adalah:

> *Sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil*.[4]

Pengertian yang hampir sama diberikan oleh R.H. Soltau, yaitu:

---

[3] Hans Daalder, Parties: Denied, Dismissed or Redundant? A Critique, dalam *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Richard Gunther, Jose Ramon-Montero dan Juan J. Linz (ed.), Oxford University Press, 2002.

[4] Miriam Budiardjo*, Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm.21

> *Partai Politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai kesatuan politik dan yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan untuk menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka*.[5]

Sementara itu, untuk kasus Indonesia, pada tahun 2008 berdasar aturan legal (Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik), disebutkan bahwa partai politik adalah

> *organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Dari definisi-definisi di atas bisa dipahami bahwa partai politik dibentuk untuk menjalankan sejumlah fungsi. Menurut Nassmacher[6] fungsi partai politik adalah:

- *Parties mediate or arbitrate between a pluralistic society and its political institutions of government.*
- *Parties organize political campaigns in order to mobilize voters to participate in an election.*
- *Parties recruit political personnel by selecting and nominating candidates who stand for public office in an election.*
- *Parties aggregate a plurality of interests into a reasonable number of political alternatives or policy options, and thus channel conflicts between government and opposition.*
- *Parties enable people to generate a plurality of opinions in public debate, elaborate projects or*

[5] *Ibid*. hal. 28

[6] Karl-Heinz Nassmacher, Introduction: Political Parties, Funding and Democracy, dalam *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Reginald Austin dan Maja Tjernstrom (ed.), IDEA, Stockholm, 2003, hlm.2.

proposals for society, and transform policy options into political decisions.

Sementara itu fungsi partai politik berdasarkan UU No.2 tahun 2008 tentang Partai Politik adalah bahwa partai politik berfungsi sebagai sarana:

- *pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;*
- *penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;*
- *penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;*
- *partisipasi politik warga negara Indonesia; dan*
- *rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.*

Dari uraian di atas disebutkan bahwa salah satu fungsi partai politik adalah bertujuan memperoleh kekuasaan pemerintahan melalui pemenangan dalam Pemilihan Umum. Hal ini seperti yang dipaparkan Uwe Backes dan Eckhard Jesse, berikut ini:

Therefore parties play their part in preparing and providing a selection for the election. A party's "product" is its political program and this is put before the electorate. To this end, the manifesto proposed by parties performs two main functions. Firstly, it should articulate the interests of the people (parties as a mouthpiece of the people), and, secondly, manifestos also have the task of influencing public opinion (parties as formers of opinion). Parties are also responsible for the selection of the political leadership. Those acting with political responsibility today are usually members of a political party.[7]

[7] Uwe Backes/Eckhard Jesse, *Informationen zur politischen Bildung 2007*, Parteien-demokratie, 1996, Bp, http://www.dadalos.org/int/parteien/Grundkurs3/funktionen.htm

Sementara itu, partai politik perlu diatur secara jelas untuk mendukung fungsi-fungsinya tersebut. Pengaturan partai politik pun sangat beragam. Menurut Norris,[8] ada tiga kategori aturan legal dalam pengaturan partai yaitu *monopolistic regulations, cartel regulations* dan *egalitarian regulations*. Kategori pertama, *monopolistic regulations* diarahkan secara sengaja untuk mendukung partai penguasa dan membatasi kelompok kritis. Sedangkan yang kedua, *cartel regulations* lebih menghormati HAM tapi membatasi kompetisi sehingga memberi keuntungan pada partai yang sudah ada di parlemen maupun pemerintahan. Terakhir yang ketiga, *egalitarian regulations* dirancang untuk memunculkan kompetisi antar partai secara plural di antara banyak pemain yang mempunyai akses sama terhadap publik dan pembatasan sedikit mungkin bagi partai atau kandidat yang mengikuti pemilu.

Untuk mendukung semua peran dan fungsi partai politik tersebut, tentunya partai politik harus terlembagakan dengan baik. Randall dan Svasand (2002) dalam "*Party Institutionalization in New Democracies*" mendefinisikan secara spesifik pelembagaan partai politik. Menurutnya, pelembagaan partai politik adalah "*the process by wich the party becomes established in terms of both integrated patterns on behavior and of attitudes and culture*." Proses pelembagaan tersebut mengandung dua aspek, yaitu aspek internal-eksternal dan aspek struktural-kultural, yang saling bertemu dalam persilangan sehingga menghasilkan aspek kesisteman, identitas nilai, otonomi kebijakan, dan reifikasi.

Salah satu unsur yang dapat dijadikan sebagai indikator pelembagaan partai politik adalah terkait proses rekruitmen. Dalam proses rekruitmen tersebut dapat dilihat apakah partai politik masih bersifat oligarkhis atau demokratis. Proses rekruitmen ini setidaknya dilakukan melalui tiga tahap, yaitu sertifikasi, penominasian, dan tahap pemilu. Tahap sertifikasi adalah tahap pendefinisian kriteria yang dapat

[8] Norris mencoba menyederhanakan aturan legal dalam pengaturan partai ini dalam tiga kategori. Lihat Pippa Norris, Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules, paper untuk *International IDEA*, 2005, hlm.5-6.

masuk dalam kandidasi. Tahap penominasian meliputi ketersediaan calon yang memenuhi syarat dan permintaan dari penyeleksi ketika memutuskan siapa yang dinominasikan. Sedangkan tahap terakhir yang menentukan siapa yang memenangkan pemilu.

Dalam proses rekruitmen tersebut, terdapat setidaknya 4 (empat) hal penting bagaimana pengorganisasian partai politik,[9] yaitu:

- siapa kandidat yang dapat dinominasikan (*candidacy*)?
- Siapa yang menyeleksi (*selectorate*)?
- Dimana kandidat diseleksi?
- Bagaimana kandidat diputuskan?

Perlakuan terhadap keempat hal tersebut melahirkan model pengelolaan partai antara pola model inklusif vs eksklusif, sentralistik vs desentralistik, demokratis vs otoriter, dan titik tengah di antara ekstrimitas-ekstrimitas tersebut.

Partai politik hidup dalam sebuah sistem politik yang di dalamnya terdapat hubungan di antara partai, baik itu yang bersifat kompetisi maupun kerja sama. Hal inilah yang disebut dengan sistem kepartaian. Istilah sistem kepartaian pada awalnya ditemukan dalam karya Duverger, '*Political Party'*, untuk menggambarkan bentuk dan corak dari kehidupan bersama partai politik di beberapa negara.

Setidaknya terdapat 4 (empat) pendekatan dalam memahami sistem kepartaian di sebuah negara.[10] Pertama, berdasakan jumlah partai. Kedua, berdasarkan kekuatan relatif dan besaran partai. Ketiga, berdasarkan formasi pemerintahan. Terakhir, berdasarkan kekuatan relatif dan jarak ideologi partai.

Salah satu pendekatan yang paling banyak dipakai oleh ilmuwan dalam melihat sistem kepartaian adalah pendekatan yang didasarkan

[9] Hazan, Reuven Y., Gideon Rahat, Candidate Selection Methods: An Analytical Framework, *Party Politics* Vol.7 No.3, hlm.297-322, Sage Publication, Los Angeles, 2001.
[10] Wolinetz, Steven B., Party System and Party System Types, dalam Richard S. Katz dan William Crotty, *Handbook of Party Politics*, Sage Publication, 2006, hlm.55-57.

kekuatan relatif dan jarak ideologi. Pendekatan ini dikonseptualisasikan oleh Sartori.[11] Sartori menyatakan bahwa kriteria partai berdasarkan jumlah tetap penting tetapi harus diingat sejauhmana partai itu mempengaruhi efek dalam kompetisi partai. Boleh jadi partai kecil akan menjadi relevan jika memiliki potensi koalisi dan potensi *blackmail*.

Untuk mengukur jarak ideologi partai politik beberapa perlu dipertimbangkan[12] adalah: pertama, perbedaan dalam orientasi dasar. Kedua, perbedaan dalam tujuan konkrit yang dikejar. Ketiga, perbedaan dalam cara mengejar tujuan yang ditentukan. Keempat, perbedaan dalam menilai kepribadian politik. Terakhir, perbedaan dalam komposisi partai atau fraksi, terutama basis kelas dan sejauhmana mereka dapat mengumpulkan berbagai kekuatan. Semakin berbeda semakin jauh jarak ideologi antar partai politik.

Sartori membagi sistem kepartaian ke dalam 7 (tujuh) kategori, yaitu: sistem partai tunggal (*one party*), partai hegemonik (*hegemonic party*), partai predominan (*predominant party*), dua partai (*two party*), pluralisme terbatas (*limited pluralism*), pluralisme ekstrim (*extreme pluralism*), dan atomik (*atomized*). Ketujuh sistem kepartaian tersebut dapat dirangkum dalam dua kategori besar: pertama, sistem non-kompetitif meliputi partai tunggal dan partai hegemonik. Sistem kepartaian non-kompetitif sering disebut juga dengan sistem partai negara (*party-state system*). Pada kategori ini, keberadaan partai politik identik dengan negara sehingga sulit membedakan antara partai politik dengan negara. Dengan kata lain sesungguhnya tidak ada sistem kepartaian dalam kondisi ini karena struktur sistem politiknya berpusat pada negara. Kehadiran partai politik identik dengan kepentingan negara.

Kedua, sistem kompetitif yang meliputi partai dominan, dua partai, pluralisme terbatas/moderat, pluralisme ekstrim/terpolarisasi, dan atomik.

---

[11] Sartori, Giovanni, *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Volume 1, Cambridge UP, USA, 1976.

[12] Dhakidae, Daniel, Partai-Partai Politik Indonesia: Kisah Pergerakan dan Organisasi dalam Patahan-Patahan Sejarah, dalam Kompas, *Partai-Partai Politik Indonesia*, Jakarta, PT Kompas Media Nusantara.

Pada sistem kepartaian ini negara melindungi hak-hak partai politik untuk menjalankan fungsinya. Sistem kepartaian tersebut bergerak pada satu garis linier, dari atomik ke partai tunggal, dengan faktor pendorong modernisasi, khususnya aspek mobilisasi sosial, yang berpengaruh pada peningkatan partisipasi masyarakat beserta ide-idenya.

Secara umum terdapat 3 (tiga) pendekatan yang menjelaskan terbentuknya sistem kepartaian. Pertama, pendekatan institusional yang didasarkan asumsi bahwa sistem kepartaian dikonstruksi oleh desain sistem pemilu. Duverger (1946) memperkenalkan pendekatan ini di mana pada sistem pluralitas/mayoritas akan membentuk sistem dua partai (*Duverger's Law*), sedangkan pada sistem proporsional akan cenderung membentuk sistem multi partai (*Duverger Hypothesis*).[13] Terciptanya relasi tersebut dikarenakan bekerjanya efek mekanis dan efek psikologis dari sistem pemilu.[14] Pertama, efek mekanis dari sistem pemilu bekerja terhadap partai akibat dari aplikasi langsung aturan pemilu dalam mengkonversi suara menjadi kursi. Dalam pembagian kursi, beberapa partai terutama partai yang besar akan mendapatkan proporsi kursi yang lebih besar dibandingkan perolehan suaranya (*over representation*) dan representasi yang terbatas (*under representation*) bagi partai kecil.

Kedua, efek psikologis dari sistem pemilu datang dari reaksi pemilih dan partai terhadap konsekuensi yang muncul dari pelaksanaan aturan pemilu. Pada sistem distrik, elit berusaha menahan diri membentuk partai karena mereka tahu sulit bagi partai kecil untuk mendapatkan kursi. Di sisi lain, banyak partai yang ikut pemilu dalam sistem proporsional karena peluang mendapatkan kursi sangat besar. Dalam rumusan Duverger, efek psikologis dari sistem pemilu juga berpengaruh terhadap strategi pemilih. Pada sistem distrik, pemilih cenderung akan memilih kandidat yang memiliki peluang besar untuk menang. Sementara itu, pada sistem proporsional pemilih tetap akan memilih partai meskipun dikalkulasikan

[13] Benoit, Kenneth, Duverger's Law and The Study of Electoral System, *French Politics*, Vol.4, 2005, hlm.69-83.
[14] *Ibid*. Lihat juga Pamungkas, Sigit, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, 2009, hlm.39.

partai itu hanya mendapat sedikit suara bahkan tidak mampu menempatkan wakilnya di parlemen.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sistem proporsional mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. Situasi itu akan mempengaruhi bagaimana konsensus atau konfrontasi antara badan legislatif dengan eksekutif. Sedangkan pada sistem pluralitas/mayoritas mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu.

Pendekatan kedua adalah pendekatan sosiologis (Lipset dan Rokkan, 1967) yang menyatakan bahwa dinamika pembilahan sosial (*social cleavage*) dan ketegangan atau konflik politik yang mengikuti sebagai sebab pembentukan sistem kepartaian dan partai politik.[15] Sedangkan pendekatan ketiga adalah pendekatan tabula rasa[16] dimana jika pendekatan sosiologis berbicara tentang substansi pertentangan, pendekatan tabula rasa berbicara tentang prosesnya.

Dengan uraian diatas maka secara logika sistem kepartaian bukan kondisi yang statis, akan tetapi dapat berubah. Perubahan sistem kepartaian dapat dilihat dari beberapa indikator (Lane dan Ersson dalam *Politics and Society in Western Europe* 1994), yaitu

- Total volatilitas: perubahan agregat suara antar pemilu
- Polarisasi: jarak ideologi antar partai
- Jumlah efektif partai dan indeks fraksionalisasi: sebuah ukuran yang agak berbeda (berhubungan sangat tinggi) atas jumlah bobot partai dengan kursi mereka di parlemen
- Disproporsionalitas elektoral: perbedaan antara pembagian kursi dengan perolehan suara partai

[15] Ambardi, Kuskridho, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, LSI-Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2008, hlm.21.
[16] *Ibid*, hlm.23-24.

- Jumlah dimensi-dimensi isu: sebuah indikator struktur pembilahan dalam sebuah sistem.

Pada banyak kasus, menurut Paul Pennings dan Jan-Erik Lane, perubahan sistem kepartaian hanya melibatkan salah satu atau semua dari tiga faktor berikut, yaitu: jumlah partai, jarak ideologi partai, dan besaran partai. Faktor-faktor tersebut memperjelas struktur kompetisi, misalnya kompetisi dalam memperebutkan pemilih, dan struktur kerjasama, misalnya formasi pemerintahan.

Sistem kepartaian berhubungan erat dengan stabilitas dan instabilitas pemerintahan. Hal ini terkait dengan kompatilibilitas sistem kepartaian dengan sistem pemerintahan. Sistem dua partai sering disebut sebagai sistem kepartaian yang paling ideal untuk semua sistem pemerintahan, baik sistem presidensiil maupun sistem parlementer. Sedangkan sistem mulit partai hanya cocok pada sistem parlementer.

Sistem multi partai dengan sistem presidensiil dianggap kombinasi yang tidak sesuai. Sistem multi partai dalam pemerintahan presidensiil berakibat pada rendahnya keberlanjutan stabilitas demokrasi (Mainwaring, 1993). Mainwaring menyebutkan tiga alasan utamanya, yaitu pertama, presidensiil multi partai cenderung menghasilkan imobilitas dan jalan buntu (*deadlock*) eksekutif-legislatif yang kemudian membuat destabilitas demokrasi. Imobilitas dan *deadlock* ini disebabkan oleh dua hal yaitu:

- Sistem presidensiil dapat menghasilkan pemerintahan minoritas (*minority government*) dan kekuasaan eksekutif lemah, di mana kondisi ini menyebabkan imobilitas. Presidensiil tidak menjamin bahwa pemenang pemilu eksekutif juga memperoleh kursi mayoritas di parlemen. Jika presiden berasal dari partai minoritas di parlemen maka presiden akan kesulitan mensukseskan agenda-agenda yang membutuhkan dukungan parlemen.
- Sistem presidensiil kurang mampu menyelesaikan persoalan ketika persoalan itu muncul. Pada presidensiil, masa pemilu dan jabatan presiden sudah ditetapkan serta adanya pemisahan kekuasaan

menjadikannya tidak memiliki jalan keluar yang terlembaga untuk menghindari jalan buntu. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen dan tidak dapat melaksanakan pemilu yang dipercepat. Presiden kemudian seperti menjadi bebek lumpuh (*lame duck*). Sementara itu parlemen juga tidak dapat melengserkan Presiden kecuali dengan pemakzulan dengan syarat yang berat. Dalam banyak kasus Presiden kemudian berusaha mencari jalan keluar ekstra konstitusional. Beberapa langkah yang ditempuh di antaranya adalah amandemen konstitusi untuk memperluas kekuasaannya, mengeluarkan dekrit, atau memobilisasi massa untuk menekan parlemen.

Kedua, multi partai menghasilkan polarisasi ideologi dari para bipartai. Ketiga, dalam presidensiil multi partai kesulitan membangun koalisi inter partai.

Presidensiil multi partai rawan bagi stabilitas demokrasi terkait dengan absennya insentif untuk membentuk koalisi, sementara itu pada sistem parlementer di sepanjang waktu mengembangkan insentif untuk memproduksi koalisi mayoritas. Dengan kata lain, logika politik rezim parlementer adalah kooperasi dan konsensus, sedangkan logika politik rezim presidensiil adalah konflik tersembunyi. Terdapat tiga penjelasan mengapa sistem presidensiil tidak memberikan insentif bagi terbentuknya koalisi.[17] Pertama, akibat langsung dari prinsi pemisahan kekuasaan: survavilitas jabatan presiden tidak tergantung pada berbagai jenis dukungan legislatif; seorang presiden tidak membutuhkan kerjasama dengan partai lain kecuali dengan partainya sendiri, dan lebih dari itu partai tidak mendukung pemerintahan meskipun partai-partai itu bergabung dalam pemerintahan.

Kedua, watak dari pemilu presiden juga memberikan insentif untuk menghindari kooperasi. Kooperasi mensyaratkan kompromi dan kemungkinan modifikasi posisi untuk mengakomodasi partner, sebuah situasi yang presiden kemungkinan menolak. Presiden berkompetisi

[17] Cheibub, Jose Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, USA, 2007, 8-9.

dalam distrik yang bersifat nasional, berbeda dengan legislatif yang lebih bersifat parokial. Terakhir, politik presidensiil adalah *zero-sum*, *winner-take all* yang itu mempersulit untuk kerjasama atau membentuk koalisi. Dalam sistem presidensiil, jabatan presiden adalah penghargaan tertinggi dalam proses politik. Karena presiden adalah tunggal maka menjadi tidak mungkin untuk membentuk koalisi.

Namun demikian bukan berarti dalam sistem presidensiil tidak terbentuk koalisi. Koalisi dalam presidensiil tetap ada, tetapi koalisi yang terbentuk sangat rentan dan tidak mampu menciptakan disiplin partai untuk meminta dukungan legislatif kepada pemerintah.[18] Orientasi pada kekuasaan, karakteristik pembagian kekuasaan dalam sistem parlementer memberikan insentif pada legislator untuk melakukan kerjasama, hasil akhirnya adalah disiplin partai yang tinggi. Sebaliknya, karakter pemisahan kekuasaan pada sistem presidensiil menghasilkan rendahnya disiplin partai. Koalisi partai yang tercipta dalam sistem presidensiil multi partai tetap saja tidak menghasilkan stabilitas pemerintahan karena sifatnya yang tidak mengikat, sementara itu koalisi pada parlementer multi partai menghasilkan pemerintahan yang stabil karena koalisi itu mengikat partai-partai.

2. Sistem Pemilu

Sistem Pemilihan Umum merupakan metode yang mengatur dan memungkinkan warga negara memilih para wakil rakyat di antara mereka sendiri. Dalam pemilu tersebut warga negara berhak untuk memilih wakil-wakilnya yang akan duduk di jabatan publik. Dalam menggunakan suaranya tersebut tentu saja haruslah didukung kondisi yang memungkinkan warga negara memilih secara bebas tanpa adanya tekanan dari pihak lain.

Pemilu sendiri sebenarnya terdiri dari dua elemen. Elemen pemilu tersebut adalah:

---

[18] *Ibid*., hlm.9-10.

a. *Electoral Law* yaitu aturan main berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang harus ditaati setiap kontestan pemilu. *Electoral law* ini ada dua macam yaitu *Plural Majority* dan *Proportional Representation.*

b. *Electoral Process* yaitu metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih menjadi kursi di lembaga perwakilan. *Electoral process* ini meliputi *D'Hont*, *St. League*, *Electoral Threshold*, dan *Parliamentary Threshold.*

Pemilu harus dilakukan secara jujur, adil dan demokratis. Agar pemilu dapat mencapai derajat tersebut maka diperlukan beberapa syarat atau prakondisi yang mendukungnya. Syarat-syarat tersebut dipergunakan untuk mendapatkan pemilu yang berkualitas sehingga mendapatkan pejabat publik yang *legitimate*. Syarat minimal dari pemilu adalah *free* dan *fair*.

Setelah beberapa syarat pemilu terpenuhi, maka diharapkan pemilu dapat terlaksana secara demokratis sehingga mendapatkan pejabat publik yang *legitimate*. Untuk mengukur derajat kualitas pemilu diperlukan beberapa indikator sebagai tolok ukurnya. Indikator tersebut digunakan untuk menilai apakah sistem pemilu tersebut cocok bagi sebuah negara atau tidak. Indikator tersebut adalah: akuntabilitas (*accountability*), keterwakilan (*representativeness*), keadilan (*fairness*), persamaan hak tiap pemilih (*equality*), lokalitas, reliabel, numerikal.

Sistem pemilu memiliki dimensi yang sangat kompleks. Beberapa dimensi tersebut antara lain[19] adalah:

- Penyuaraan (*balloting*). Penyuaraan adalah tata cara yang harus diikuti pemilih yang berhak menentukan suara. Jenis penyuaraan dibedakan menjadi dua tipe, yaitu kategorikal (pemilih hanya memilih satu partai atau calon) dan ordinal (pemilih memiliki kebebasan lebih dan dapat menentukan preferensi atau urutan dari partai atau calon yang diinginkannya.

[19] Sigit Pamungkas, *op.cit*., hlm.14-23.

- Besaran distrik (*district magnitude*). Besaran distrik adalah berapa banyak anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam satu distrik pemilihan. Besar distrik dapat dibagi menjadi dua, yaitu distrik beranggota tunggal dan distrik beranggota jamak. Besaran distrik berpengaruh terhadap tingkat kompetisi partai dalam memperebutkan kursi. Semakin besar magnitude sebuah distrik maka semakin rendah kompetisi partai untuk memperebutkan kursi. Sebaliknya, semakin kecil magnitude sebuah distrik maka semakin ketat kompetisi partai untuk memperebutkan kursi.
- Pembuatan batas-batas representasi (pendistrikan). Cara penentuan distrik merupakan hal yang krusial di dalam pemilu. Ada dua hal penting yang harus dipertimbangkan dalam menentukan batas-batas pendistrikan, yaitu masalah keterwakilan dan kesetaraan kekuatan suara.
- Formula pemilihan (*electoral formula*). Formula pemilihan adalah membicarakan penerjemahan suara menjadi kursi. Secara umum formula pemilihan dibedakan menjadi tiga, yaitu formula pluralitas, formula mayoritas, dan formula perwakilan berimbang.
- Ambang batas (*threshold*). *Threshold* yaitu tingkat minimal dukungan yang harus diperoleh sebuah partai untuk mendapatkan perwakilan. Batas minimal itu biasanya diwujudkan dalam prosentase dari hasil pemilu.
- Jumlah kursi legislatif. Berapakah jumlah kursi legislatif yang ideal adalah sebuah pertanyaan yang sulit untuk dijawab. Belum diketahui mengapa suatu negara menetapkan jumlah kursi di parlemen beserta alasannya.

Keenam unsur tersebut di atas yang membentuk sistem pemilu. Bagaimana sistem pemilu akan digunakan serta untuk tujuan atau kepentingan apa sistem pemilu harus didasarkan pada keenam unsur tersebut. Dengan demikian, unsur tersebut merupakan bagian penting

dalam upaya rekayasa sistem pemilu dalam mencapai tujuan atau kepentingan tertentu.

Pemilihan sistem pemilu di suatu negara memang bukan sebuah pekerjaan yang mudah. Diperlukan beberapa kriteria untuk memilih sebuah sistem pemilu untuk diterapkan di sebuah negara. Kriteria untuk memilih sistem pemilu tersebut adalah:

a. Elemen Demokrasi
    - Menciptakan parlemen yang representatif
    - Membuat pemilu yang mudah diakses dan bermakna
    - Memberi peluang untuk konsiliasi
    - Memfasilitasi terciptanya pemerintahan yang stabil dan efisien
    - Menciptakan pemerintah dan yang representative dan akuntabel
    - Mendorong '*cross-cutting*' partai politik
    - Memberi peluang oposisi
    - Biaya dan kapasitas administratif
b. Keseimbangan
    - Pengaruh pemilih dengan perkokoh parpol
    - Kesederhanaan sistem dengan peluang berinovasi
    - Solusi jangka pendek dengan stabilitas jangka panjang
    - Bangun sistem pemilu berdasar sistem yang pernah ada tanpa terpenjara dimensi historis sistem tersebut
    - Sistem pemilu bukan solusi untuk semua permasalahan politik
c. Dampak terhadap sistem politik
    - Tingkat proporsionalitas yaitu hubungan antara rakyat dan wakil yang dipilih
    - Format kabinet yang akan terbentuk

- Bentuk sistem kepartaian yaitu jumlah parpol
- Akuntabilitas pemerintahan yaitu konsensus/konfrontasi dalam legislatif dan pemerintahan
- Struktur internal parpol
- Tingkat partisipasi warga masyarakat
- Merubah tampilan atau wajah demokrasi

Sistem pemilu di dunia terbagi ke dalam 4 (empat) keluarga besar, yaitu sistem distrik, sistem proporsional, sistem campuran, dan sistem di luar ketiga sistem utama. Secara rinci keluarga sistem pemilu tersebut dapat dijelaskan dalam uraian di bawah ini.

a. Sistem Distrik

Dalam sistem ini wilayah negara dibagi ke dalam beberapa distrik pemilihan yang biasanya didasarkan atas jumlah penduduk. Setiap distrik diwakili oleh satu orang wakil, kecuali pada varian *block vote* dan *party block vote*. Kandidat yang memiliki suara terbanyak akan mengambil semua suara yang didapatnya. Sistem ini terbagi atas *first past the post, alternative vote, two round system, block vote*.

b. Sistem proporsional

Dalam sistem ini proporsi kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai politik dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut. Dalam sistem ini dikenal istilah district magnitude. Variasi dari sistem ini adalah *proportional representation* dan *single transferable vote*.

Pada sistem proporsional ada sejumlah mekanisme yang digunakan untuk menentukan perolehan kursi. Secara garis besar teknik penghitungan suara dipilah menjadi dua, yaitu teknik kuota dan divisor.[20] Teknik kuota atau dikenal juga dengan suara sisa terbesar (*the largest remainder*) terdapat beberapa varian di antaranya varian Hare dan Droop.

[20] Arend Lijphart, *Electoral System and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford UP, New York, 1995, hlm.153.

Ciri umum dari teknik kuota adalah adanya bilangan pembagi pemilih yang tidak tetap, tergantung pada jumlah pemilih. Teknik divisor atau dikenal juga dengan perhitungan rata-rata angka tertinggi (*the higest average*) muncul berkaitan dengan kelemahan yang ditemukan pada teknik kuota. Beberapa varian dari teknik divisor adalah D'Hondt, Saint Lague.

c. Sistem campuran

Sistem pemilu campuran merupakan perpaduan penerapan secara bersama-sama sistem distrik dengan sistem proporsional dalam suatu negara. Sistem ini meliputi sistem *parallel* dan *mixed member proportional*.

d. Sistem pemilu di luar ketiga sistem utama

Sistem ini merupakan campuran antara sistem distrik dan proporsional. Varian dari sistem ini adalah *single non-transferable vote, limited vote*, dan *borda count*.

Setiap sistem pemilu mempunyai kekuatan dan kelemahan masing-masing yang berimplikasi pada pembangunan politik. Setidaknya ada tiga dampak digunakannya sistem pemilu, yaitu:

- tingkat proporsionalitas perwakilan. Aspek ini sangat sensitif pada masyarakat yang heterogen. Bagaimana tingkat keterwakilan dari seluruh unsur masyarakat dapat direpresentasikan dalam parlemen merupakan sebuah permasalahan dalam aspek ini. Disproporsionalitas sangat mungkin terjadi pada sistem distrik. Sistem distrik kurang memperhatikan adanya partai kecil dan golongan minoritas.
- sistem kepartaian. Duverger menyebutkan bahwa sistem distrik akan membentuk sistem dua partai, sedangkan sistem proporsional akan cenderung membentuk sistem multi partai. Hal tersebut terjadi karena bekerjanya efek mekanis dan psikologis dari sistem pemilu.
- kabinet yang dibentuk. Sistem distrik cenderung menghasilkan kabinet yang dikuasai satu partai. Berkurangnya partai dan

meningkatnya kerjasama antar partai mempermudah terbentuknya pemerintah yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional. Sementara itu, sistem proporsional mengarah pada terbentuknya kabinet koalisi. Kondisi ini mempersulit terbentuknya pemerintah yang stabil. Teori koalisi mengajarkan bahwa tidak semua partai layak untuk dijadikan anggota rekanan dalam pembentukan kabinet koalisi.[21] Ketercukupan mayoritas kursi sehingga terbentuk mayoritas pemerintahan tidak menjamin stabilitas dan kelanggengan koalisi apabila tidak memperhitungkan jarak ideologi dari koalisi yang dibangun. Menurut Lijphart, ada 6 (enam) model koalisi, yaitu:

1) *minimal winning*: merupakan koalisi yang didasarkan pada maksimalisasi kekuasaan dengan mengabaikan partai yang tidak perlu.
2) *minimum size*: koalisi yang dibangun oleh partai besar dengan partai yang lebih kecil untuk sekedar mencapai suara mayoritas.
3) *bargaining proposition*: koalisi dengan jumlah partai yang berkoalisi paling sedikit.
4) *minimal range*: koalisi berdasarkan kedekatan pada kecenderungan ideologis.
5) *minimal connected winning*: koalisi yang terjadi antara partai-partai yang memiliki persambungan orientasi kebijakan.
6) *policy-viable*: koalisi yang terjadi antara partai-partai yang secara spesifik memang memiliki kepedulian yang sama berkaitan dengan kebijakan.

[21] Bambang Cipto, *Partai Kekuasaan dan Militerisme*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm.22.

3. Sistem Presidensiil

Menurut Moh. Mahfud MD[22], sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara, dimana pembagian sistem pemerintahan di dalam ilmu negara dan ilmu politik menurut Moh. Mahfud MD dikenal beberapa sistem pemerintahan yakni, presidensial, parlementer, dan referendum.

Sejarah sistem pemerintahan presidensial berawal dari lahirnya Negara Amerika Serikat, sebuah negara bekas Koloni Inggris di Benua Amerika untuk memiliki sebuah pemerintahan sendiri yang berdaulat terlepas dari Kerajaan Inggris. Ditahun 1775-1783 terjadi peperangan antara Inggris dengan negara baru Amerika Serikat yang ingin melepaskan diri dari Inggris yang kemudian dimenangkan oleh Amerika Serikat.

Menurut Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim menyatakan bahwa:

> *"Latar belakang negara Amerika Serikat menganut sistem presidensial adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesqieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam trias politika itu terdapat sistem check and balances."*[23]

Bentuk penolakan bangsa Amerika terhadap Inggris tercermin dari pembentukan pemerintahan yang berbeda dengan sistem parlementer di Inggris. Salah satu bentuk perbedaannya dengan sistem parlementer itu adalah dengan memberikan kewenangan yang besar terhadap kedudukan presiden.

---

[22] Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, Edisi Revisi, 2000, hlm. 74.

[23] Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* Sinar Bakti, 1998*,* hlm. 177.

Jika melihat sejarah perkembangan sistem parlementer, lebih menggambarkan perjuangan mengurangi kekuasaan absolut yang dimiliki raja, sedangkan perkembangan sistem presidensial lebih banyak ditandai dengan masalah dasar, yaitu bagaimana mengelola hubungan presiden dengan lembaga legislatif.[24] Kekuasaan presiden dalam sistem pemerintahan di Amerika Serikat dan beberapa negara yang mengadopsinya, selalu diatur di dalam konstitusi di masing-masing negara.

Moh. Mahfud MD, mengatakan bahwa prinsip pokok sistem presidensial adalah:[25]

a. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
b. Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR). Pemerintah dan Parlemen adalah sejajar;
c. Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada presiden;
d. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Dengan pola hubungan yang terpisah, lebih lanjut Saldi Isra mengatakan bahwa ada keuntungan dari sistem presidensial yakni:[26]

a. Dengan dipilih secara langsung, kekuasaan presiden menjadi lebih legitimasi karena mendapat mandat langsung (*direct mandate*) pemilih sementara itu, dalam sistem parlementer perdana menteri diangkat melalui proses penunjukan (*appointed indirectly*);
b. Dengan adanya pemisahan antara lembaga negara terutama legislatif dan eksekutif, setiap lembaga negara dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya untuk mencegah terjadinya penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan;

---

[24] *Ibid.,* hlm. 36.
[25] Moh. Mahfud MD*,op.cit.,* hlm. 74.
[26] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia,* Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2010,hlm. 40-42.

c. Dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan secara tepat (*speed and decisiveness*);

d. Dengan masa jabatan yang tetap, posisi presiden jauh lebih stabil dibandingkan perdana menteri yang bisa diganti disetiap waktu.

Dalam sistem presidensiil, praktis tidak tersedia ruang gerak bagi partai untuk menawarkan atau menjanjikan visi dan program pemerintahan seperti yang dilakukan partai dalam sistem parlementer. Sistem presidensiil memisahkan dengan jelas wilayah eksekutif dan wilayah legislatif, akibatnya dalam pemilihan anggota legislatif partai politik tidak akan mengkampanyekan program pemerintah apabila partainya memenangkan suara di parlemen. Karena belum tentu partai politik pemenang pemilu legislatif akan memimpin pemerintahan.

Sistem pemerintahan presidensiil, kedudukan presiden sangat dominan, selaku individu sebagai penanggungjawab atas keberhasilan atau tidaknya pemerintahan, maka langsung atau tidak langsung mempersempit ruang gerak partai politik untuk memunculkan isu-isu politik yang terkait lansung dengan masalah pemerintahan.[27]

Dalam sistem presidensiil, iklim kepartaian memiliki nuansa yang berbeda dengan sistem parlementer. Peran utama partai politik bukan sebagai pengusung ideologi sebagaimana halnya dalam sistem parlementer. Dalam sistem presidensiil, peran partai lebih sebagai fasilitator. Dalam konstitusi Amerika Serikat, sama sekali tidak mencantumkan secara eksplisit tentang fungsi dan tempat partai politik dalam sistem politiknya.[28]

Dalam sistem presidensiil, walaupun presiden diusung oleh partai politik, dalam mengemban misi dan tanggungjawabnya presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilih dirinya, terhadap

---

[27] Hendarmin Danadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik,* Jakarta, Fokusmedia, 2007, Hlm. 148.
[28] *Ibid.*

partai yang mengusungnya, presiden bertanggungjawab secara perseorangan/individu. Selaku kepala negara, presiden secara etika kenegaraan, sudah seharunya melepaskan keterikatannya terhadap partai yang mengusungnya sejak ia terpilih menjadi presiden.

Jika dicermati, dalam beberapa kasus, peluang presiden dalam sistem presidensiil untuk menjadi penguasa yang otoriter terbuka lebar. Artinya dengan menggunakan kekuasaan yang absolut, pemerintahan yang dipimpinnya sering mendatangkan ancaman demokrasi, jika dibandingkan dengan kekuasaan presiden dalam sistem parlementer. Hal tersebut dapat terjadi karena fungsi dan wewenang presiden dalam sistem parlementer terbatas.

Dalam sistem presidensiil, pelaksanaan sistem pengawasan bersifat *checks and balances* antar lembaga negara artinya diantara lembaga-lembaga negara saling mengawasi agar diantara lembaga negara tidak melebihi batas kewenangannya. Di Amerika Serikat sebagai negara yang mencetuskan sistem presidensiil, sistem pembagian kekuasaan di antara lembaga negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) memiliki sistem *checks and balances* dalam kekuasaannya. Hal tersebut berarti teori dari pembagian kekuasaan (*Trias Politica*) dipraktekkan walaupun tidak semurni dari ajaran dari Montesqieu.

E. Metode Kajian

Dalam rangka mencapai tujuan, output dan manfaat tersebut di atas, kajian ini menggunakan dua metode. Pertama, studi pustaka, yakni menelaah buku, laporan penelitian dan dokumen-dokumen lain yang membahas tentang sistem pemilu, kepartaian, dan presidensiil. Hasil studi pustaka ini digunakan untuk konseptualisasi perumusan sistem pemilu serta memperkirakan sistem kepartaian dan efektifitas sistem presidensiil ke depan.

Kajian ini juga mendasarkan pada data-data dokumenter. Peneliti merasa bahwa data-data dokumenter tersebut cukup memadai untuk menggambarkan pengalaman pada sistem pemilu, kepartaian, dan presidensiil. Data-data dokumenter sendiri sebenarnya terdiri dari beberapa macam sumber. Sumber dari data-data dokumenter tersebut adalah sumber primer, sekunder, dan tersier.[29] Sumber primer merupakan data yang diperuntukkan bagi kalangan terbatas yang merupakan bagian dan produk dari kejadian tersebut, sumber sekunder merupakan data yang sudah bisa diakses publik yang dibuat sesaat setelah kejadian, sedangkan sumber tersier merupakan data yang sudah direkonstruksi untuk publik.[30] Kajian ini menggunakan ketiga data tersebut, baik primer, sekunder, maupun tersier. Sumber primer didapat melalui dokumen-dokumen. Sumber sekunder didapat melalui surat kabar. Sedangkan sumber tersier didapat melalui artikel, jurnal, dan lain-lain.

Namun demikian, kajian dengan data dokumenter ini memiliki sejumlah kelemahan. Beberapa segi kelemahan dari metode ini adalah adanya pertanyaan tentang *authenticity, credibility, representativeness*, dan *meaning*.[31] *Authenticity* menekankan adanya keaslian dari dokumen dan juga adanya bias dari dokumen tersebut. *Credibility* lebih menekankan pada penulis dari dokumen tersebut apakah mempunyai tendensi tertentu ataukah tidak. Sedangkan *representativeness* menekankan pada seberapa besar dokumen tersebut dapat mewakili keseluruhan dokumen lainnya. Terakhir *meaning* menekankan pada interpretasi terhadap satu fenomena, dalam hal ini haruslah disesuaikan dengan konteks yang ada.

Kelemahan-kelemahan tersebut tentu saja akan mengganggu validitas dari data kajian. Oleh karena itu, peneliti bersikap hati-hati dalam pengambilan data dokumenter. Selain itu, peneliti akan melakukan

---

[29] A Litcman dan V French, *Historians and The Living Past*, Illinois : Harlan Davidson, 1978, hlm.18.

[30] Peter Burnham, Karin Gilland, Wyn Grant, dan Zig Layton-Henry, *Research Methods in Politics*, New York : Palgrave MacMillan, 2004, hlm.165.

[31] *Ibid*., hlm.185-188.

crosscheck sehingga dihasilkan data yang benar-benar valid. Validitas data ini sangat diperlukan untuk memperoleh analisis data yang baik.

Kedua, *focus group discussion* atau diskusi terbatas, yaitu membahas konsep sistem pemilu, kepartaian, dan presidensiil. Pembahasan tersebut tidak saja berada pada tataran konsep saja namun juga pada tataran implementasinya dalam sejarah politik di Indonesia. Diskusi terbatas ini melibatkan ahli tata negara, ahli politik, dan ahli pemerintahan. Tujuannya adalah untuk mendapatkan gambaran secara teoritis dan praksis terkait dengan sistem pemilu, kepartaian, dan presidensiil.

F. Sistematika Penulisan

Sistematisasi penulisan dalam kajian ini meliputi empat bagian. Bagian *pertama* adalah pendahuluan. Pada bagian ini dielaborasi tentang alasan kajian ini dilakukan serta tujuan yang hendak dicapai dalam kajian ini. Selain itu juga dielaborasi suatu kerangka konsep yang digunakan dalam kajian ini. Dengan demikian, kajian ini diharapkan dapat fokus pada objek kajian yang akan diteliti.

Bagian *kedua* akan mengelaborasi pengalaman Indonesia dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2014. Pengalaman kepemiluan tersebut tentu saja dihubungkan dengan sistem kepartaian yang ada. Di samping itu, juga akan diulas terkait dengan praktik ketatanegaraan Indonesia dalam sistem presidensiil. Dalam bagian ini juga akan mengulas berbagai pelajaran berarti dalam sistem pemilu yang berhubungan dengan tipe-tipe pelanggaran dalam pemilu tersebut.

Bagian *ketiga* berupa analisis secara kualitatif dengan didasarkan pada data-data yang ada. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 terkait amanat untuk penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD secara bersamaan pada tahun 2019 dijadikan sebagai momentum awal penataan sistem kepemiluan

Indonesia. Beberapa persoalan sistem serta pengalaman kepemiluan di Indonesia juga akan diulas di dalam bagian ini.

Sedangkan bagian *keempat* merupakan bagian penutup. Bagian ini berisi rekomendasi dan saran berdasarkan analisis kajian yang telah dlakukan. Dengan demikian, diharapkan bagian ini dapat memberikan sumbangan bagi institusionalisasi demokrasi, terutama pada sistem pemilu dan sistem kepartaian yang bermuara pada efektifitas pelaksanaan sistem presidensiil.

BAB II

DESKRIPSI PENYELENGGARAAN PEMILU TAHUN 2014

A. Pemilu Tahun 2014

Pemilu tahun 2014 merupakan pemilu yang keempat pada masa reformasi. Seperti dengan penyelenggaraan pemilu-pemilu sebelumnya, pemilu tahun 2014 pun juga ditandai dengan beberapa perbaikan dalam hal landasan hukumnya. Pada satu sisi, hal tersebut dapat dimaklumi dalam artian sebagai perbaikan dari legalitas penyelenggaraan pemilu sebelumnya. Namun di sisi lain, kondisi tersebut menandakan bahwa pemilu di Indonesia masih mencari bentuknya dengan berbagai macam metamorfosis dalam hal institusionalisasinya.

Pemilu tahun 2014 setidaknya dilandasi oleh 3 (tiga) undang-undang. Pertama, UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Kedua, UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Terakhir, UU No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dua undang-undang pertama merupakan penggantian dari undang-undang sebelumnya. Sedangkan pengaturan terkait penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden masih menggunakan peraturan yang sama dengan pilpres tahun 2009.

1. Undang-Undang No.15 Tahun 2011

Pengaturan tentang kelembagaan penyelenggara Pemilu diatur di dalam UU No.15 Tahun 2011. Terdapat beberapa perbaikan di dalam pengaturan terkait kelembagaan penyelenggara pemilu. Beberapa perbaikan tersebut adalah:

a. Penguatan lembaga pengawas pemilu

Lembaga pengawas pemilu (Bawaslu) dianggap sebagai sebuah lembaga yang krusial dalam proses penyelenggaraan pemilu. Pengawasan pemilu yang lebih efektif dan efisien merupakan

bagianyang tak terpisahkan dalam proses pemilu itu sendiri. Legitimasi sebuah proses pemilu secara langsung maupun tidak langsung sangat dipengaruhi oleh bagaimana proses pengawasan terhadap pemilu tersebut. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan pengawas pemilu merupakan hal yang wajar untuk mendapatkan kualitas pemilu yang lebih baik lagi.

Kondisi tersebutlah yang mendasari upaya penguatan kelembagaan Bawaslu melalui pengaturan di dalam UU No.15 Tahun 2011. Secara kelembagaan, penguatan bawaslu setidaknya ditandai dengan adanya dua hal yang sangat penting. *Pertama*, pelembagaan secara permanan Bawaslu provinsi. Hal ini sangat berbeda dengan pengaturan sebelumnya di mana Bawaslu provinsi masih sebagai lembaga yang bersifat sementara (*ad hoc*). Kebijakan ini didasari oleh pentingnya kelembagaan pengawas di tingkat provinsi dalam rangka penguatan fungsi pengawasan dalam proses pemilu.

Kedua, penguatan kelembagaan supporting Bawaslu yaitu peningkatan eseloning sekretariat Bawaslu. Hal ini ditandai dengan pelembagaan Sekretariat Jenderal Bawaslu sebagai penopang ataupun pendukung fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh Bawaslu. Peningkatan eseloning tersebut tentu saja diiringi dengan peningkatan struktur kelembagaan beserta kewenangannya.

Di samping itu, penguatan fungsi pengawasan Bawaslu juga ditandai dengan adanya penguatan secara kesisteman pada lembaga pengawas tersebut. Salah satu penguatan sistem pengawasan tersebut adalah di mana Bawaslu mempunyai kewenangan dalam hal penanganan sengketa pemilu. Bahkan keputusan Bawaslu atas penanganan sengketa tersebut bersifat final dan mengikat, kecuali terkait dengan penetapan peserta pemilu dan penetapan Daftar Calon Tetap (DCT). Keputusan Bawaslu atas penanganan sengketa harus ditindaklanjuti oleh KPU. Sedangkan untuk penanganan sengketa terkait penetapan peserta pemilu dan penetapan DCT merupakan

wilayah sengketa tata usaha negara karena setidaknya memenuhi syarat bersifat final, individual, dan konkrit. Oleh karena itu, sengketa tata usaha negara tersebut dapat diajukan ke PTTUN sampai dengan ke MA.

b. Pelembagaan penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu

Salah satu terobosan penting dalam kelembagaan penyelenggara pemilu di Indonesia adalah dengan adanya pelembagaan penanganan kode etik penyelenggara pemilu. Lembaga ini disebut-sebut sebagai kelembagaan pertama di dunia yang menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Pelembagaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga yang menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu menjadi sejarah yang sangat penting dalam pemilu di Indonesia. Lembaga inilah yang menjaga agar penyelenggaraan pemilu dapat berjalan dengan jujur dan adil. Penyelenggara pemilu yang independen dan bebas dari kepentingan politik apapun merupakan sebuah prasyarat utama untuk mencapai pemilu yang demokratis. DKPP bertindak sebagai lembaga penjaga netralitas serta independensi lembaga penyelenggara pemilu.

2. Undang-Undang No.8 Tahun 2012

Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014 didasarkan pada landasan hukum UU No.8 Tahun 2012. Undang-undang tersebut merupakan penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya. Mungkin hal tersebut merupakan alasan yang klasik mengingat hampir pada setiap pemilu terjadi perubahan undang-undang. Namun demikian, apabila dicermati secara lebih jauh, terdapat beberapa perubahan mendasar dalam rangka perbaikan penyelenggaraan pemilu

legislatif tahun 2014. Beberapa hal penting terkait pengaturan penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2014 adalah adalah:

a. Masa persiapan pemilu

Salah satu perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2014 adalah terkait dengan masa persiapan pemilu itu sendiri. Di dalam UU No.8 Tahun 2012, masa persiapan penyelenggaraan pemilu legislatif menjadi lebih lama, yaitu 22 bulan sebelum hari pemungutan suara. Hal ini sangat berbeda dengan pemilu legislatif sebelumnya di mana masa persiapannya relatif lebih pendek.

Panjangnya masa persiapan penyelenggaraan pemilu legislatif tersebut diharapkan dapat membantu secara maksimal persiapan pemilu legislatif. Penyelenggaraan pemilu legislatif dapat dipersiapkan secara matang. Peraturan teknis, baik itu peraturan KPU, Bawaslu, maupun DKPP, dapat disusun secara lebih baik lagi. Selain itu, pelaksanaan seluruh tahapan pemilu pun juga dapat dipersiapkan dengan secara lebih baik lagi. Dengan demikian, pemilu legislatif dapat berjalan dengan lancar.

b. Sistem pemilu

Parlemen di Indonesia terdiri atas 2 (dua) kamar, yaitu DPR dan DPD.[32] Kedua kamar tersebut dalam pengisian anggotanya menggunakan sistem yang berbeda. Untuk DPR, menggunakan sistem proporsional dengan daftar terbuka. Sistem proporsional ini dipilih dengan didasarkan pada fakta sosiologis bangsa Indonesia. Indonesia merupakan bangsa dengan multi kultur, yang terdiri dari banyak suku bangsa maupun agama. Parlemen dengan prinsip utama representasi atau keterwakilan harus dijamin. Oleh karena itu, sistem proporsional

[32] Terkait dengan kategorisasi jenis kamar parlemen di Indonesia ini, terdapat banyak pendapat ahli yang berbeda-beda. Sebagian ahli mengatakan bahwa parlemen Indonesia termasuk dalam dua kamar, quasi dua kamar, dan bahkan ada yang mengkategorikannya ke dalam tiga kamar (terdapat kamar ketiga, yaitu MPR). Lihat Efriza, *Studi Parlemen: Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, Setara Press, Malang, 2014.

merupakan sistem pemilu yang diyakini dapat menjamin prinsip keterwakilan tersebut. Sementara itu, daftar terbuka merupakan sebuah *legal policy* yang ditempuh pembuat undang-undang, Pemerintah dan DPR, dalam rangka menjamin prinsip kedekatan antara pemilih dengan wakilnya. Dengan demikian, pemilih lebih mengenal calon yang akan dijadikan sebagai wakilnya di parlemen.

Sedangkan pemilihan untuk anggota DPD menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Prinsip utama dari pemilihan untuk anggota DPD ini adalah penjaminan atas keterwakilan daerah. Maka dari itu, distrik dalam pemilihan anggota DPD adalah berdasarkan provinsi, di mana setiap provinsi memiliki 4 (empat) orang wakil di DPD. Anggota DPD inilah yang diharapkan dapat menyuarakan berbagai permasalahan kedaerahannya.

c. *Parliamentary Threshold*/Ambang Batas Parlemen

Parliamentary Threshold (PT) merupakan sebuah kebijakan yang diambil dalam rangka untuk membatasi partai politik di parlemen. Biasanya kebijakan PT diambil untuk suatu kepentingan tertentu dalam rangka membangun sistem kepartaian. Setiap negara menerapkan PT secara berbeda-beda. Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh komposisi sosial masyarakat di negara tersebut. Negara yang secara sosiologis termasuk dalam multi kultur sangat tidak mungkin menerapkan PT yang tinggi. Kondisi tersebut untuk menghindari terjadinya disproporsionalitas.

Indonesia merupakan negara kepulauan dengan banyak suku bangsa yang berada di dalamnya. Dalam penerapan PT tentu saja fakta sosiologis tersebut harus dipertimbangkan. Pada pemilu tahun 2009, PT yang digunakan adalah 2,5%. Sedangkan pada pemilu tahun 2014 terjadi kenaikan PT menjadi 3,5%. Alasan utama dalam kenaikan PT tersebut adalah untuk mencapai tujuan dari pemilu, seperti termaktub di dalam penjelasan umum undang-undang, yaitu multi partai sederhana. Walaupun sampai saat ini belum jelas terkait dengan konsep multi

partai sederhana yang hendak dicapai dalam sistem kepartaian di Indonesia.

d. Alokasi kursi di daerah pemilihan (*district magnitude*)

District magnitude menjadi sangat penting karena hal tersebut terkait dengan peta pertarungan sebenarnya antar partai politik. Bahkan penentuan daerah pemilihan (dapil) menjadi hal yang bersifat politis dibanding administratif. Konsep *garrymandering* merupakan gambaran kepentingan politis dalam hal penyusunan dapil yang sebenarnya lebih bersifat administratif.

Terkait dengan alokasi kursi di parlemen pada UU No.8 Tahun 2012 secara prinsip tidak terjadi perubahan dengan undang-undang sebelumnya. Alokasi kursi untuk DPR masih berkisar pada 3 – 10 kursi di setiap daerah pemilihan, sedangkan untuk DPRD berkisar 3 – 12 kursi di setiap daerah pemilihan. Hal ini lebih bersifat partai politik tidak mau perdebatan panjang dalam penyusunan dapil sehingga lebih memilih untuk menggunakan dapil yang lama.

e. Metode konversi suara ke kursi

Salah satu yang menjadi perdebatan mendasar dalam penyusunan undang-undang pemilu adalah terkait dengan metode konversi suara ke kursi. Pemilihan metode sangat terkait dengan kepentingan tujuan pemilu itu sendiri. Hal ini dikarenakan setiap metode sangat berpengaruh terhadap proporsionalitas serta konsep sistem kepartaian yang akan dituju.

Metode konversi suara ke kursi yang digunakan dalam pemilu legislatif tahun 2014 adalah menggunakan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dengan sisa suara habis di dapil. Metode ini lebih menguntungkan partai-partai dengan suara yang kecil. Di satu sisi penggunaan metode ini akan lebih menjamin prinsip proporsionalitas namun di sisi lain metode tersebut tidak mendukung tujuan pemilu itu sendiri, yaitu pencapaian multi partai sederhana.

f. Hasil pemilu anggota DPR tahun 2014

Pelaksanaan pemilu legislatif tahun 2014 dilakukan dengan persiapan yang lebih matang dibanding dengan pemilu sebelumnya. Tenggang waktu persiapan yang lebih panjang berpengaruh terhadap kualitas penyelenggaraan pemilu. Hal tersebut ditandai dengan lebih baiknya persiapan terkait dengan aturan teknis penyelenggaraan pemilu serta lebih baiknya pemutakhiran data pemilih. Walaupun demikian, pelaksanaan pemilu legislatif tahun 2014 bukan berarti tidak mengalami kendala. Beberapa kendala muncul dalam pelaksanaan pemilu tersebut. Persoalan pelanggaran-pelanggaran pemilu juga muncul di dalam proses tersebut.

Pada tahapan pendaftaran peserta pemilu, telah muncul persoalan tersebut. PBB dan PKPI awalnya dinilai tidak memenuhi syarat untuk menjadi peserta pemilu. Memang persyaratan untuk menjadi peserta pemilu pada UU No.8 Tahun 2012 ditingkatkan. Partai politik harus mempunyai perwakilan di seluruh provinsi, 75% kabupaten/kota, dan 50% kecamatan. Klausul tersebut tentu saja sangat berpihak pada partai-partai besar. Partai yang kuat di tingkat lokal akan terlibas oleh beratnya persyaratan tersebut. Namun demikian, pembuat undang-undang berdalih ingin memperkuat kelembagaan partai politik sebagai peserta pemilu. Di sisi lain, terdapat persyaratan terkait dengan tidak diharuskannya partai yang telah memiliki kursi di DPR untuk diverifikasi. Pengaturan ini kemudian dibatalkan MK. MK memutus bahwa seluruh partai harus diverifikasi tanpa kecuali.

Kegagalan PBB dan PKPI yang tersurat dalam SK KPU terkait penetapan peserta pemilu akhirnya bermuara pada sengketa tata usaha negara. Kedua partai tersebut mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara ke PTTUN. Hasilnya adalah PTTUN mengabulkan gugatan tersebut yang akhirnya memaksa KPU untuk mengikutkan kedua partai tersebut menjadi peserta pemilu. Dengan demikian,

pemilu legislatif tahun 2014 diikuti oleh 12 partai politik dan 2 partai lokal di Aceh.

Pemungutan suara pemilu legislatif tahun 2014 dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014. Satu hal yang menjadi sebuah kejutan adalah meningkatnya partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya. Hal tersebut di luar prediksi yang berkembang saat itu. Banyak survei yang memprediksi rendahnya partisipasi masyarakat dalam pemilu legislatif tahun 2014. Tingkat partisipasi masyarakat pada pemilu legislatif tahun 2014 berada pada tingkat 75%. Ini merupakan tingkat partisipasi yang terbilang tinggi.

Hasil pemilu legislatif tahun 2014 mengalami pergeseran dalam hal perolehan suara partai politik dibanding pemilu sebelumnya. Hal ini memang sudah diprediksi banyak kalangan terkait pergeseran pemilih. Namun yang justru tidak terjadi adalah fenomena '*Jokowi effect*.' Faktor Jokowi ternyata tidak mampu mengangkat secara signifikan perolehan suara PDIP. Walaupun PDIP menjadi partai pemenang pemilu namun perolehan suaranya tidak signifikan untuk mengajukan calon presiden. Bahkan prosentase perolehan suaranya hanya unggul tipis dari Golkar. Secara lebih rinci hasil pemilu legislatif tahun 2014 dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.1.

Hasil Pemilu Anggota DPR Tahun 2014

NO	PARTAI	PEROLEHAN SUARA	PROSENTASE	AMBANG BATAS (3,5%)
1	Partai Nasdem	8.402.812	6,72%	Memenuhi
2	PKB	11.298.957	9,04%	Memenuhi
3	PKS	8.480.204	6,79%	Memenuhi
4	PDIP	23.681.471	18,95%	Memenuhi
5	Golkar	18.432.312	14,75%	Memenuhi
6	Gerindra	14.760.371	11,81%	Memenuhi
7	Demokrat	12.728.913	10,19%	Memenuhi
8	PAN	9.481.621	7,59%	Memenuhi

NO	PARTAI	PEROLEHAN SUARA	PROSENTASE	AMBANG BATAS (3,5%)
9	PPP	8.157.488	6,53%	Memenuhi
10	Hanura	6.579.498	5,26%	Memenuhi
14	PBB	1.825.750	1,46%	Tidak Memenuhi
15	PKPI	1.143.094	0,91%	Tidak Memenuhi
	JUMLAH	124.972.491	100%	

Sumber: KPU

Tabel di atas menunjukkan bahwa dari 12 partai politik peserta pemilu, hanya 10 partai yang memenuhi PT sebesar 3,5%. PBB dan PKPI yang sebelumnya dimenangkan di PTTUN dalam gugatan sengketa penetapan peserta pemilu tidak lolos PT. Sementara itu, 10 partai yang lolos PT ternyata tidak ada partai politik yang mendominasi atau menang secara signifikan. Demokrat mengalami penurunan yang sangat signifikan. Badai kasus korupsi di tubuh Demokrat tampaknya berperan kuat dalam penurunan suara. Di sisi lain, Nasdem sebagai partai baru mampu melejit dengan memperoleh 6,72% selisih tipis dengan PKS dan PPP. Peran komunikasi politik melalui media berdampak sangat signifikan bagi perolehan suara partai baru ini.

3. Undang-Undang No.42 Tahun 2008

Pelaksanaan Pilpres tahun 2014 tidak seperti pelaksanaan pilpres sebelumnya. Setidaknya ada 2 (dua) hal yang membedakan dengan pilpres sebelumnya. Pertama, undang-undang yang mengatur pelaksanaan pilpres masih menggunakan undang-undang yang lama, yaitu UU No.42 Tahun 2008. Undang-undang tersebut dirasa masih mampu mengakomodir pelaksanaan pilpres tahun 2014. Walaupun demikian, sebenarnya terdapat beberapa norma yang sudah tidak sesuai lagi, misalnya terkait hak memilih anggota TNI dan Polri pada pilpres tahun 2014 yang beruntungnya diputuskan MK bahwa mereka tidak menggunakan hak memilihnya pada pilpres tahun 2014. Ketidaksesuaian

norma tersebut sempat memunculkan isu penerbitan Perppu untuk melengkapi beberapa norma yang belum ada. Namun dilandasi alasan bahwa KPU sebagai penyelenggara pemilu mempunyai kewenangan atributif dalam pengaturan pemilu maka Perppu tersebut akhirnya batal diterbitkan.

Kedua, pilpres tahun 2014 hanya diikuti oleh 2 (dua) pasangan calon saja. Hal ini baru pertama kali terjadi dalam sejarah pilpres di Indonesia. Munculnya 2 pasangan calon tersebut secara yuridis menjadi bermasalah untuk menentukan pemenang. UUD 1945 mensyaratkan minimal perolehan suara sebesar 50%+1 ditambah dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. Sedangkan di UU No.42 Tahun 2008 menganut sistem dua putaran. Hal ini menjadi masalah jika peserta pilpres hanya ada 2 pasangan calon dan tidak ada yang mencapai persebaran suara tersebut. Apabila hal tersebut terjadi apakah secara otomatis pasangan calon yang mencapai suara 50%+1 menjadi pemenang walaupun tidak mencapai persebaran suara atau perlu dilakukan pemungutan suara putaran kedua dengan pasangan calon yang sama. Kondisi tersebut menjadi jelas setelah terbitnya Putusan MK yang menyatakan bahwa pasangan calon dengan perolehan suara 50%+1 secara otomatis ditetapkan sebagai pemenang.

Di samping itu, pilpres dengan 2 pasangan calon tersebut telah memunculkan persaingan yang sangat ketat. *Head to head* tidak terjadi antara pasangan calon saja tapi juga antar pendukung. Dan yang lebih parah lagi kondisi tersebut juga mempengaruhi *head to head* antar media. Bahkan lembaga survei dan *quick count* pun tidak terlepas dari persaingan *head to head* pasangan calon untuk menjadi presiden. Persaingan lembaga survei dan *quick count* tersebut terlihat sangat jelas sekali pada hari pemungutan suara ketika diadakan perhitungan cepat hasil pilpres. Lembaga satu dengan yang lainnya sangat berbeda hasilnya. Tampak sekali integritas akademis lembaga survei atau *quick count* dipertaruhkan dalam pilpres tahun 2014.

Persyaratan minimal 20% kursi di DPR atau 25% perolehan suara untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden memaksa partai politik untuk melakukan koalisi. Hasil pemilu legislatif tahun 2014 memang tidak menghasilkan partai politik yang dominan. Akibatnya adalah koalisi harus dibentuk sebagai prasyarat pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Peta koalisi pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden tahun 2014 mengerucut pada dua orang tokoh, yaitu Jokowi dan Prabowo. Jokowi diajukan oleh PDIP sedangkan Prabowo diajukan oleh Gerindra. Selain itu, hampir dipastikan tingkat elektabilitasnya cenderung rendah. Peta elekbilitas tersebut membuat partai-partai lain mulai mendekati kedua tokoh tersebut. Golkar merupakan sebuah pengecualian. Golkar pada awalnya masih berusaha untuk mengajukan calon presiden sendiri. Hasil pemilu legislatif tahun 2014 yang menempatkan Golkar pada posisi kedua membuat Golkar merasa percaya diri untuk mengajukan calon presiden sendiri. Aburizal Barkri (ARB), sebagai ketua umum partai, digadang-gadang untuk dicalonkan menjadi presiden. Namun demikian, elektabilitas ternyata tidak sebanding dengan dua tokoh terpopuler saat itu. Kondisi demikian membuat Golkar merasa bimbang apakah akan mencalonkan diri atau berkoalisi dengan partai yang telah mendeklarasikan pencalonan presidennya, yaitu PDIP dan Gerindra.

Kebimbangan Golkar dan terlambatnya mengambil keputusan justru menempatkan Golkar tidak mempunyai posisi tawar yang tinggi dalam koalisi. Golkar akhirnya merapat pada Prabowo dalam pengajuan calon presiden. Namun demikian, Prabowo sendiri sudah menetapkan pasangan wakil presidennya, yaitu Hatta Rajasa. Kenyataan tersebut harus diterima Golkar, partai pemenang pemilu legislatif kedua, dengan tidak mengajukan calon presiden atau wakil presiden.

Koalisi partai dalam pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2014 mengelompok pada dua koalisi besar. Koalisi Indonesia Hebat (KIH) mengajukan pasangan calon Jokowi – Jusuf Kalla (Jokowi – JK) dengan

anggota koalisi PDIP, PKB, Nasdem, dan Hanura. Sosok JK sebagai kader Golkar mengindikasikan bahwa Golkar mengalami perpecahan internal dalam dukungan calon presiden. Sementara itu koalisi lainnya adalah Koalisi Merah Putih (KMP) yang mengajukan pasangan calon Prabowo – Hatta dengan anggota koalisi Gerindra, Golkar, PAN, PKS, dan PPP.

Hal yang berbeda terjadi pada Demokrat. Perolehan suara yang tidak signifikan pada pemilu legislatif tahun 2014 membuat Demokrat mengambil sikap untuk tidak mengajukan calon presiden ataupun wakil presiden. Padahal sebelumnya Demokrat telah menyelenggarakan konvensi untuk menjaring calon presiden yang kelak akan diajukan. Demokrat lebih mengambil jalan tengah dengan membebaskan kadernya dalam mendukung calon presiden yang ada.

Pertarungan pemilu presiden tahun 2014 cenderung lebih ketat dengan adanya dua pasangan calon saja. Bahkan ketatnya persaingan tersebut sampai pada terbelahnya media dan lembaga survei atau *quick count*. Namun demikian, hal demikian tidak berdampak signifikan pada kehidupan masyarakat di tingkat bawah. Masyarakat seakan tidak terpengaruh dengan sengitnya persaingan merebut kursi presiden. Kemungkinan level yang terlalu tinggi, pemilihan presiden, tidak sampai menyentuh pada lapisan masyarakat. Hal ini sangat berbeda sekali dengan pemilihan kepala daerah atau pemilihan kepala desa yang sangat mempengaruhi kehidupan masyarakat di level bawah.

Pemilihan presiden tahun 2014 akhirnya dimenangkan oleh Jokowi – JK. Walaupun demikian kemenangan ini terasa sangat berliku. Setidaknya hal tersebut dapat dilihat dari tipisnya kemenangan Jokowi – JK serta. Selisih suara yang dicapai Jokowi – JK atas Prabowo – Hatta tersebut menimbulkan perselisihan hasil pemilu. Tim Prabowo – Hatta bahkan sempat melakukan *walk out* pada saat rekapitulasi penghitungan suara di KPU. Ketidaksepakatan hasil pemilu tersebut akhirnya diteruskan pada gugatan ke MK. Namun demikian, putusan MK tetap memenangkan

Jokowi – JK dalam pemilu presiden tahun 2014. Secara lebih rinci perolehan suara pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2014 dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.2.

Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014

NO	PASANGAN CALON	PEROLEHAN SUARA		SEBARAN SUARA	
		SUARA	PROSENTASE	PROVINSI	PROSENTASE
1	Prabowo – Hatta	62.576.444	46,85%	10	29,41%
2	Jokowi – JK	70.997.833	53,15%	24	70,59%
	JUMLAH	133.574.277	100%	34	100%

Sumber: KPU

Nuansa persaingan dalam pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2014 masih membekas pasca penetapan pemenang. Bahkan sempat tersiar isu kalau KMP akan melakukan pemboikotan pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih. Namun hal tersebut tidak menjadi kenyataan. KMP tetap konsisten dan komitmen untuk mensukseskan pelantikan presiden dan wakil presiden terpilih. Bahkan pasangan Prabowo – Hatta menyempatkan diri menghadiri pelantikan Jokowi – JK sebagai Presiden dan Wakil Presiden periode 2014 – 2019.

B. Sistem Kepartaian Hasil Pemilu Tahun 2014

Dalam setiap penyusunan undang-undang pemilu di Indonesia pada masa reformasi hampir dipastikan bahwa salah satu tujuan penyelenggaraan pemilu adalah terwujudnya sistem kepartaian yang multi partai sederhana. Walaupun demikian, masih belum jelas makna dari konsep multi partai sederhana yang hendak dicapai tersebut. Apakah konsep tersebut berdasar dari jumlah kepartaian yang ada atau atas dasar hal yang lain. Sampai dengan saat ini hal tersebut belum terungkap dengan pasti.

Namun demikian, apabila konsep multi partai sederhana tersebut didasarkan atas jumlah partai politik yang ada, maka pengukurannya akan

menjadi lebih terukur. Akan tetapi kemudian yang menjadi permasalahan adalah berapa jumlah partai yang dapat mewakili konsep multi partai sederhana tersebut. Hal tersebut tentu saja juga harus disesuaikan dengan kondisi sosio kultural di Indonesia. Indonesia dengan beragam kultur tentu saja tidak dapat disimplifikasi menjadi kuantitas kecil partai di Indonesia. Prinsip keterwakilan merupakan hal yang harus dijamin dalam konsep tersebut.

Fakta yang terjadi pada pemilu legislatif tahun 2014 dapat dilihat dari jumlah partai politik yang ada atau mendapat kursi di DPR. Pemilu legislatif tahun 2014 telah menghasilkan 10 partai politik di DPR. Secara kuantitas partai, jelas bahwa pemilu legislatif tahun 2014 lebih besar jumlah partai politik di DPR dari pada hasil pemilu legislatif tahun 2009 yang hanya 9 partai politik. Apabila kita mengacu pada konsep multi partai sederhana dengan dasar kuantitas partai politik di DPR, jelah pemilu legislatif tahun 2014 telah gagal dalam upaya menyederhanakan partai politik.

Kegagalan penyederhanaan partai melalui pemilu legislatif tahun 2014 merupakan hal yang mengejutkan. UU No.8 Tahun 2012 bahkan telah meningkatkan PT menjadi 3,5%. Kebijakan tersebut naik 1% dibanding pemilu legislatif tahun 2009 yang hanya 2,5%. Artinya bahwa kebijakan penaikan PT tidak berpengaruh signifikan dalam upaya penyederhanaan partai politik. Masih terdapat variabel-variabel lain yang mempengaruhi upaya pembentukan multi partai sederhana melalui pemilu. Secara lebih rinci partai politik yang lolos PT dan perolehan kursi di DPR periode 2014 – 2019 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.3.

Jumlah Fraksi dan Kursi di DPR Periode 2014 – 2019

NO	PARTAI	FRAKSI	KURSI	PEROLEHAN SUARA
1	Partai Nasdem	Nasdem	35	8.402.812
2	PKB	PKB	47	11.298.957
3	PKS	PKS	40	8.480.204

NO	PARTAI	FRAKSI	KURSI	PEROLEHAN SUARA
4	PDIP	PDIP	109	23.681.471
5	Golkar	Golkar	91	18.432.312
6	Gerindra	Gerindra	73	14.760.371
7	Demokrat	Demokrat	61	12.728.913
8	PAN	PAN	49	9.481.621
9	PPP	PPP	39	8.157.488
10	Hanura	Hanura	16	6.579.498
	JUMLAH		560	122.003.647

Sumber: diolah dari KPU

Komposisi fraksi di DPR secara garis besar hanya berdasarkan pada partai politik yang ada. Namun demikian, di DPR sendiri terdapat pengelompokan koalisi yang terjadi sebelum pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2014. Terdapat dua kelompok besar koalisi yang terbentuk sebelum pemilu presiden dan wakil presiden yang berlanjut pada pengelompokan koalisi di DPR. KIH dan KMP merupakan dua kelompok koalisi yang berlanjut sejak pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2014. Sementara itu, Demokrat lebih memilih menjadi partai penyeimbang yang berada di luar dari dua kelompok besar koalisi yang ada. Secara lebih rinci peta koalisi di DPR tahun 2014 dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.4.

Peta Koalisi di DPR Tahun 2014

NO	KOALISI	ANGGOTA KOALISI	JUMLAH KURSI	PROSENTASE
1	Koalisi Indonesia Hebat (KIH)	PDIP, PKB, Nasdem, Hanura	207	37
2	Koalisi Merah Putih (KMP)	Gerindra, Golkar, PKS, PAN, PPP	292	52
3	Penyeimbang	Demokrat	61	11
	JUMLAH		560	100

Sumber: diolah dari DPR RI

Tabel di atas menunjukkan pengelompokan dua koalisi besar di DPR tahun 2014. KIH sebagai pengusung presiden dan wakil presiden justru tidak didukung oleh mayoritas partai di DPR. Total kursi partai

dalam kelompok KIH sebesar 207 kursi atau sekitar 37%. Sedangkan total kursi partai dalam kelompok KMP sebesar 292 kursi atau sekitar 52%. Sisanya Demokrat mengklaim sebagai partai penyeimbang dengan 61 kursi atau sekitar 11%.

Relatif lebih sedikitnya prosentase partai pendukung presiden dapat dilihat dalam 2 perspektif. Pertama, *divided government* tidak sepenuhnya terjadi dalam hasil pemilu 2014. Dukungan 37% partai pendukung presiden tidak sepenuhnya sedikit. Apalagi koalisi yang tergabung dalam KMP dukungannya tidak terlalu jauh. Bahkan juga muncul partai penyeimbang, Demokrat sebesar 11%, yang tidak berpihak pada kelompok manapun, yang artinya bisa bergerak ke KIH atau KMP atau mungkin berdiri sendiri. Peta tersebut secara politis tidak berpengaruh secara signifikan terhadap efektifitas pemerintahan Jokowi ketika berhubungan dengan DPR.

Di samping itu, pengelompokan koalisi yang terbentuk, baik KIH maupun KMP, lebih banyak didasarkan pada kepentingan untuk memenangkan pemilu presiden. Koalisi yang terbentuk jauh dari dasar kedekatan ideologis. Konsekuensi logis dari proses koalisi atas dasar kepentingan tersebut adalah rentannya koalisi untuk pecah. Perpecahan tersebut dapat muncul ketika tujuan yang hendak dicapai ternyata gagal untuk diperolah. Oleh karena itu, akan muncul kalkulasi-kalkulasi politik baru yang didasarkan atas kepentingan baru ke depan.

Kerentanan koalisi tersebut dapat terlihat dari adanya perpecahan di beberapa partai pasca pemilihan presiden tahun 2014. PPP misalnya terpecah menjadi dua kubu, yaitu Djan Faridz dan Romi, yang keduanya mendukung koalisi yang berbeda pula. Hal demikian terjadi juga di Golkar. Golkar terpecah menjadi dua kubu, yaitu ARB dan AL (Agung Laksono), yang juga keduanya mendukung koalisi yang berbeda pula.

Perpecahan di tubuh partai tersebut, setidaknya dapat dilihat dalam dua perspektif. Pertama, koalisi yang didasarkan atas kepentingan praktis semata akan rentan terjadinya perpecahan. Bahkan perkembangan

terakhir, PAN mulai mendekat ke KIH. Beredar isu PAN mulai menyodorkan kandidat menteri untuk diakomodir di dalam *reshuffle* kabinet ke depan. Padahal PAN adalah pelopor terbentuknya KMP, di mana PAN diakomodir tokohnya, Hatta Rajasa, menjadi calon wakil presiden mendampingi Prabowo.

Kedua, perpecahan di tubuh partai menunjukkan bahwa partai belum terlembagakan dengan baik. Partai sebagai sebuah organisasi politik harus dapat memainkan peran manajemen konflik. Namun ternyata ketika partai mempunyai masalah dengan kadernya yang terjadi adalah politik amputasi. Kader yang dianggap membangkang langsung dikeluarkan dari partai tersebut. Apabila kader yang dicopot keanggotaannya tersebut adalah tokoh yang berpengaruh maka kemungkinan yang terjadi adalah berdirinya sebuah partai baru. Contoh paling kentara sekali adalah tokoh Hary Tanoesoedibjo (HT). Pada awalnya HT adalah kader Partai Nasdem, namun kemudian pindah ke Partai Hanura. Setelah melewati perjalanan politik yang panjang akhirnya HT mendirikan Partai Perindo. Kondisi tersebut yang didukung oleh iklim politik liberal membawa pengaruh pada mudahnya tokoh mendirikan partai politik. Imbasnya adalah banyaknya partai politik yang ada di Indonesia.

C. Hubungan Presiden dan DPR Hasil Pemilu Tahun 2014

Dalam sistem presidensiil, banyak pengamat mengatakan bahwa poin utama yang menjadi dasar efektifitas sistem tersebut adalah pribadi presiden sendiri. Kemampuan, kapabilitas, serta pengalaman presiden merupakan basis utama dalam bekerjanya sistem presidensiil. Hal tersebut dikemukakan oleh Ricard Neustadt yang disampaikan kembali oleh Feri Amsari bahwa:

> "*Richard Neustadt mengatakan presiden adalah semata-mata kekuasaan soal skill, mengelola temperamen, dan kemudian menguasai kantornya. Dia sebagai orang yang dianggap leader yang mampu mengelola kantor kepresidenannya. Bahasanya yang*

> *lebih terkenal adalah kekuasaan presiden adalah the power to persuade, kekuasaan membujuk orang, merayu orang, kekuasaan diplomasi*."[33]

Pendapat tersebut menandaskan bahwa posisi presiden haruslah didukung dengan penguasaan dia terkait dengan kemampuan manajerial, pengelolaan emosi, kepemimpinan dan sebagainya. Bekal tersebut akan memudahkan efektifitas berjalannya sistem presidensiil.

Sementara itu, perkembangan politik pasca pemilu presiden tahun 2014 memang sangat menggejolak. Bahkan beberapa pengamat mengatakan sampai dengan pasca pemilu presiden peta politik Indonesia masih terbelah antara pro-Jokowi dan pro-Prabowo. Kondisi demikian menjadikan politik Indonesia menjadi tidak kondusif. Banyak persoalan-persoalan yang kemudian ditarik sampai dengan ranah pro dan kontra yang justru berimbas pada ketidakmenentuan politik.

Salah satu contoh yang paling kentara adalah bagaimana proses pemilihan pimpinan DPR. Dalam proses tersebut jelas sekali terbelahnya peta pertarungan dalam memperebutkan pimpinan DPR. KMP dengan dukungan yang lebih banyak memenangkan peta pertarungan tersebut. Sementara itu, KIH tidak dapat berbuat banyak dan bahkan tidak mendapat posisi pimpinan di DPR. Justru yang lebih diuntungkan dengan kondisi tersebut adalah Demokrat sebagai partai penyeimbang. Posisi Demokrat justru sangat menguntungkan dengan kursi yang menentukan kemenangan, baik untuk kubu KIH maupun KMP. Keuntungan tersebut sangat dimanfaatkan Demokrat untuk sebuah *bargaining position* yang kuat dan Demokrat mampu memainkan posisi tersebut dengan baik. Akibatnya adalah justru Demokrat yang berada di luar dua koalisi besar tersebut malah mendapatkan jatah kursi pimpinan DPR.

Sedangkan hubungan antara Presiden dengan DPR dapat dikatakan masih menyisakan persoalan yang belum tuntas. Banyak hal yang kemudian menjadikan hubungan tersebut menjadi agak renggang.

---

[33] Pendapat ini disampaikan oleh Feri Amsari dalam FGD dengan tema "*Kajian Sistem Kepemiluan (Konstitusionalitas Sistem Pemilu Dan Efektifitas Pemerintahan)*" tanggal 22 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

Salah satu yang menyebabkan ketidaksinkronan tersebut adalah karena sistem ketatanegaraan kita yang memang bukan presidensiil murni. Pemisahan kewenangan tidak terjadi secara tegas. Hal ini setidaknya disampaikan oleh Ali Safaat yaitu:

> "*kewenangan eksekutif yang seharusnya milik kepresidenan tiba-tiba DPR mau ikut mengambil begitu pula sebaliknya. Itulah yang kemudian menjadi persoalan desain ketatanegaraan kita, kemudian itu melibatkan masalah mekanisme hubungan antara eksekutif dan legislatif.*"[34]

Persoalan pemisahan kewenangan yang tidak jelas tersebut terlihat sekali dalam proses pencalonan Kapolri yang kemudian menimbulkan polemik. Pada satu sisi, posisi Kapolri merupakan bagian dari kewenangan eksekutif. Namun di sisi lain, proses pencalonannya haruslah melalui mekanisme politik di DPR. Kondisi demikian tentu saja semakin membuat kerumitan di dalam sistem presidensiil yang mengharuskan pemisahan kewenangan secara tegas.

Pada masa awal pemerintahan Jokowi, proses pencalonan Kapolri juga menimbulkan polemik yang luar biasa. Pada awalnya Presiden mengajukan Budi Gunawan kepada DPR untuk dilakukan *fit and proper test*. Namun kemudian di pertengahan proses tersebut sang calon Kapolri ditetapkan menjadi tersangka oleh KPK. Anehnya DPR tetap saja melakukan proses tersebut dan memberikan persetujuan atas pengajuan Presiden. Akibatnya adalah munculnya tuntutan-tuntutan agar mengganti calon Kapolri tersebut. Presiden yang mendapat bola panas menjadi bimbang. Di satu sisi, secara administratif politis pencalonan Kapolri telah disetujui DPR. Namun di sisi lain, secara sosial politis banyak tuntutan untuk mengganti calon Kapolri. Kondisi demikian inilah yang membuat Presiden bimbang dan akhirnya membentuk Tim Sembilan untuk mengkaji masalah tersebut.

---

[34] Disampaikan oleh Ali Safaat dalam FGD dengan tema "*Penyederhanaan Sistem Kepartaian, Penguatan dan Demokratisasi Internal Partai Politik*" tanggal 29 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

Polemik pencalonan Kapolri tersebut akhirnya berdampak meluas. Bahkan muncul konflik antar lembaga, yaitu KPK dan Polri. Beberapa pimpinan KPK telah ditetapkan sebagai tersangka oleh Polri. Hal inilah yang dianggap sebagian kalangan sebagai kriminalisasi terhadap pimpinan KPK. Maka yang terjadi adalah gelombang massa yang menginginkan penyelamatan terhadap institusi KPK.

Konflik lembaga tersebut hanya menggambarkan sedikit terkait dengan hubungan kelembagaan antara Presiden dan DPR. Setidaknya dalam hal tersebut terlihat bahwa sistem presidensiil yang diterapkan di Indonesia tidaklah murni. Pemisahan kewenangan yang menjadi prinsip dasar sistem presidensiil masih belum sempurna. Bahkan beberapa kewenangan eksekutif mulai tercerabut dan dimiliki oleh legislatif. Hubungan ini lebih menitikberatkan pada fungsi *legislative heavy*.

Legislative heavy mungkin merupakan sebuah kebijakan akibat sebuah sejarah panjang bangsa Indonesia yang dulunya lebih menitikberatkan pada fungsi *executive heavy*. Era Orde Baru sangat jelas sekali bagaimana eksekutif sangat dominan dalam hubungan tersebut. Sejarah tersebutlah yang kemudian dijadikan landasan untuk segera keluar dari koridor *executive heavy*. Namun yang kemudian terjadi adalah *legislative heavy* yang sebenarnya juga kurang baik dalam sistem presidensiil. Dalam sistem presidensiil yang dibutuhkan adalah sebuah mekanisme *checks and balances* di mana fungsi tersebut dimiliki oleh semua anggota parlemen tanpa terkecuali. Fungsi inilah yang kemudian menuntun presiden pada jalur yang benar tanpa harus mencampuri urusan eksekutif terlalu dalam.

D. Pelanggaran Pemilu Tahun 2014

Pemilu merupakan sebuah manajemen konflik. Dalam hal ini pemilu dianggap sebagai instrumen yang adil dan damai dalam menentukan penguasa. Oleh karena itu, pemilu haruslah dilakukan dengan jujur, adil dan demokratis sehingga dapat menghasilkan penguasa

yang legitimate. Pelanggaran-pelanggaran dalam pemilu tentu saja akan menurunkan legitimasi pemilu dan penguasa yang terpilih. Dengan demikian, pemilu harus dikawal dengan baik untuk meminimalisir pelanggaran tersebut serta menaikkan tingkat legitimasi pemilu dan hasilnya.

Pelanggaran dapat terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian. Pelanggaran pemilu dapat dilakukan oleh banyak pihak bahkan dapat dikatakan semua orang memiliki potensi untuk menjadi pelaku pelanggaran pemilu. Sebagai upaya antisipasi dalam Pemilu 2014, UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemiliham Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD mengaturnya pada setiap tahapan dalam bentuk kewajiban, dan larangan dengan tambahan ancaman atau sanksi.

Potensi pelaku pelanggaran pemilu dalam undang-undang antara lain[35] :

1. Penyelenggara Pemilu yang meliputi anggota KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, Bawaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten Kota, Panwas Kecamatan, jajaran sekretariat dan petugas pelaksana lapangan lainnya;
2. Peserta pemilu yaitu pengurus partai politik, calon anggota DPR, DPD, DPRD, tim kampanye;
3. Pejabat tertentu seperti PNS, anggota TNI, anggota Polri, pengurus BUMN/BUMD, Gubernur/pimpinan Bank Indonesia, Perangkat Desa, dan badan lain lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
4. Profesi Media cetak/elektronik, pelaksana pengadaan barang, distributor;
5. Pemantau dalam negeri maupun asing;

[35] Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, *Pelanggaran Pemilu 2009 dan Mekanisme Penyelesaiannya*, Jakarta, Desember 2008, hlm.2.

6. Masyarakat Pemilih, pelaksana survey/hitungan cepat, dan umum yang disebut sebagai “setiap orang”.

Meski banyak sekali bentuk pelanggaran yang dapat terjadi dalam pemilu, tetapi secara garis besar undang-undang membaginya berdasarkan kategori jenis pelanggaran pemilu menjadi: (1) pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu; (2) pelanggaran administrasi pemilu; (3) sengketa pemilu; (4) pelanggaran pidana pemilu; dan (5) perselisihan hasil pemilu.

a. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Berdasarkan Pasal 251 UU No.8 Tahun 2012 yang dimaksud dengan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu. Penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu ditangani oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

b. Pelanggaran Administrasi

Pasal 253 UU No.8 Tahun 2012 mendefinisikan perbuatan yang termasuk dalam pelanggaran administrasi adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Contoh pelanggaran administratif tersebut misalnya ; tidak memenuhi syarat-syarat untuk menjadi peserta pemilu, menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan untuk berkampanye, tidak melaporkan rekening awal dana kampanye, pemantau pemilu melanggar kewajiban dan larangan.

c. Sengketa Pemilu

Pasal 257 UU No.8 Tahun 2012 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi

antarpeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Penanganan sengketa pemilu ditangani oleh Bawaslu dimana keputusan Bawaslu atas sengketa pemilu bersifat final dan mengikat, kecuali terkait dengan penetapan peserta pemilu dan penetapan calon DPR, DPD, dan DPRD. Kedua jenis sengketa tersebut dapat diteruskan ke PTTUN.

d. Tindak Pidana Pemilu

Pasal 260 UU No.8 Tahun 2012 mengatur tentang tindak pidana pemilu sebagai pelanggaran pemilu yang mengandung unsur pidana. Pelanggaran ini merupakan tindakan yang dalam UU Pemilu diancam dengan sanksi pidana. Sebagai contoh tindak pidana pemilu antara lain adalah sengaja menghilangkan hak pilih orang lain, menghalangi orang lain memberikan hak suara dan merubah hasil suara. Seperti tindak pidana pada umumnya, maka proses penyelesaian tindak pidana pemilu dilakukan oleh lembaga penegak hukum yang ada yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

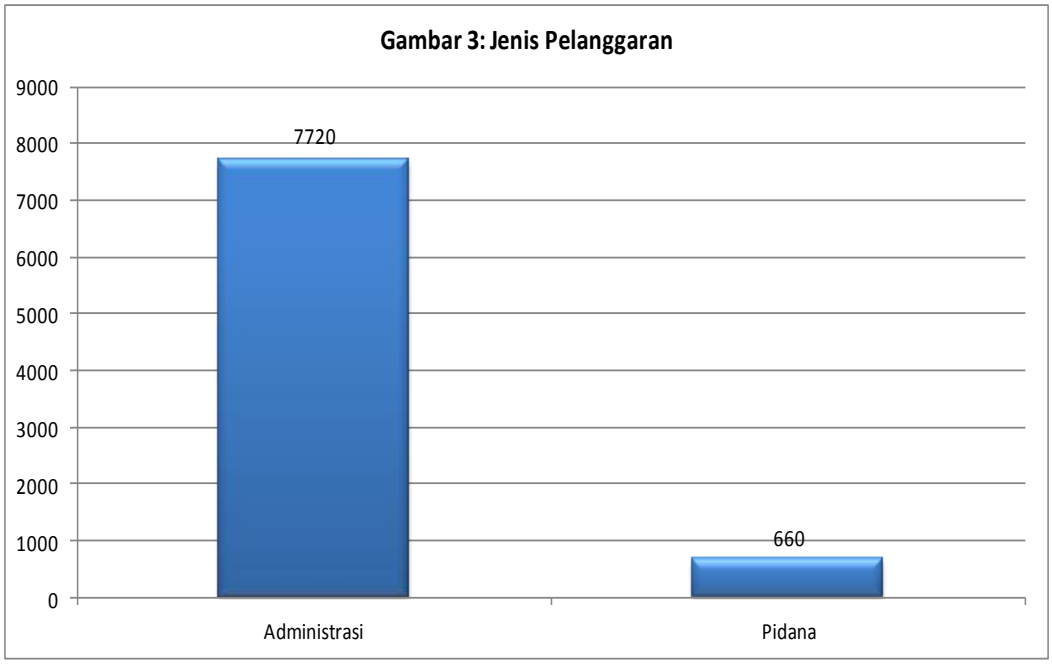
e. Perselisihan Hasil Pemilu

Yang dimaksud dengan perselisihan hasil pemilu menurut pasal 271 UU No.8 Tahun 2012 adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan jumlah perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Perselisihan tentang hasil suara sebagaimana dimaksud hanya terhadap perbedaan penghitungan perolehan hasil suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu. Sesuai dengan amanat Konstitusi yang dijabarkan dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, maka perselisihan mengenai hasil perolehan suara diselesaikan melalui peradilan konstitusi di MK.

Pemilu legislatif tahun 2014 secara global dapat dikatakan berjalan dengan lancar dan demokratis. Walaupun demikian masih terdapat beberapa hal yang perlu dibenahi demi perbaikan penyelenggaraan pemilu ke depan. Indikasi terkait dengan lancarnya penyelenggaraan

pemilu legislatif tahun 2014 dapat dilihat dari kuantitas pelanggaran yang ada. Grafik di bawah ini menggambarkan kuantitas pelanggaran administratif dan pidana pada pemilu legislatif tahun 2014.

Grafik 2.1.
Jenis Pelanggaran Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014



Sumber: Bawaslu

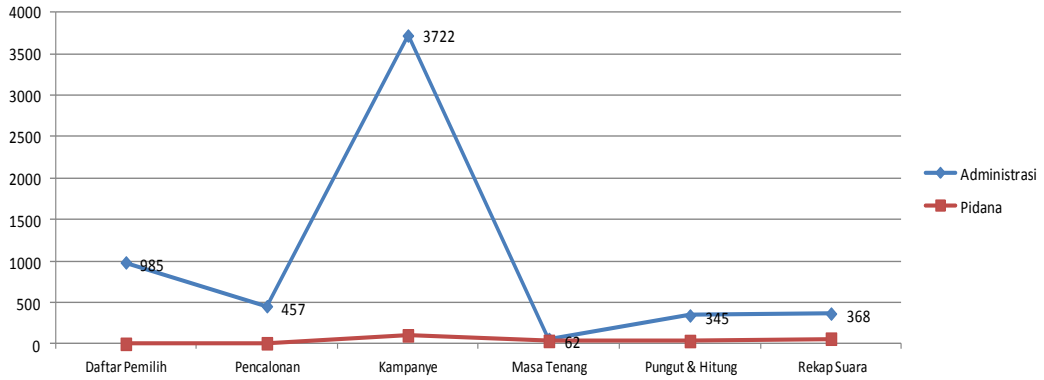
Grafik di atas menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2014 masih diwarnai beberapa pelanggaran. Pelanggaran administrasi yang terjadi sebanyak 7.720 pelanggaran. Sedangkan pelanggaran pidana sebanyak 660. Fakta tersebut menunjukkan bahwa pelanggaran terkait dengan teknis serta persyaratan administratif lebih banyak terjadi. Banyaknya kuantitas pelanggaran administratif tersebut juga menunjukkan pemahaman terkait persyaratan dan teknis pemilu masih terbilang rendah.

Sementara itu, pelanggaran pemilu apabila dilihat per tahapan dapat menunjukkan kerawanan di setiap tahapan pemilu. Secara rinci pelanggaran per tahapan pemilu dapat dilihat di dalam grafik di bawah ini.

Grafik 2.2.

Fluktuasi Pelanggaran Tahapan

Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014



Sumber: Bawaslu

Grafik di atas menunjukkan bahwa tahapan kampanye merupakan tahapan paling krusial dalam hal kuantitas pelanggaran pemilu. Pada tahapan kampanye terjadi peningkatan yang luar biasa. Fakta tersebut menjadi menarik setidaknya dikarenakan dua hal. Pertama, kampanye merupakan ajang sosialisasi, baik itu program, visi, misi, maupun profil peserta pemilu, dalam rangka menarik simpati dan suara dari pemilih. Oleh karena itu, pada masa kampanye tersebut seluruh partai politik maupun calon akan mengerahkan seluruh energinya untuk memikat pemilih. Maka dari itu, potensi pelanggaran menjadi sangat mungkin terjadi karena tingkat persaingan yang begitu ketat.

Kedua, berhubungan dengan sistem pemilu legislatif yang dianut yaitu proporsional daftar terbuka. Sistem ini memberikan insentif bagi setiap calon legislatif untuk berperan aktif dalam masa kampanye. Pertarungan tidak hanya terjadi antar partai politik namun juga antar calon legislatif itu sendiri. Bahkan pertarungan tersebut terjadi di dalam internal partai politik sendiri. Ketatnya persaingan tersebut tentu saja memunculkan potensi yang sangat luar biasa terhadap terjadinya pelanggaran pemilu.

Kuatnya peran calon legislatif dalam mengkampanyekan dirinya seakan mengindikasikan lemahnya kontrol partai terhadap para kandidat. Partai politik kurang mempunyai kontrol yang baik terhadap calon legislatifnya. Kondisi demikian mengarah seakan calon legislatif bermain sendiri untuk keterpilihannya. Pada posisi tersebut memang partai politik seakan bisa menjadi penumpang gelap. Keterpilihan calon legislatif dengan perolehan suara yang signifikan akan membawa pengaruh pula pada perolehan suara atau kursi bagi partai politik yang bersangkutan. Maka dari itu partai politik mengalami keberuntungan atas situasi ini.

Namun demikian, ketatnya persaingan antar calon legislatif tersebut tentu saja berdampak pada berkembangnya politik uang di masyarakat. Dengan daftar calon terbuka, politik uang mulai bergerak pada tataran *grassroot*. Fenomena politik uang seakan berjalan secara masif di tengah masyarakat. Bahkan politik uang pada level ini sudah bermetamorfosis ke bentuk lain. Beberapa kalangan masyarakat mulai berani menukar suara mereka dalam bentuk materi. Isitilah NPWP (Nomer Piro Wani Piro) misalnya merupakan bagian dari perubahan wujud politik uang. Pilihan politik masyarakat telah digadaikan hanya untuk kepentingan sesaat.

BAB III

INSTITUSIONALISASI SISTEM KEPARTAIAN DAN SISTEM PEMILU DALAM KERANGKA EFEKTIFITAS SISTEM PRESIDENSIIL

A. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013

Membicarakan pemilu di Indonesia setidaknya tidak akan terlepas pada dua entitas, yaitu pemilu legislatif dan pemilu presiden. Pemilu legislatif dalam sejarah kepemiluan di Indonesia mempunyai pengalaman yang panjang. Pemilu legislatif pertama dilaksanakan pada tahun 1955 di mana pemilu tersebut dianggap sebagai pemilu paling demokratis yang pernah dilaksanakan. Dapat dibayangkan pada masa itu, teknologi belum sehebat sekarang, masih banyak penduduk yang buta huruf dan masalah teknis lainnya, namun justru pemilu 1955 dapat diselenggarakan dengan mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi.

Pemilu legislatif selanjutnya dan merupakan sejarah panjang kepemiluan di Indonesia adalah pada masa Orde Baru. Pada masa ini pemilu lebih terasa sebagai sebuah prosesi demokrasi belaka. Pengekangan kehidupan politik, kooptasi penguasa, serta rekayasa pemobilisasian merupakan unsur-unsur yang menjadikan pemilu jauh dari prinsip-prinsip demokrasi. Labelisasi negara demokrasi memaksa hampir seluruh negara melaksanakan pemilu, termasuk Indonesia. Negara merasa lebih nyaman ketika dianggap sebagai negara demokratis, hanya dengan menyelenggarakan pemilu walaupun hanya sekedar formalitas belaka. Pada periode ini pemilu tidak ubahnya sebagai prasyarat untuk masuk kategori negara demokratis.

Masa reformasi merupakan sebuah masa kebebasan di segala bidang. Keterbelengguan pada rezim Orde Baru kemudian seakan terlampiaskan pada masa reformasi ini. Kebebasan tersebut juga menyentuh pada kehidupan politik di Indonesia. Liberalisasi politik seakan menghinggapi kehidupan politik di masa reformasi. Partai politik

bermunculan seiring dengan adanya kebijakan yang mempermudah pendirian partai politik. Banyaknya partai politik tersebut tercermin dengan banyaknya peserta pemilu pada pemilu tahun 1999.

Di sisi yang lain, pemilu presiden di Indonesia belum mempunyai sejarah yang panjang. Pemilu presiden mulai dilaksanakan pasca amandemen UUD 1945 yang mengamanatkan pemilihan presiden secara langsung. Implementasi dari amandemen UUD 1945 terkait dengan pemilu presiden, terwujud pada pemilu presiden pertama tahun 2004. Pemilu presiden tersebut merupakan satu bentuk penegasan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu sistem presidensiil.

Namun demikian, sejak pemilu tahun 2004, pemilu legislatif dan pemilu presiden dilaksanakan tidak secara bersamaan. Pemilu legislatif dilaksanakan terlebih dahulu yang kemudian disusul dengan pemilu presiden. Pelaksanaan pemilu legislatif yang mendahului pemilu presiden tersebut menjadi sebuah paradoks jika dikaitkan dengan sistem presidensiil yang dianut. Siti Zuhro menyatakan, bahwa:

> *"skema penyelenggaraan pemilu yang didahului pemilu legislatif, berdampak pada inkonsistensi praktik presidensialisme yang terjadi sejak Pemilu 2004."*[36]

Dengan adanya pelaksanaan pemilu legislatif yang mendahului pemilu presiden maka mekanisme pembentukan koalisi untuk pencalonan presiden pun dilandaskan pada hasil pemilu legislatif. Kondisi demikian menyebabkan sang calon presiden menjadi tersandera dengan hasil pemilu legislatif. Dengan kata lain, sistem presidensiil yang dikembangkan akan dihambat oleh mekanisme parlementer.

Ketidakkonsistenan sistem ketatanegaraan dengan sistem pemilu yang dianut tersebut menggugah Effendi Gazali dkk. menggugat ketentuan di UU No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil

---

[36] Disampaikan oleh Siti Zuhro dalam FGD dengan tema "*Sistem Pemilu Dan Kepartaian Dalam Kerangka Efektifitas Sistem Presidensiil*" tanggal 29 September 2015 di Bawaslu Jakarta.

Presiden terkait pelaksanaan pemilu presiden setelah pemilu legislatif. Gugatan tersebut akhirnya dikabulkan oleh MK melalui Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 di mana pemilu legislatif dan pemilu presiden harus dilaksanakan secara bersamaan. Persoalan yang muncul ketika putusan tersebut dikeluarkan adalah momen waktu putusan yang bertepatan dengan berjalannya tahapan pemilu legislatif tahun 2014. Pada saat itu tahapan pemilu legislatif sudah dimulai dan peraturan teknis, baik peraturan KPU maupun Bawaslu, juga sudah dikeluarkan. Maka MK mempertimbangkan kondisi tersebut sehingga pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden secara bersamaan diselenggarakan pada tahun 2019.

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 menjadi sebuah momentum bagi upaya rekayasa pemilu dalam mewujudkan multi partai sederhana dan efektifitasnya penyelenggaraan sistem presidensiil. Apalagi di dalam putusan tersebut diamanatkan untuk penyatuan/kodifikasi undang-undang pemilu legislatif dan pemilu presiden. Ini menjadi sangat penting dalam upaya menyusun kembali dan menyempurnakan undang-undang pemilu sehingga peraturan perundangan pemilu lebih terkonsolidasi dan sinergi. Tidak ada lagi peraturan perundangan yang tidak tumpang tindih.

Satu hal penting yang diperhatikan dalam upaya rekayasa pemilu melalui undang-undang pemilu adalah untuk mewujudkan sistem kepartaian yang multi partai sederhana serta efektifitas penyelenggaraan sistem presidensiil. Dalam sistem presidensiil banyak prasyarat yang harus dipenuhi di antaranya adalah terkait dengan hubungan kelembagaan presiden dengan parlemen. Tommy Legowo menyatakan bahwa *"pemerintahan presidensiil, untuk bisa efektif dan efisien memerlukan dukungan yang solid di parlemen."*[37] Bahkan menurutnya dukungan mayoritas parlemen menjadi sangat penting dalam upaya

[37] Disampaikan oleh Tommy Legowo dalam FGD dengan tema "*Kajian Sistem Kepemiluan (Konstitusionalitas Sistem Pemilu Dan Efektifitas Pemerintahan)*" tanggal 22 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

menjalankan sistem presidensiil. Hal tersebut disampaikan secara tegas bahwa:

> "*pemerintah harus didukung oleh mayoritas anggota parlemen. Selanjutnya kapasitas presiden, legislatif dan kepala daerah itu harus lebih baik. Selanjutnya koalisi dibentuk sebelum pemilihan, ini yang akan mungkin terjadi jika dilakukan pemilihan serentak berdasarkan kesamaan visi dan permanen serta dipatuhi oleh seluruh anggota koalisi.*"[38]

Pendapat Tommy Legowo tersebut menandaskan bahwa selain dukungan parlemen faktor kapasitas presiden serta koalisi yang solid merupakan prasyarat penting lainnya dalam upaya efektifitas sistem presidensiil. Pembentukan koalisi dan dukungan kepada presiden menjadi sangat penting mengingat koalisi yang hanya didasarkan atas pragmatisme semata justru akan menghambat kebijakan presiden nantinya ketika berhadapan dengan parlemen. Bahkan jika kekuatan parlemen lebih condong pada kekuatan yang bukan pendukung presiden maka kekhawatiran munculnya *deadlock* menjadi sangat mungkin. Lebih jauh Tommy Legowo menandaskan:

> "*pengerucutan kekuatan politik pada dua koalisi besar itu menjadi yang dalam khasanah politik disebut blocking power. Kekuatan yang membuat blok. Dan kalau blocking power itu sudah terbentuk maka itu menutup yang namanya negosiasi argumentasi yang sebetulnya menjadi inti dari demokrasi. Kebetulan blocking power yang terjadi itu adalah blocking power yang tidak imbang. Dan kebetulan juga blocking power yang menguasai parlemen adalah blocking power yang tidak mendukung presiden. Jadi ini menimbulkan persoalan baru lagi. Blocking power bisa menyebabkan deadlock pemerintahan dan kalau itu terjadi maka akan dihasilkan situasi yang ungovernable di Indonesia*."[39]

---

[38] Disampaikan oleh Rahmat Hollyson dalam FGD dengan tema "*Kajian Sistem Kepemiluan (Konstitusionalitas Sistem Pemilu Dan Efektifitas Pemerintahan)*" tanggal 22 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

[39] Disampaikan oleh Tommy Legowo dalam FGD dengan tema "*Kajian Sistem Kepemiluan (Konstitusionalitas Sistem Pemilu Dan Efektifitas Pemerintahan)*" tanggal 22 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

Sebenarnya kekhawatiran terhadap pendapat Tommy Legowo tersebut sangat berlebihan ketika sistem presidensiil dilaksanakan secara murni. Dalam sistem presidensiil murni, presiden dan parlemen mempunyai mandat yang sama. Tidak perlu kekhawatiran presiden untuk takut diberhentikan oleh parlemen karena memang tidak mungkin terjadi. Masa jabatan presiden sifatnya adalah pasti, hanya kesalahan konstitusional saja yang dapat memberhentikan presiden di tengah masa jabatannya, itupun dengan prasyarat yang sangat berat. Jadi, mungkin saja pendapat Tommy Legowo tersebut disampaikan dengan melihat konteks praktik sistem presidensiil yang berlaku. Praktik sistem presidensiil di Indonesia masih belum dilaksanakan secara murni karena masih ada nuans parlementarian di dalamnya.

B. Pelembagaan Partai Politik

Partai politik merupakan institusi paling penting dalam sebuah sistem demokrasi. Partai politik merupakan satu-satunya pensuplai elit-elit politik. Melalui partailah seseorang dapat duduk di lembaga eksekutif maupun legislatif. Peran penting inilah yang kemudian mengharuskan partai politik dapat memberikan tawaran terbaiknya melalui kadernya dengan menghadirkan calon-calon pemimpin yang berkualitas.

Kuatnya peran partai politik dalam proses nominasi kandidat tentu saja harus diimbangi dengan pelembagaan partai politik. Jangan sampai proses nominasi kandidat hanya menjadi kewenangan dari sekelompok kecil orang saja. Oligarkhi kepartaian harus dibuang jauh-jauh. Kebijakan nominasi kandidat di partai politik haruslah didasarkan pada kualitas dan rekam jejak sang calon.

Partai politik di Indonesia saat ini, sebagian masih terpenjara dalam oligarkhi sebagian kecil orang. Bahkan Syamsuddin Haris menyampaikan bahwa "*Partai milik individu, maka yang berlangsung kemudian adalah*

situasi yang tidak sehat (oligarkhis)."[40] Partai politik ibaratnya hanya milih seseorang atau sekelompok orang saja. Kewenangan sang ketua umum, misalnya bahkan menjadi sebuah titah yang tak terbantahkan. Kondisi demikian tentu saja akan semakin mencoreng partai itu sendiri.

Di samping itu, kelembagaan partai secara global juga mulai mengalami penggerusan yang sangat parah. Beberapa kasus pemimpin ataupun wakil rakyat dari partai politik yang berhubungan dengan hukum semakin menambah rusaknya citra partai politik. Masyarakat menjadi semakin tidak percaya terhadap wakil-wakilnya atau pun pemimpinnya yang berasal dari partai politik. Kondisi demikian tentu saja sangat memprihatinkan. Di satu sisi, partai politik merupakan instutusi penting yang dibutuhkan dalam demokrasi namun di sisi lain, perilaku partai politik justru semakin menjauhkan kepercayaan masyarakat terhadap kiprah partai politik dalam demokrasi.

Hadirnya lembaga-lembaga lain, semisal NGO dan pers, justru telah memberi tempat di hati masyarakat. Kedua lembaga tersebut dianggap malah dapat memainkan fungsi-fungsi penyaluran aspirasi dibanding dengan partai politik yang ada. Akibatnya adalah semakin menipisnya tingkat kepercayaan terhadap masyarakat. Bahkan di beberapa kasus malah terjadi sebuah penolakan terhadap kehadiran partai politik karena tidak memberikan manfaat apa-apa (*the denial party*). Ini merupakan sebuah kondisi yang sangat memprihatinkan sekaligus membahayakan bagi proses demokrasi itu sendiri. Bagaimanapun juga partai politik sangat diperlukan dalam sebuah sistem demokrasi.

Oleh karena itu, satu-satunya jalan untuk menghindari penolakan masyarakat terhadap partai politik adalah dengan pelembagaan partai politik. Partai politik harus mampu memainkan fungsi-fungsinya dengan baik. Partai politik harus dikembangkan dengan semangat demokrasi di internalnya dengan mengikis oligarkhi yang menggejala di dalam

---

[40] Disampaikan oleh Syamsudin Haris dalam FGD dengan tema "*Penyederhanaan Sistem Kepartaian, Penguatan dan Demokratisasi Internal Partai Politik"* tanggal 29 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

tubuhnya. Ini memang bukan pekerjaan mudah untuk melakukan pelembagaan tersebut. Perlu kebesaran hati dari seluruh pemimpin partai politik dan kadernya demi membangun sebuah partai politik yang terlembaga dengan baik dan mampu memainkan fungsi-fungsinya dengan baik.

Salah satu fungsi partai politik yang harus dibenahi adalah terkait dengan fungsi kaderisasi dan rekruitmen politik. Fungsi kaderisasi merupakan fungsi paling krusial. Hal ini seperti dikemukakan oleh Agun Gunanjar bahwa "*fungsi utama yang paling signifikan dari fungsi-fungsi partai politik kita itu adalah pendidikan politik dan kaderisasi*."[41] Dalam fungsi kaderisasi tersebut partai politik melakukan komunikasi politik dengan massa pendukungnya sekaligus memberikan pendidikan politik. Pembangunan politik melalui fungsi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi besar bagi bangsa.

Fungsi kedua yang sangat krusial adalah rekruitmen atau kandidasi politik. Fungsi ini menjadi sangat penting untuk memastikan pencalonan pemimpin dan wakil rakyat dilaksanakan secara demokratis. Para kandidat yang ada diharapkan merupakan kader-kader terbaik partai politik. Namun fakta yang ada, proses kandidasi justru sangat sulit untuk dilaksanakan secara terbuka. Peran oligarkhi partai bahkan sangat mengemuka dalam proses tersebut. Sang ketua umum mempunyai kewenangan yang sangat tinggi dalam proses penentuan kandidasi. Unsur nepotisme seakan sangat kental dalam proses kandidasi. Bahkan beberapa kasus mengungkapkan adanya mahar politik untuk dapat menjadi calon di partai politik. Kondisi demikian tentu saja sangat mencederai partai politik itu sendiri dan demokrasi pada umumnya. Keterbukaan dan kebebasan seseorang untuk menjadi calon atau kandidat yang sebenarnya dijamin dalam alam demokrasi malah menjadi

[41] Disampaikan oleh Agun Gunanjar dalam FGD dengan tema "*Penyederhanaan Sistem Kepartaian, Penguatan dan Demokratisasi Internal Partai Politik*" tanggal 29 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

terpasung. Dengan demikian, prinsip kesetaraan dalam demokrasi menjadi terabaikan dalam oligarkhi kepartaian.

Sementara itu, di dalam sistem pemilu sendiri, pengaturannya juga belum memadai untuk mengakomodir ataupun menjamin prinsip kesetaraan kandidasi tersebut. Siti Zuhro menjelaskan bahwa:

> "*Permasalahan sistem pemilihan bahwa konstitusi kita tidak cukup melembagakan proses seleksi pemimpin secara demokratis di dalam pasal-pasalnya.*"[42]

Hal tersebut sebenarnya memberikan peluang bagi para pembuat peraturan perundangan untuk mengatur secara lebih demokratis dalam proses kandidasi. Ini merupakan sebuah *opened legal policy* yang harus dimainkan, baik oleh eksekutif maupun legislatif, dalam menghadirkan peraturan yang menjamin prinsip kesetaraan dalam kandidasi. Dengan demikian, partai politik secara tidak langsung dipaksa untuk keluar dari oligarkhi kepartaian yang membelenggunya menuju sebuah kelembagaan partai politik yang lebih demokratis.

Terkait dengan penyempurnaan proses kandidasi tersebut, banyak kalangan yang menginginkan adanya pemilu pendahuluan atau konvensi. Konsep pemilu pendahuluan ini sudah mengemuka di kalangan para pemerhati pemilu. Feri Amsari mengatakan bahwa:

> "*ada gagasan membangun pemilu pendahuluan dan konvensi. Orang yang bisa dipilih mencalonkan dari partai adalah orang yang betul-betul bekerja dari lapis paling bawah di partai. Jadi mau menghidupkan intraparty democracy. Usulan pemilu pendahuluan dan konvensi bagi saya adalah ruang penting untuk partai bisa memajukan kader agar kader dikenal publik, kapasitas, track record, dan sebagainya*."[43]

---

[42] Disampaikan oleh Siti Zuhro dalam FGD dengan tema "*Sistem Pemilu Dan Kepartaian Dalam Kerangka Efektifitas Sistem Presidensiil*" tanggal 29 September 2015 di Bawaslu Jakarta.

[43] Pendapat ini disampaikan oleh Feri Amsari dalam FGD dengan tema "*Kajian Sistem Kepemiluan (Konstitusionalitas Sistem Pemilu Dan Efektifitas Pemerintahan)*" tanggal 22 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

Pemilu pendahuluan atau konvensi sebenarnya sudah dicoba dipraktikkan oleh beberapa partai politik. Partai Golkar dan Demokrat sudah mencoba mengimplementasikan konvensi dalam menjaring calon presiden. Golkar pernah menjalankan konvensi untuk menjaring calon presiden pada pemilu 2009. Namun anehnya pada pemilu 2014 justru Golkar tidak menjalankan konvensi tersebut bahkan seakan memaksakan untuk mencalonkan ARB. Ini menjadi sebuah pertanyaan besar apakah hal tersebut mengindikasikan menguatnya kembali oligarkhi kepartaian atau bagaimana. Tentu saja diperlukan penelitian mendalam untuk menjawab pertanyaan tersebut.

Di sisi lain, Demokrat justru menyelenggarakan konvensi pada pemilu 2014. Ini merupakan konvensi pertama yang diselenggarakan Demokrat. Namun demikian penyelenggaraan konvensi tersebut belum dapat dijadikan sebuah tolok ukur yang sebenarnya untuk mengkategorikan partai politik sudah terlembagakan dengan baik. Demokrat pada pemilu 2014 dihadapkan pada stigma partai yang kadernya banyak tersangkut masalah hukum. Di samping itu, ketokohan SBY, sudah tidak dapat dijual lagi pada pemilu 2014 karena SBY sudah menduduki dua periode sebagai presiden. Jadi, konvensi Demokrat lebih untuk mencari sosok pengganti SBY serta menghapus stigma buruk partai. Hal ini terlihat juga dengan ketidakjelasan konsep konvensi Demokrat tersebut karena pemenang dari konvensi tersebut juga tidak diajukan sebagai calon presiden.

Sisi lain dari partai politik yang sangat berpengaruh adalah sisi pendanaan partai politik. Sesuai dengan UU No.2 Tahun 2008 partai politik dapat menerima dana dari anggota, APBN/APBD, dan sumber lain yang sah. Selama ini dana yang dapat diakses ataupun diketahui oleh publik hanya dana yang berasal dari APBN/APBD. Sumbangan dana yang lain susah sekali untuk dilihat.

Sebenarnya permasalahan dana partai politik ini menjadi sangat penting. Berapa besar minimal anggaran yang harus dikeluarkan partai

politik untuk menjalankan fungsi-fungsinya. Selama ini sumbangan APBN/APBD hanya dapat membantu sebagian kecil saja fungsi partai politik. Sedangkan sebagian besarnya partai politik harus memutar otak untuk menghidupi serta menjalankan fungsi kepartaiannya. Agun Gunanjar menjelaskan bahwa:

> "*pendanaannya dari sumber yang tidak diketahui, jadi rata-rata ya siapa yang jadi ketua umum itu yang mendanai partai politik. Siapa yang mau berkuasa di partai politik harus punya modal, sehingga kebijakan apapun dari partai politik itu dia bisa kuasai. Jadi partai menjadi partai yang elit kepengurusan saja*."[44]

Penjelasan tersebut menandaskan bahwa selama ini pendanaan partai politik masih jauh dari sempurna. Ketidaksempurnaan tersebut tentu saja kemudian berimbas pada banyaknya calo-calo politik. Maraknya mahar dalam pencalonan menjadi hal yang lumrah dalam situasi seperti itu. Oleh karena itu, pendanaan partai politik harus mendapat perhatian utama dalam upaya pelembagaan partai politik. Pengesampingan bidang pendanaan dalam pelembagaan partai politik hanya akan menjadikan usaha pelembagaan menjadi sebuah usaha yang sia-sia belaka.

C. Rekayasa Pemilu

1. Sistem Pemilu

Sistem pemilu merupakan sebuah rekayasa pemilu dalam upaya untuk mencapai tujuan tertentu. Salah satu tujuan dari pemilu adalah untuk penyelenggaraan pemerintahan yang efektif. Pemerintahan yang terbentuk melalui pemilu diharapkan mempunyai legitimasi yang kuat serta dapat menjalankan tugas pemerintahan yang diembannya dengan baik. Di sisi lain, pemilu juga diharapkan dapat menghadirkan satu sistem

---

[44] Disampaikan oleh Veri Junaidi dalam FGD dengan tema "*Sistem Pemilu Dan Kepartaian Dalam Kerangka Efektifitas Sistem Presidensiil*" tanggal 29 September 2015 di Bawaslu Jakarta.

kepartaian tertentu yang dapat mendukung penyelenggaraan sistem pemerintahan. Kedua hal tersebut harus dapat dicapai melalui penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Namun demikian, satu hal yang tidak dapat diabaikan dalam pemilihan satu sistem pemilu adalah asas representatif, artinya sistem pemilu yang dianut harus dapat menjamin keterwakilan masyarakat yang ada. Jangan sampai kemudian sistem pemilu tersebut justru mengakibatkan representasi yang rendah di mana kelompok minoritas dalam satu masyarakat tidak terwakili di dalam parlemen.

Berbicara mengenai sistem pemilu dalam konteks kajian ini, di mana kajian ini bertujuan untuk memberikan input terhadap penyusunan undang-undang pemilu, setidaknya rekayasa sistem pemilu hanya dapat dilakukan pada sistem pemilu legislatif. Sistem pemilu presiden tidak dapat ditawar lagi karena sudah tercantum secara eksplisit di dalam UUD 1945, di mana pemilu presiden dilaksanakan dengan menggunakan sistem dua putaran, dengan persyaratan persebaran suara. Oleh karena itu, sistem pemilu presiden merupakan sebuah *taken for granted* kecuali jika ada kemauan politik untuk mengamandemen UUD 1945. Hal tersebut di luar dari fokus kajian ini sehingga tidak akan dibahas dalam kajian ini.

Sementara itu, sistem pemilu legislatif lebih bersifat *opened legal policy*. Pembuat undang-undang, Pemerintah dan DPR, mempunyai kewenangan untuk menentukan sistem pemilu legislatif yang akan digunakan. Jika merujuk pada keluarga sistem pemilu, maka setidaknya ada 2 (dua) pilihan besar sistem pemilu, yaitu sistem proporsional atau sistem distrik. Pemilihan sistem pemilu tersebut tentu saja harus didasarkan pada realitas sosial kultural yang tumbuh dan berkembang di satu negara. Seperti diketahui Indonesia merupakan sebuah negara dengan tingkat heterogenitas yang tinggi, baik secara kultur maupun sosial. Bangsa dengan multi kultur tersebut tentu saja untuk mendapatkan wakil-wakil rakyatnya harus mempertimbangkan dan menjamin representasi kultur dan sosial yang ada. Jaminan representasi dan keterwakilan atas berbagai macam kultur dan sosial tersebut secara

teoritis akan lebih terakomodir jika sistem pemilu yang dipilih adalah sistem proporsional. Sistem proporsional cenderung lebih mampu menjawab keterwakilan atas entitas-entitas kultural dan sosial yang minoritas dibanding dengan sistem distrik.

Permasalahan selanjutnya adalah penentuan varian sistem proporsional seperti apa yang akan digunakan. Dalam penentuan varian tersebut, tentu saja harus dikaitkan dengan pelaksanaan pemilu presiden. Pada konteks ini sistem pemilu legislatif yang cenderung lebih tepat digunakan adalah sistem proporsional daftar tertutup. Pemilihan sistem proporsional daftar tertutup ini didasarkan pada alasan pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif yang bersamaan. Pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden secara bersamaan pada tahun 2019 memberikan struktur insentif bagi pemilih. Dengan sistem proporsional tertutup maka pemilih akan cenderung memilih presiden dan partai politik yang sama. Hal inilah yang disebut dengan *coattail effect*. Berbeda halnya ketika sistem proporsional terbuka yang dipakai, fenomena *split voters* akan cenderung muncul pada perilaku pemilih. *Split voters* ini terjadi karena kedua pemilu, pemilu presiden dan pemilu legislatif, cenderung menghadirkan tokoh-tokoh yang dijual dalam pemilu sehingga pemilih akan cenderung memilih tokoh-tokoh yang dikenal walaupun antara calon presiden dan calon wakil yang dipilihnya berbeda partai. Kondisi inilah yang dikhawatirkan oleh Feri Amsari yang mengatakan bahwa:

> "*bagaimana kalau coattail effect tidak terjadi? Partai presiden tidak menguat di parlemen, tapi Presiden terpilih. Atau sama sekali partai presiden tidak ada di parlemen? Karena dihajar ambang batas kan? Tentu akan merusak gagasan pemerintahan yang efektif*."[45]

Oleh karena itu, sistem proporsional tertutup lebih cenderung dapat diharapkan untuk menghindari terjadinya *divided government*. Secara

[45] Disampaikan oleh Feri Amsari dalam FGD dengan tema "*Kajian Sistem Kepemiluan (Konstitusionalitas Sistem Pemilu Dan Efektifitas Pemerintahan)*" tanggal 22 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

teoritis pemilihan sistem pemilu jika dihubungkan dengan pelaksanaan pemilu dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3.1.

Sistem Pemilu dan Dukungan Legislatif: Dua Dimensi Utama

FORMULA PILPRES	WAKTU PELAKSANAAN PILEG DAN PILPRES	
	Serentak	Terpisah
Plurality	• Tingkat multi partai rendah • Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg	• Tinggi multi partai • Tidak ada kaitan pilpres dan pileg
Majority Runoff	• Tingkat multi partai moderat hingga tinggi • Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg	• Sangat tinggi multi partai • Tak ada kaitan pilpres dan pileg

Sumber: Jones, Mark P., Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995.

Apabila dilihat dari tabel di atas, pemilihan sistem pemilu tersebut terwakili pada kuadran III, yaitu waktu pelaksanaan serentak dengan sistem pemilu presiden *majority runoff*. Implikasi dari hal tersebut adalah tingkat multi partai moderat hingga tinggi dan keterkaitan yang tinggi antara pemilu presiden dan pemilu legislatif.

Pemilihan sistem proporsional tertutup tersebut juga untuk menjawab berbagai persoalan pada pemilu legislatif 2014 yang menggunakan sistem proporsional terbuka. Pemilu legislatif 2014 cenderung menghadirkan calon legislatif yang sulit dikontrol oleh partai politik. Pergeseran persaingan calon legislatif yang juga bersaing dengan antar sesama calon dalam satu partai menyebabkan calon legislatif bermain sendiri tanpa kontrol dari partai politik. Ekses dari sistem proporsional terbuka adalah masifnya politik uang di level masyarakat.

Sistem proporsional tertutup bukan berarti kebal terhadap fenomena politik uang. Kandidasi yang merupakan kewenangan dari partai politik dapat diperjualbelikan. Akhirnya yang muncul adalah munculnya mahar politik untuk mendapatkan atau menjadi kandidat calon

legislatif. Namun demikian, kondisi demikian dapat dihindari jika partai politik sudah terlembagakan dengan baik. Oligarkhi kepartaian sudah terkikis habis sehingga yang muncul adalah proses kandidasi yang lebih demokratis di internal partai politik.

Unsur lain yang tidak dapat diabaikan adalah penerapan *Parliamentary Threshold* (PT). Kebijakan PT memang ditujukan untuk membatasi jumlah partai politik di parlemen. Namun demikian, kebijakan tersebut juga harus mempertimbangkan atau menjamin prinsip representasi. Negara dengan tingkat heterogenitas yang tinggi tentu saja akan tergadaikan keterwakilannya ketika menerapkan PT yang tinggi.

Pada pemilu legislatif tahun 2014, PT yang digunakan adalah 3,5%. Kebijakan tersebut lebih tinggi dibanding pemilu legislatif tahun 2009 yang menerapkan PT 2,5%. Akan tetapi, kenaikan PT tersebut ternyata tidak berdampak pada pengurangan jumlah partai di DPR. Bahkan jumlah partai di DPR hasil pemilu legislatif tahun 2014 justru bertambah menjadi 10 partai politik. Padahal pada pemilu legislatif tahun 2009, jumlah partai politik di DPR adalah 9 partai politik dengan PT sebesar 2,5%. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa terdapat variabel-variabel lainnya yang mempengaruhi jumlah partai politik di DPR. Oleh karena itu, PT pada pemilu selanjutnya seyogyanya tetap pada posisi 3,5%. Kebijakan ini didasari pada rendahnya tingkat keterpengaruhan PT terhadap penyederhanaan sistem kepartaian serta jaminan keterwakilan terhadap multi kultur yang ada.

Variabel selanjutnya yang tidak kalah pentingnya adalah terkait dengan alokasi kursi per daerah pemilihan (*district magnitude*). Pada pemilu legislatif 2014, *district magnitude* yang digunakan di DPR adalah 3 – 10 kursi. Maksimal 10 kursi per dapil tersebutlah yang sangat mempengaruhi jumlah partai politik yang ada di DPR hasil pemilu legislatif 2014, yaitu 10 partai politik. Oleh karena itu, apabila tujuan dari pemilu adalah untuk penyederhanaan partai politik maka *district magnitude* harus diperkecil. Namun demikian, besaran *district magnitude* tersebut haruslah

dapat menjamin prinsip keterwakilan. Kelompok minoritas jangan kemudian malah terabaikan dengan kebijakan pengecilan alokasi kursi per dapil. Maka dari itu, *district magnitude* yang lebih moderat untuk mengakomodir kelompok minoritas tersebut sekaligus menjaga pencapaian penyederhanaan partai politik, alokasi kursi per dapil antara 3 – 8 kursi. Pengecilan alokasi kursi per dapil tersebut juga sangat efektif untuk mendekatkan pemilih dengan wakilnya. Jadi, walaupun sistem yang dipilih adalah proporsional tertutup namun dengan *district magnitude* yang kecil tetap akan mendekatkan pemilih dengan wakilnya.

Konsekuensi logis dari penurunan alokasi kursi per dapil adalah penataan kembali daerah pemilihan. Penataan daerah pemilihan ini mencakup dua sisi sekaligus. Sisi pertama adalah administratif di mana pengaturan wilayah dapil disesuaikan kembali dengan menghitung jumlah penduduk dalam wilayah administratif. Sedangkan sisi kedua adalah sisi politis di mana penataan dapil sangat kental dengan nuansa politik. Politisasi penataan dapil tersebut dilakukan dalam rangka untuk memaksimalkan perolehan kursi partai tertentu. Fenomena *garrymandering* biasanya mewarnai pelaksanaan penataan dapil tersebut. Dengan metode *garrymandering* tersebut partai politik akan ‘memanipulasi’ daerah pemilihan sehingga dapat menguntungkan partai tersebut dengan perolehan kursi yang banyak.

Kemudian variabel lainnya yang mempengaruhi penyederhanaan partai politik adalah metode konversi suara ke kursi. Pada pemilu legislatif 2014, metode konversi yang digunakan adalah dengan menggunakan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) atau kuota. Metode ini secara teoritis lebih menguntungkan bagi partai-partai kecil. Maka hasil pemilu legislatif 2014 tidak mampu untuk mencapai penyederhanaan partai politik di DPR. Hal ini akan sangat berbeda jika metode yang digunakan lebih sensitif pada partai-partai politik besar. Metode yang dapat mewakili untuk penyederhanaan partai di DPR adalah metode divisor. Metode ini secara teoritis akan cenderung menyederhanakan partai politik di DPR. Oleh

karena itu, metode divisor seyogyanya diterapkan dalam pemilu selanjutnya.

Banyak pengamat yang mengatakan bahwa pemilu tahun 2014 lebih mengedepankan persaingan modal yang direpresentasikan dengan tingginya biaya kampanye dalam pemilu. Ini merupakan sebuah konsekuensi logis dari pemberlakuan sistem proporsional terbuka. Calon legislatif saling berlomba dan bersaing, baik dengan calon yang beda partai maupun calon yang satu partai, untuk mendapatkan suara dari pemilih. Persaingan ketat tersebut menyebabkan banyak calon yang kemudian mengeluarkan biaya kampanye yang tinggi dalam memperoleh simpati dari masyarakat. Kondisi demikian tentu saja bukan merupakan hal yang baik bagi proses pemilu dan demokrasi itu sendiri. Kekhawatiran akan munculnya korupsi setelah sang kandidat memenangkan pemilu, sebagai bentuk pengembalian modal politik, menjadi tak terelakkan. Oleh karena itu, perlu dipikirkan untuk menciptakan sebuah pemilu murah yang tidak membebankan biaya politik yang tinggi bagi partai politik maupun sang kandidat.

Belajar dari pilkada merupakan hal yang wajar untuk penyelenggaraan pemilu yang murah. Pembiayaan sebagian kegiatan kampanye oleh negara menjadi sebuah tawaran yang menarik untuk menciptakan pemilu yang murah. Hal ini menjadi sangat penting sebagai upaya untuk mengikis korupsi politik yang muncul ketika sang kandidat berkuasa. Dengan demikian, pemerintahan yang dihadirkan melalui pemilu dapat terjaga secara sistemik.

2. Implikasi pada Sistem Kepartaian

Salah satu tujuan penting dari sebuah pemilu adalah untuk mewujudkan satu sistem kepartaian tertentu. Indonesia selama ini dalam peraturan perundangan terkait pemilu dan partai politik selalu mencantumkan tujuan pemilu yaitu untuk membentuk sebuah sistem

kepartaian yang multi partai sederhana. Namun demikian, makna sistem multi partai sederhana tersebut tidak dijelaskan secara lebih rinci.

Apabila dilacak dari beberapa pendekatan yang ada terkait dengan sistem kepartaian, sistem multi partai sederhana yang hendak dicapai dari pemilu di Indonesia lebih cenderung pada pendekatan kuantitas partai efektif yang ada di parlemen. Pendekatan ini lebih mengutamakan bagaimana hubungan keterkaitan partai politik satu dengan lainnya dalam kehidupan politik.

Penataan sistem kepartaian menjadi sangat penting dalam upaya pelembagaan sistem kepartaian di Indonesia. Banyak pengamat yang mendasarkan penyederhanaan sistem kepartaian menjadi isu krusial dalam proses politik di parlemen. Syamsuddin Haris mengatakan bahwa

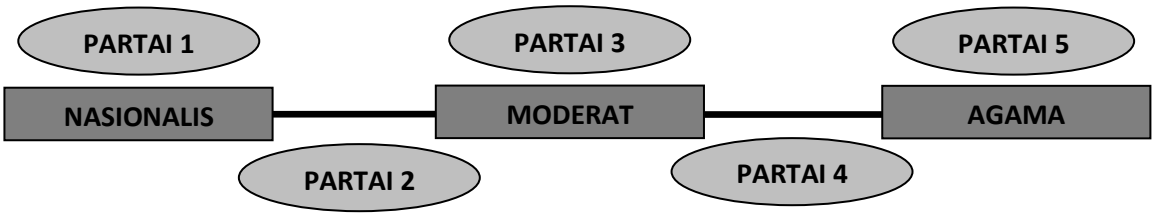
> "*sistem kepartaian harus di tata ulang, sehingga muncullah sistem penyederhanaan kepartaian. Tetapi bukan penyederhanaan jumlah partai, karena bukan semata-mata menyederhanakan jumlahnya, tetapi lebih kepada ideologinya*."[46]

Pandangan Syamsuddin Haris di atas menunjukkan bahwa dasar ideologi menjadi sangat penting dalam proses penyederhanaan partai politik. Kedua pendekatan tersebut, pendekatan ideologi dan kuantitas, sebenarnya dapat digabungkan menjadi satu. Apabila melihat realita kehidupan partai politik yang ada maka setidaknya ada tiga ideologi besar partai politik. Ketiga ideologi kepartaian tersebut adalah ideologi nasionalis, agama, dan moderat. Secara lebih rinci ketiga ideologi tersebut dapat dideskripsikan dalam gambar di bawah ini.

[46] Disampaikan oleh Syamsudin Haris dalam FGD dengan tema "*Penyederhanaan Sistem Kepartaian, Penguatan dan Demokratisasi Internal Partai Politik"* tanggal 29 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

Gambar 3.1.

Klasifikasi Ideologi Partai Politik di Indonesia



Gambar di atas menunjukkan tipologi ideologi kepartaian yang terbagi dalam tiga ideologi besar, yaitu nasionalis, moderat, dan agama. Ketiga ideologi besar tersebut kemudian terdapat varian yang berada di tengah antara ketiga ideologi yaitu nasionalis moderat dan agama moderat. Dengan demikian, setidaknya terdapat 5 partai politik dengan klasifikasi ideologi, yaitu partai nasionalis, partai nasionalis moderat, partai moderat, partai agama moderat, dan partai agama.

Proyeksi sistem kepartaian seperti tercantum dalam Gambar 3.1. di atas diharapkan dapat hadir dari sebuah rekayasa pemilu seperti telah dielaborasi sebelumnya. Namun demikian, kehadiran proyeksi sistem kepartaian seperti yang diharapkan di atas tidak dapat muncul dalam satu kali pemilu saja. Butuh waktu yang cukup lama untuk dapat mewujudkan sistem kepartaian multi partai sederhana. Setidaknya diperlukan 4 – 5 kali pemilu agar dapat tercipta sebuah multi partai sederhana.

Gambaran klasifikasi ideologi kepartaian tersebut dapat mendeskripsikan bagaimana kemudian koalisi ideal yang terbentuk. Koalisi dengan dasar jarak ideologi yang berdekatan akan cenderung lebih solid dan kokoh dibanding dengan koalisi yang mengandalkan pragmatisme kepentingan politik semata. Namun demikian, permasalahannya adalah banyak pengamat yang mengatakan bahwa partai politik di Indonesia saat ini masih banyak yang basis ideologinya tidak kuat. Rudi Hartono menyampaikan bahwa

> "*persoalan terbesar dari partai politik di Indonesia sekarang ini adalah mereka tidak punya basis ideologi yang jelas. Padahal sebetulnya ideologi bisa menjadi alat untuk mendorong penyederhanaan partai politik. Karena konsekuensi dari partai berbasis ideologi adalah adanya pengelompokan politik yang berbasiskan ideologi.*"[47]

Minimnya basis ideologi partai politik yang ada di Indonesia bukan berarti menyurutkan langkah pelembagaan partai politik. Sejarah mencatat bahwa pada awal-awal perjuangan kemerdekaan sampai dengan awal kemerdekaan, partai politik di Indonesia sangat kental sekali basis ideologi yang dibangun partai politik. Ini menandakan bahwa embrio partai politik di Indonesia adalah sebuah partai dengan basis ideologi yang sangat kuat. Genealogi partai politik tersebut menjadi sebuah modal politik bagi pelembagaan partai politik dengan basis ideologi yang kuat.

Dengan adanya penguatan basis ideologi partai politik tersebut, koalisi yang terbentuk akan cenderung terjadi pada partai politik yang secara ideologi mempunyai jarak yang tidak terlalu jauh. Perbedaan ideologi yang tidak terlalu jauh tersebut akan lebih mematangkan koalisi dan kekuatannya cenderung lebih solid dan kuat. Hal ini akan sangat jauh berbeda ketika koalisi yang terbentuk tidak didasarkan pada basis ideologi yang berdekatan.

Waktu pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif, apakah bersamaan ataukah tidak, juga sangat mempengaruhi peta koalisi yang ada. Indonesia selama ini, pelaksanaan pemilu legislatif mendahului pelaksanaan pemilu presiden. Pada satu sisi pelaksanaan pemilu legislatif yang mengawali pemilu presiden cenderung dipraktikkan pada sistem pemerintahan parlementer. Kondisi inilah yang menyebabkan sistem presidensiil menjadi terbajak oleh mekanisme pemilu legislatif. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Siti Zuhro yaitu

---

[47] Disampaikan oleh Rudi Hartono dalam FGD dengan tema "*Kajian Sistem Kepemiluan (Konstitusionalitas Sistem Pemilu Dan Efektifitas Pemerintahan)*" tanggal 22 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

> "*inkonsistensi berlanjut pada pelembagaan prasyarat ambang batas perolehan suara atau kursi DPR bagi parpol dan atau gabungan parpol dalam pencalonan presiden, juga terlihat dalam skema koalisi yang dihasilkannya, persyaratan mekanisme ambang batas pencalonan presdien ini tak hanya menjadi "penjara" bagi kalangan parpol sendiri, melainkan juga merefleksikan praktik presidensial yang bernuansa parlementer*."[48]

Putusan MK yang mengamanatkan pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif secara bersamaan pada tahun 2019 merupakan sebuah momentum untuk pengimplementasian sistem presidensiil secara murni. Waktu yang bersamaan antara pemilu presiden dan pemilu legislatif membentuk struktur insentif bagi partai politik untuk melakukan koalisi pada awal pemilu. Elektabilitas seorang calon presiden akan sangat diperhitungkan dalam proses koalisi tersebut. Koalisi tidak lagi didasarkan pada perolehan suara ataupun kursi di parlemen akan tetapi lebih didasarkan pada tingkat popularitas sang calon presiden. Ketokohan calon presiden menjadi penentu bagi proses pencalonannya serta koalisi yang akan terbentuk. Kesamaan ideologi, platform, visi, dan misi menjadi landasan utama bagi proses koalisi dalam pencalonan presiden.

Namun demikian, sistem pemilu presiden yang menggunakan sistem dua putaran secara tidak langsung sedikit menghambat proses penguatan koalisi di awal pemilu. Apabila tidak ada calon presiden dengan tingkat elektabilitas yang tinggi maka partai politik akan cenderung berlomba-lomba mengajukan calon presiden. Akibatnya adalah munculnya banyak calon presiden yang mungkin sebanyak jumlah partai politik yang menjadi peserta pemilu. Tidak adanya calon presiden dengan tingkat popularitas yang tinggi akan menyebabkan partai politi menunggu sampai putaran kedua untuk berkoalisi. Tentu kondisi demikian akan sedikit melemahkan koalisi yang terbentuk.

---

[48] Disampaikan oleh Siti Zuhro dalam FGD dengan tema "*Sistem Pemilu Dan Kepartaian Dalam Kerangka Efektifitas Sistem Presidensiil*" tanggal 29 September 2015 di Bawaslu Jakarta.

Akan tetapi, pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif secara bersamaan akan lebih cenderung menghadirkan koalisi partai politik yang lebih permanen. Pragmatisme politik akan lebih diabaikan oleh partai politik dalam membentuk koalisi. Kesamaan dan kedekatan ideologi sangat mungkin sekali dijadikan dasar bagi pembentukan koalisi. Kondisi tersebut akan semakin terbantu ketika muncul calon presiden dengan tingkat elektabilitas tinggi. Partai politik akan mencoba mengambil keuntungan dari bergeraknya *coattail effect* sang calon presiden dengan popularitas yang tinggi. Penambahan suara ataupun kursi bagi partai politik pendukung sang calon presiden tersebut merupakan sebuah 'efek samping' dari berlakunya *coattail effect*.

Di samping itu, pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif secara bersamaan akan berpengaruh pada sikap partai politik untuk rasional pada proses pencalonan presiden. Partai politik akan lebih memperhitungkan tingkat elektabilitas sang calon dan tidak akan memaksakan untuk mencalonkan seseorang dengan tingkat elektabilitas yang rendah. Oleh karena itu, partai politik yang tidak mempunyai calon presiden dengan tingkat elektabilitas yang tinggi akan cenderung untuk melakukan koalisi dengan partai politik yang mempunyai calon presiden dengan probabilitas yang kuat untuk memenangkan pemilu. Namun demikian, kondisi tersebut akan berubah ketika tidak ada satu calon presiden yang mempunyai elektabilitas tinggi. Ketika hal ini terjadi maka koalisi hanya akan terbentuk pada saat putaran kedua pemilu presiden. Walaupun demikian, koalisi yang terbentuk pada putaran kedua akan lebih mengerucut pada persamaan ideologi, platform, visi, dan misi yang sama dibanding didasarkan pada pragmatisme politik yang ada. Hal ini terjadi karena pada putaran kedua, kedua kandidat mempunyai probabilitas kemenangan yang sama. Kesempatan yang sama untuk memenangkan pemilu presiden tersebut yang kemudian memaksa koalisi cenderung terbentuk dengan didasarkan pada kedekatan ideologi dan platform.

Konsep penyederhanaan partai politik sendiri sebenarnya tidak mendapat pertentangan. Beberapa orang berpendapat bahwa

sebenarnya bukan jumlah partai yang disederhanakan. Penyederhanaan partai politik lebih pada penyederhanaan fraksi di parlemen. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Agun Gunanjar yaitu

> "*yang disederhanakan itu bukan institusi partainya, tapi fungsi-fungsi kepartaian yang terimplementasikan dalam lembaga-lembaga termasuk struktur politik di parlemen.*"[49]

Pendapat Agun Gunanjar tersebut lebih pada proses politik hubungan kelembagaan presiden dengan parlemen. Penyederhanaan fraksi di parlemen akan lebih memudahkan atau menurunkan tensi ketegangan antara presiden dan parlemen. Hal ini sangat berbeda ketika parlemen didiami oleh banyak fraksi di mana setiap fraksi mempunyai ikatan politik kepentingan yang berbeda-beda. Penyederhanaan fraksi di parlemen akan berbanding lurus dengan penyederhanaan kepentingan politik di parlemen. Muaranya adalah sebuah hubungan kelembagaan presiden dan parlemen yang lebih terarah dan mekanisme *checks and balances* akan lebih efektif.

3. Implikasi pada Efektifitas Sistem Presidensiil

Sistem pemerintahan di dunia setidaknya diklasifikasikan dalam 2 (dua) kelompok besar, yaitu sistem presidensiil dan sistem parlementer. Kedua sistem pemerintahan tersebut mempunyai perbedaan yang mendasar. Salah satu perbedaan tersebut adalah adanya mandat yang berbeda yang diberikan rakyat. Sistem presidensiil memberikan mandat yang terpisah kepada presiden dan parlemen, sedangkan sistem parlementer memberikan mandat tunggal kepada parlemen.

Dalam upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di bawah sistem presidensiil, setidaknya dapat dilakukan dengan 2 (dua) pendekatan. Pertama adalah pendekatan

[49] Disampaikan oleh Agun Gunanjar dalam FGD dengan tema "*Penyederhanaan Sistem Kepartaian, Penguatan dan Demokratisasi Internal Partai Politik*" tanggal 29 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

institusional. Pendekatan ini menekankan adanya perubahan ataupun perbaikan kelembagaan presiden, terutama melalui pelurusan peraturan perundangan. Kebijakan ini harus ditempuh karena adanya beberapa hal terkait dengan kultur penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia. Beberapa kalangan berpendapat bahwa sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia adalah bukan sistem presidensiil murni. Tommy Legowo menyatakan bahwa "*dalam praktik selama ini kita mau menerapkan sIstem parlementer*."[50] Pendapat tersebut dikuatkan lagi oleh pernyataan Ali Safaat yang mengatakan bahwa "*kita adalah negara dengan sistem presidensiil, namun adanya kultur politik yang parlementer.*"[51]

Salah satu ciri pembeda dari penerapan sistem presidensiil adalah adanya pemisahan yang tegas antara eksekutif dan legislatif. Konsep *separation of power* merupakan hal mendasar dalam sistem presidensiil. Kondisi tersebut ternyata tidak terjadi dalam praktik di Indonesia. Berbagai tugas dan fungsi yang seharusnya menjadi kewenangan presiden justru diambil alih oleh parlemen. Ketidaktegasan pemisahan kekuasaan tersebut secara jelas disampaikan oleh Siti Zuhro yaitu

> "*konstitusi memberi nilai besar terhadap DPR atau Partai politik untuk menyeleksi dan menentukan pemimpin anggota sejumlah lembaga komisi negara yang seharusnya merupakan tugas presiden.*"[52]

Hal senada juga disampaikan oleh Janedjri M. Gaffar yang menyatakan bahwa

> "*Hal yang merupakan wilayah pemerintah dikembalikan dan ditegaskan sebagai wewenang pemerintahan di bawah presiden, baik dalam hal perencanaan, penganggaran, penentuan kebijakan maupun*

---

[50] Disampaikan oleh Tommy Legowo dalam FGD dengan tema "*Kajian Sistem Kepemiluan (Konstitusionalitas Sistem Pemilu Dan Efektifitas Pemerintahan)*" tanggal 22 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

[51] Disampaikan oleh Ali Safaat dalam FGD dengan tema "*Penyederhanaan Sistem Kepartaian, Penguatan dan Demokratisasi Internal Partai Politik*" tanggal 29 Juni 2015 di Bawaslu Jakarta.

[52] Disampaikan oleh Siti Zuhro dalam FGD dengan tema "*Sistem Pemilu Dan Kepartaian Dalam Kerangka Efektifitas Sistem Presidensiil*" tanggal 29 September 2015 di Bawaslu Jakarta.

> *pengangkatan jabatan-jabatan dalam lingkungan pemerintahan. Demikian pula fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR harus tetap dapat menjamin terciptanya checks and balances tanpa mengganggu wewenang yang dimiliki oleh presiden, terutama dalam menjalankan pemerintahan.*"[53]

Kondisi tersebut secara lebih tegas dicontohkan dalam proses pemilihan Kapolri dan Panglima TNI. Dalam proses kandidasi kedua pejabat tersebut, menurut undang-undang harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Padahal apabila dilihat secara seksama kedua pejabat tinggi tersebut jelas merupakan wilayah eksekutif. Keduanya merupakan jabatan administratif di bawah presiden. Dengan demikian, presiden seharusnya memiliki kewenangan penuh untuk menunjuk Kapolri dan Panglima TNI dalam membantu tugas pertahanan dan keamanan yang diemban presiden.

Keterlibatan DPR dalam proses pencalonan Kapolri dan Panglima TNI mungkin saja akibat dari sejarah politik masa lalu. Mobilisasi politik yang terjadi pada era Orde Baru atas kedua lembaga tersebut sangat dikhawatirkan terjadi lagi pada masa mendatang. Polri dan TNI sebagai lembaga yang solid dengan sistem komandonya tentu saja akan sangat rawan ketika kedua lembaga tersebut dimobilisasi untuk mendukung penuh secara politik kepada presiden. Hal inilah yang kemudian dijadikan alasan untuk menjaga netralitas kedua lembaga tersebut. Salah satu cara untuk menghindari kekhawatiran tersebut adalah keterlibatan DPR dalam proses pencalonan Kapolri dan Panglima TNI.

Di samping itu, sejarah politik yang menempatkan hubungan eksekutif dan legislatif dalam taraf *executive heavy* pada masa Orde Baru telah membentuk sebuah kultur baru dalam hubungan eksekutif dan legislatif pada masa reformasi. Kekhawatiran munculnya pemerintahan yang otoriter dari hubungan yang *executive heavy* dijadikan sebuah alasan untuk menggeser pendulum hubungan kedua lembaga tersebut.

---

[53] Janedjri M. Gaffar, *Mempertegas Sistem Presidensiil*, Opini dalam Harian Seputar Indonesia, 14 Juli 2009.

Argumentasi tersebut kemudian dijadikan dasar untuk menggeser hubungan eksekutif dan legislatif ke arah *legislative heavy*. Respon reaktif tersebut akhirnya juga membawa arah sistem pemerintahan presidensiil dengan cita rasa parlementer.

Oleh karena itu, pendekatan institusional ini tentu saja harus diselesaikan dengan institusional pula untuk menghadirkan efektifitas sistem presidensiil. Solusi institusional ini dapat ditempuh dengan cara mengubah, memperbaiki, serta meluruskan kembali berbagai macam pengaturan terkait sistem ketatanegaraan. Pemisahan kekuasaan secara tegas antara eksekutif dan legislatif adalah sebagai prasyarat utama dalam upaya institusionalisasi ini. Namun demikian, penguatan fungsi *checks and balances* juga menjadi hal yang tidak dapat dikesampingkan agar pemerintahan tidak berjalan ke arah otoritarian.

Pendekatan kedua adalah pendekatan sistem. Pendekatan sistem ini menghadirkan keterkaitan antara sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem presidensiil. Sinkronisasi dan sinergitas dari ketiga sistem tersebut diharapkan dapat menjaga tujuan membentu satu pemerintahan yang efektif. Oleh karena itu, sebuah rekayasa atas sistem pemilu menjadi sangat penting untuk mewujudkan sistem kepartaian dan sistem presidensiil yang efektif.

Perekayasaan sistem pemilu untuk mewujudkan sistem multi partai sederhana merupakan sebuah kunci utama dalam menghadirkan efektifitas sistem presidensiil. Namun demikian, prasyarat tersebut ternyata belum terpenuhi dalam proses pemilu sebelumnya. Secara tegas Janedjri M. Gaffar menyatakan bahwa

> "*Di satu sisi, sistem yang dikembangkan memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil, tetapi di sisi lain jika dilihat dari sistem kepartaian yang multipartai, hal itu dianggap lebih dekat ke sistem parlementer. DPR dipandang memiliki kekuasaan yang lebih besar dan sering memasuki wilayah pemerintah*."[54]

[54] Janedjri M. Gaffar, *Mempertegas Sistem Presidensiil*, Opini dalam Harian Seputar Indonesia, 14 Juli 2009.

Dua pemilu presiden pertama yang menghasilkan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai presiden selama dua periode merupakan sebuah contoh utama bagaimana hubungan lembaga kepresidenan dan DPR dalam nuansa parlemen. Periode pertama SBY sebagai presiden tidak didukung oleh mayoritas partai di DPR. Kondisi demikian menyebabkan presiden sulit untuk menghadirkan kebijakan-kebijakan yang diyakininya. Hal demikian juga terjadi ketika pada masa periode kedua SBY sebagai presiden. Walaupun sebagian besar partai di DPR mendukung presiden namun ternyata suasana parlemen tidak berubah sehingga menyulitkan juga bagi presiden untuk menghadirkan kebijakan-kebijakannya. Hal ini terjadi karena sistem presidensiil yang diterapkan masih bernuansa parlementer.

Berdasarkan realitas politik di atas maka tidak salah untuk mewujudkan satu sistem kepartaian yang multi partai sederhana dalam upaya efektifitas penyelenggaraan sistem presidensiil. Rekayasa sistem pemilu seperti telah dielaborasi di atas setidaknya akan membentuk struktur insentif bagi partai politik untuk membentuk koalisi secara lebih permanen dengan dasar kedekatan ideologi. Apabila kondisi ini dapat terwujud maka sistem multi partai sederhana nantinya dapat membantu efektifitas sistem presidensiil.

Stuktur insentif dari sebuah rekayasa sistem pemilu setidaknya juga berimplikasi pada perilaku memilih seperti telah dielaborasi sebelumnya. Munculnya *coattail effect* dibanding *split voters* atau bahkan *protest voters* tentu akan cenderung menghindari kehadiran *divided government*. Seperti diketahui *divided government* dalam sistem presidensiil, apalagi dalam kultur parlementer seperti di Indonesia akan sangat mengganggu jalannya pemerintahan. Oleh karena itu, *coattail effect* tersebut akan dapat menghadirkan pemerintahan yang sinergi antara presiden dan DPR. Dengan demikian, efektifitas sistem presidensiil akan dapat tercapai tanpa harus menghilangkan fungsi *checks and balances*.

Di sisi lain, salah satu hal yang sering menjadi kekhawatiran dalam sistem presidensiil adalah apabila terjadi ketegangan hubungan antara presiden dan parlemen. Ketidakharmonisan hubungan kedua lembaga tersebut akan dapat mengganggu jalannya pemerintahan. Apabila hal tersebut terjadi maka sering terjadi *deadlock*. Kebuntuan ini tentu saja harus diantisipasi sehingga tidak menimbulkan ketidakmenentuan pemerintahan. Kepastian pemerintahan menjadi penting agar roda pembangunan dapat tetap berjalan. Oleh karena itu, harus ada jalan keluar untuk memecah kebuntuan hubungan kedua lembaga tersebut.

Di Indonesia, kekhawatiran munculnya deadlock dalam hubungan lembaga presiden dan DPR juga menjadi perhatian utama. Namun demikian, hal tersebut telah terdapat solusi pemecahannya secara institusional. Peraturan perundangan telah mengakomodir jika terjadi kebuntuan tersebut. Djayadi Hanan secara lebih rinci menegaskan bahwa

> "*Faktor tersebut antara lain adalah mekanisme pembahasan dan persetujuan bersama, terutama dalam pembuatan undang-undang dan pembuatan anggaran nasional. Juga ada kekuasaan konstitusional dimana baik legislatif maupun eksekutif memiliki otoritas untuk mengajukan rancangan undang-undang. Semua rancangan undang-undang dan anggaran tidak bisa lolos kecuali disetujui bersama untuk dibahas, disetujui bersama dalam pembahasannya, dan disetujui bersama untuk dijadikan undang-undang. Namun, dalam hal anggaran, bila rancangan tidak disetujui legislatif, eksekutif akan menggunakan anggaran tahun sebelumnya, sehingga ada jalan keluar dari kemungkinan "government shutdown." Minoritasnya dukungan dari partai presiden di legislatif dapat diatasi dengan selalu terbentuknya koalisi yang cenderung berupa koalisi supermayoritas (oversize). Ini dimungkinkan antara lain karena adanya "coalitional president" sekaligus kecenderungan para aktor politik untuk membangun kompromi dalam membuat kebijakan. Mekanisme pengambilan keputusan di legislatif yang mengutamakan konsensus membuat kompromi juga menjadi lebih mungkin. Bila memang terjadi kebuntuan ketika membahas rancangan undang-undang atau pembahasan lainnya, ada mekanisme konsultasi dan mekanisme lobi yang memungkinkan*

> *proses yang lebih informal dan melibatkan pihak-pihak pengambil keputusan yang lebih tinggi. Dengan lobi dan konsultasi biasanya kebuntuan pembahasan dapat diatasi. Dalam hal kapasitas kelembagaan, baik dari sistem kerja maupun kualitas sumber daya, eksekutif masih jauh lebih unggul dari legislatif. Ini lebih memungkinkan kebijakan-kebijakan presiden untuk lolos dalam pembahasan di legislatif. Semua faktor non-sistem pemilu ini memungkinkan sistem presidensial multipartai di Indonesia dapat berfungsi dan kebuntuan eksekutif –legislatif dapat dihindari atau dikurangi*."[55]

Institusionalisasi tersebut sangat diperlukan dalam rangka memperlancar serta mengefektifkan sistem presidensiil. Dengan demikian, institusionalisasi melalui rekayasa sistem pemilu untuk mewujudkan sistem multi partai sederhana demi efektifitas jalannya sistem presidensiil dapat benar-benar tercapai. Kebuntuan-kebuntuan dalam hubungan presiden dan DPR dapat dihindari tanpa mengesampingkan fungsi *checks and balances*.

D. Implikasi Sistem Pemilu terhadap Potensi Pelanggaran

Rekayasa sistem pemilu seperti yang telah dielaborasi di atas tentu saja membawa implikasi terhadap potensi pelanggaran yang akan muncul. Berbagai upaya penyempurnaan sistem pemilu dalam rangka mewujudkan multi partai sederhana serta efektifitas sistem presidensiil akan memberi warna baru pada potensi pelanggaran pemilu yang diprediksi akan terjadi. Ini merupakan konsekuensi logis dari sebuah sistem pemilu. Sistem pemilu akan membentuk struktur insentif bagi aktor-aktor di dalamnya dalam upaya memenangkan pemilu termasuk di dalamnya dengan melakukan pelanggaran pemilu.

Seperti telah dijabarkan di atas, bahwa untuk mewujudkan sistem multi partai sederhana serta efektifitas sistem presidensiil maka

---

[55] Djayadi Hanan, *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian*, tidak diterbitkan.

ditawarkan sejumlah perubahan dalam sistem pemilu. Salah satu di antara tawaran perubahan tersebut adalah memperkecil alokasi kursi per dapil. Kebijakan ini akan membuat persaingan di dapil, sebagai arena pertarungan yang riil, menjadi semakin ketat. Relatif sedikitnya kursi yang diperebutkan di dapil membuat partai politik berupaya semaksimal mungkin dalam mendapatkan suara dari pemilih. Ketatnya persaingan di tingkat dapil ini tentu saja akan membawa implikasi pada meningkatnya pelanggaran pemilu. Politik uang serta kampanye hitam mungkin akan menjadi potensi besar dalam pertarungan di tingkat dapil ini.

Tawaran perubahan lainnya adalah terkait dengan pemilihan metode divisor. Metode divisor ini, apapun variannya, lebih cenderung menguntungkan partai politik dengan perolehan suara yang besar. Kondisi ini akan mengakibatkan peta pertarungan lebih ketat juga. Tidak berbeda dengan akibat yang ditimbulkan dari pilihan kebijakan pengecilan alokasi kursi per dapil, penggunaan metode divisor akan mengakibatkan partai politik berlomba-lomba untuk memperoleh suara yang besar. Perolehan suara yang relatif kecil akan tidak menguntungkan bagi partai politik ketika menggunakan metode divisor. Dengan demikian, kondisi tersebut akan mempengaruhi meningkatnya pelanggaran pemilu. Politik uang dan kampanye hitam juga akan mewarnai pelanggaran pemilu.

Di sisi lain, pemilihan sistem proporsional tertutup juga membawa perubahan pada potensi pelanggaran pemilu. Proporsional tertutup lebih memberikan kewenangan pada partai politik untuk mengatur calon kandidat partai politik. Tingginya kewenangan partai politik tersebut akan cenderung mudah diselewengkan. Apalagi jika partai politik masih dihinggapi oleh kultur oligarkhi. Elit partai politik akan memainkan kewenangannya untuk menentukan siapa yang duduk sebagai kandidat. Kondisi ini akan mudah menghadirkan politik uang di internal partai politik. Unsur nepotisme juga akan mewarnai proses kandidasi dimana calon yang dekat dengan elit partai akan mendapat prioritas untuk diangkat menjadi kandidat utama. Apabila kondisi tersebut terjadi, maka dapat dikatakan perubahan sistem proporsional terbuka ke proporsional tertutup

hanya akan menggeser level politik uang di level masyarakat ke level partai politik. Artinya politik uang hanya akan bermetamorfose saja menyesuaikan dengan kondisi politik yang ada.

Dengan diterapkannya sistem proporsional tertutup justru akan lebih mudah dalam penanganan pelanggaran pemilu. Subjek hukum dalam sistem proporsional tertutup lebih tegas, yaitu partai politik. Hal ini sangat berbeda dengan sistem proporsional terbuka. Memang secara legal subjek hukumnya sama, yaitu partai politik. Namun dalam implementasi di lapangan, hal tersebut sangat sulit dilakukan karena calon atau kandidat mempunyai peran yang besar terhadap potensi pelanggaran yang ada. Sementara itu, partai politik sangat sulit untuk mengontrol kandidat yang ada. Persaingan ketat antar calon sebagai akibat dari penggunaan sistem proporsional terbuka membuka potensi pelanggaran yang lebih besar pada kandidat. Partai politik bahkan bisa jadi sebagai '*free rider*' atas kondisi tersebut di mana partai politik sangat diuntungkan dengan usaha keras sang kandidat untuk meraup suara. Walaupun demikian, kondisi tersebut akan semakin melemahkan partai politik dalam mengontrol kandidat yang ada.

Namun demikian, potensi pelanggaran tersebut dapat dicegah apabila partai politik telah terlembagakan dengan baik. Pelembagaan partai politik menjadi sangat penting dalam upaya mewujudkan partai politik yang benar-benar dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Partai politik yang terlembagakan dengan baik akan jauh dari nuansa oligarkhi. Keterbelengguan partai politik dalam oligarkhi dapat terpecah ketika semua persoalan di internal partai politik dapat diselesaikan dengan demokratis. Tidak ada lagi politik amputasi yang sering membuat partai politik terpecah. Tidak ada lagi faktor darah biru untuk menentukan karir seorang kader partai politik, dan lain sebagainya. Apabila sistem tersebut sudah terlembaga pada partai politik maka partai politik sebagai satu-satunya institusi pensuplai pemimpin bangsa akan dapat menawarkan kader-kader terbaiknya dalam memimpin bangsa ini. Dengan demikian,

masyarakat juga akan disodorkan banyak pilihan calon pemimpin bangsa dengan kualitas yang tinggi.

Akan tetapi, apabila partai politik tidak dapat melembagakan dirinya dengan baik maka demokrasi adalah yang menjadi taruhannya. Ketidakmampuan partai politik untuk menjalankan fungsinya akan mengakibatkan masyarakat menjadi tidak percaya dengan lembaga tersebut. Hal ini diperparah dengan banyaknya kader-kader partai politik yang berurusan dengan hukum. Fenomena tersebut akan semakin memperendah tingkat kepercayaan masyarakat pada partai politik. Kondisi tersebut ditambah dengan maraknya lembaga-lembaga lain yang justru mampu menggantikan fungsi kepartaian. LSM, organisasi kemasyarakatan, atau pers seakan berhasil menarik simpati masyarakat dalam menjalankan fungsi kontrol sosial. Kedua hal tersebut di atas semakin menenggelamkan keberadaan partai politik di masyarakat. Apabila kondisi tersebut terjadi maka yang dikhawatirkan adalah munculnya penolakan terhadap partai politik (*the denial party*). Penolakan masyarakat terhadap partai politik tersebut akan membawa dampak pada demokrasi yang ada. Bagaimanapun juga partai politik merupakan pilar penting dalam demokrasi. Ketiadaan peran dan fungsi partai politik akan berarti juga perobohan demokrasi itu sendiri.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan elaborasi di atas dapat dikemukakan kesimpulan terkait dengan sistem pemilu, sistem kepartaian dan sistem presidensiil. Beberapa kesimpulan tersebut adalah:

1. Pemilu 2014 secara keseluruhan dapat dikatakan berjalan dalam kerangka demokrasi. Dengan melihat kompleksitas penyelenggaraan pemilu, mulai dari jumlah DPT yang besar, jumlah kandidat yang besar, faktor geografis, dan lain sebagainya, bukan tidak salah untuk memberikan apresiasi yang tinggi untuk penyelenggara pemilu, peserta pemilu, pemerintah, dan aktor lain yang secara langsung maupun tidak langsung ikut andil dalam proses pemilu tersebut.
2. Salah satu tujuan dari pemilu, seperti yang tertuang di dalam undang-undang adalah untuk penyederhanaan partai politik menuju sistem multi partai sederhana. Walaupun demikian, belum secara jelas maksud dari sistem multi partai sederhana tersebut. Akan tetapi, apabila dilihat dari jumlah partai politik hasil pemilu, dapat dikatakan pemilu 2014 gagal untuk menuju penyederhanaan partai politik, yaitu multi partai sederhana. Penaikan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*/PT) menjadi 3,5% tidak menurunkan jumlah partai politik di parlemen. Hasil pemilu 2014 justru menambah jumlah partai politik di parlemen menjadi 10 partai. Hal ini berbanding terbalik dengan pemilu 2009 yang justru menempatkan 9 partai politik di parlemen dengan PT yang hanya 2,5%. Artinya bahwa terdapat variabel lain yang justru secara efektif bekerja dalam proses penyederhanaan partai politik.
3. Pemilu 2014 juga menyisakan persoalan terkait dengan efektifitas penyelenggaraan sistem presidensiil. Sistem presidensiil ternyata

tidak dapat berjalan secara efektif. Faktor dukungan presiden di parlemen merupakan salah satu faktor yang diduga bekerja atas ketidakefektifan sistem presidensiil. Kebijakan-kebijakan presiden seakan tidak mampu menembus ketika berhadapan dengan parlemen. Di sisi lain, faktor konstitusional juga turut mempengaruhi ketidakefektifan sistem presidensiil. Pergeseran dari *executive heavy* ke arah *legislative heavy* turut menyumbang ketidakefektifan sistem presidensiil.

4. Sementara itu, apabila dilihat dari sisi pelanggaran pemilu, Pemilu 2014 menunjukkan kemarakan pada pelanggaran politik uang. Fenomena politik uang tersebut sebagai akibat dari diberlakukannya sistem proporsional terbuka. Sistem tersebut membawa struktur insentif bagi kandidat untuk bersaing secara terbuka dengan kandidat lainnya, baik yang berbeda partai maupun yang sama partainya, dalam upaya meraup suara. Persaingan ketat tersebut secara tidak langsung mempengaruhi untuk menggunakan politik uang dalam menperoleh suara dari pemilih. Akibatnya adalah maraknya politik uang di tingkat masyarakat. Bahkan di beberapa daerah, masyarakat rela untuk memperjualbelikan suaranya dengan materi. Ini merupakan sebuah kemunduran demokrasi.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, maka dapat dikemukakan beberapa saran untuk perbaikan penyelenggaraan pemilu ke depan. Beberapa saran tersebut adalah:

1. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang mengamanatkan penyelenggaraan pemilu presiden dengan pemilu legislatif dilaksanakan secara bersamaan dapat dijadikan momentum bagi perbaikan pemilu ke depan. Perbaikan tersebut dilaksanakan dalam upaya mewujudkan sistem multi partai sederahana serta efektifitas sistem presidensiil.

2. Salah satu upaya perbaikan penyelenggaraan pemilu tersebut adalah dengan cara rekayasa pemilu. Rekayasa pemilu ini ditujukan untuk menghadirkan sistem multi partai sederhana serta efektifitas sistem presidensiil. Beberapa rekayasa pemilu yang ditawarkan untuk mencapai tujuan di atas adalah:
    a. Pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif secara bersamaan;
    b. Penggunaan sistem proporsional tertutup;
    c. Perampingan alokasi kursi per daerah pemilihan (dapil) menjadi 3 – 8 kursi per dapil;
    d. Penggunaan metode divisor, apapun variannya, untuk mengkonversi suara ke kursi;
    e. Penggunaan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*/PT) sebesar 3,5%.
3. Pelembagaan partai politik menjadi bagian yang tak terpisahkan untuk mewujudkan tujuan di atas. Pelembagaan partai politik harus dapat mengikis fenomena oligarkhi kepartaian. Demokrasi juga harus berjalan di internal partai politik. Dengan demikian, partai politik dapat memainkan fungsi dan perannya dengan baik. Kekhawatiran terhadap munculnya penolakan partai politik (*the denial party*) akan dapat dihindari. Partai politik dapat memberikan kader-kader terbaiknya untuk ditawarkan kepada masyarakat sebagai calon pemimpin bangsa.
4. Efektifitas sistem presidensiil dapat diwujudkan melalui 2 (dua) pendekatan. Pertama adalah pendekatan institusional dilakukan untuk merubah atau memperbaiki kelembagaan presiden karena terkait dengan praktik yang selama ini lebih mengarah pada sistem parlementer. Kedua adalah pendekatan sistem di mana menghadirkan keterkaitan antara sistem pemilu, sistem kepartaian, dan sistem presidensiil. Sinkronisasi dan sinergitas dari ketiga sistem

tersebut diharapkan dapat menjaga tujuan membentu satu pemerintahan yang efektif. Oleh karena itu, sebuah rekayasa atas sistem pemilu menjadi sangat penting untuk mewujudkan sistem kepartaian dan sistem presidensiil yang efektif.

5. Rekayasa pemilu di atas juga berimplikasi pada potensi pelanggaran pemilu. Dengan sistem pemilu yang dipilih seperti tersebut di atas, maka peta pertarungan akan lebih ketat lagi. Hal ini tentu saja akan meningkatkan potensi pelanggaran pemilu. Di sisi lain, pemilihan sistem proporsional tertutup jika tidak dibarengi dengan penguatan kelembagaan partai politik, hanya akan memindah potensi politik uang dari masyarakat ke elit partai politik. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan partai politik menjadi hal yang tidak dapat ditawar lagi. Ini merupakan satu keharusan untuk menciptakan pemilu yang lebih demokratis.
6. Penguatan fungsi pengawasan pemilu menjadi hal yang harus diperhatikan dalam upaya memperbaiki kualitas penyelenggaraan pemilu. Penguatan fungsi pengawasan ini dilakukan dengan cara penguatan kelembagaan pengawas pemilu. Keberadaan lembaga pengawas yang bersifat *ad hoc* di tingkat kabupaten/kota (panwaslu kabupaten/kota) sangat tidak efektif dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. Hal ini sangat terlihat ketika dilaksanakan pilkada. Berbagai persoalan administrasi keuangan sangat mengganggu fungsi pengawasan yang diembannya. Di sisi lain, pengawasan di tingkat TPS juga harus diperkuat. Pengawas TPS yang sudah ada di pilkada tidak salahnya diakomodir dalam pemilu presiden dan pemilu legislatif.

DAFTAR PUSTAKA

Ambardi, Kuskridho, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, LSI-Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2008

Backes, Uwe/Eckhard Jesse, *Informationen zur politischen Bildung 2007*, Parteien-demokratie, 1996, Bp, *http://www.dadalos.org/int/parteien/Grundkurs3/funktionen.htm*

Benoit, Kenneth, Duverger's Law and The Study of Electoral System, *French Politics*, Vol.4, 2005

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Pustaka Utama, Jakarta, 1995

Burnham, Peter, Karin Gilland, Wyn Grant, dan Zig Layton-Henry, *Research Methods in Politics*, New York : Palgrave MacMillan, 2004

Cheibub, Jose Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, USA, 2007

Cipto, Bambang, *Partai Kekuasaan dan Militerisme*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000

Daalder, Hans, Parties: Denied, Dismissed or Redundant? A Critique, dalam *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Richard Gunther, Jose Ramon-Montero dan Juan J. Linz (ed.), Oxford University Press, 2002.

Danadireksa, Hendarmin, *Arsitektur Konstitusi Demokratik,* (Jakarta: Fokusmedia, 2007)

Dhakidae, Daniel, Partai-Partai Politik Indonesia: Kisah Pergerakan dan Organisasi dalam Patahan-Patahan Sejarah, dalam Kompas, *Partai-Partai Politik Indonesia*, Jakarta, PT Kompas Media Nusantara.

Hazan, Reuven Y., Gideon Rahat, Candidate Selection Methods: An Analytical Framework, *Party Politics* Vol.7 No.3, hlm.297-322, Sage Publication, Los Angeles, 2001.

Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia,* (Jakarta :PT. RajaGrafindo Persada,2010)

Karim, Abdul Gaffar, dalam Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, 2009

Lijphart, Arend, *Electoral System and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford UP, New York, 1995

Litcman, A. dan V French, *Historians and The Living Past*, Illinois : Harlan Davidson, 1978

Mahfud, Moh., *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000)

Nassmacher, Karl-Heinz, Introduction: Political Parties, Funding and Democracy, dalam *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Reginald Austin dan Maja Tjernstrom (ed.), IDEA, Stockholm, 2003

Norris, Pippa, Building Political Parties: Reforming Legal Regulations and Internal Rules, paper untuk *International IDEA*, 2005

Pamungkas, Sigit, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, 2009

Przeworski, Adam, *Sustainable Democracy*, Cambridge : Cambridge University Press, 1995

Sartori, Giovanni, *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Volume 1, Cambridge UP, USA, 1976.

Wolinetz, Steven B., Party System and Party System Types, dalam Richard S. Katz dan William Crotty, *Handbook of Party Politics*, Sage Publication, 2006