

FISIBILITAS SISTEM PEMILU CAMPURAN: UPAYA MEMPERKUAT SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA¹

FEASIBILITY OF MIXED ELECTORAL SYSTEM: EFFORTS TO STRENGTHEN PRESIDENTIAL SYSTEM IN INDONESIA

Moch. Nurhasim

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta
E-mail: hasim_nur@yahoo.com

Diterima: 30 Januari 2014; direvisi: 12 Mei 2014.; disetujui: 15 Juni 2014

Abstract

The process of finding a suitable electoral system for Indonesia poses not only opportunities but also challenges for intellectual circles. In the search process, P2P LIPI election team has made a series of attempts to find a solution to fix the fragile character and the main disadvantage proportional system which had several times applied in Indonesia. The study about Feasibility of Electoral Mixed System: Efforts to Strengthen Presidential System in Indonesia tries to compare the level of suitability in the application of variants of electoral systems to Indonesia. Its goal is to find the formulation of an electoral system that can bring the minimal majority of winner in parliament (DPR) in order to reduce the number of parties.

Keywords: *Presidential System, Electoral System, Mixed Electoral System.*

Abstrak

Proses pencarian sistem pemilu yang cocok bagi Indonesia merupakan peluang sekaligus tantangan bagi kalangan intelektual. Dalam proses pencarian itu, tim pemilu P2P LIPI telah melakukan serangkaian upaya untuk mencari solusi dalam membenahi watak rapuh dan kelemahan utama sistem proporsional yang telah beberapa kali diterapkan di Indonesia. Kajian P2P LIPI mengenai Fisibilitas Sistem Pemilu Campuran: Upaya Memperkuat Sistem Pemilu Presidensial di Indonesia adalah sebuah kajian yang membandingkan tingkat kecocokan penerapan varian-varian sistem pemilu bagi Indonesia. Tujuannya adalah untuk menemukan sebuah formulasi sistem pemilu yang dapat memunculkan pemenang pemilu mayoritas minimal di parlemen (DPR) dalam rangka mengurangi jumlah partai.

Kata Kunci: Sistem Presidensial, Sistem Pemilu, Sistem Pemilu Campuran.

Pendahuluan

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan salah satu instrumen demokrasi yang mendasar. Melalui pemilu, kedaulatan rakyat sebagai pemilik suara akan ditransformasikan menjadi kekuasaan politik di parlemen dan eksekutif. Dalam merancang sistem pemilu selain memperhatikan asas-asas

langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, rancangan tersebut juga berkaitan secara langsung dengan kualitas legislatif yang dihasilkan, penataan sistem kepartaian dan efektivitas sistem presidensial yang berlaku.

Sejarah pemilu-pemilu di Indonesia, sejak Pemilu 1955, pemilu di masa Orde Baru (Orba),

¹ Tim peneliti terdiri dari: Moch. Nurhasim, Sri Yanuarti, Lili Romli, Syafuan Rozi, Mardyanto Wahyu Tryatmoko, Sarah Nuraini Siregar, Luky Sandra Amalia.

dan era reformasi masih dipengaruhi oleh kuatnya pengaruh sistem pemilu proporsional (PR). Pemilu proporsional seakan-akan dianggap “satu-satunya” sistem pemilu yang paling cocok bagi Indonesia. Akibatnya, upaya untuk mencari sistem pemilu selain PR kurang berkembang, bahkan nyaris tidak menjadi pertimbangan dalam reformasi sistem pemilu di Indonesia. Reformasi sistem pemilu lebih diarahkan untuk memperbaiki Sistem Pemilu Paralel (SPP) secara tambal sulam dari satu periode ke periode waktu lainnya.

Kritik atas kelemahan PR telah banyak dikemukakan oleh berbagai kajian dan diskusi para penggiat pemilu yang demokratis. Dalam rentang waktu yang cukup lama, sejak pemilu pertama tahun 1955, praktik PR dalam sistem politik di Indonesia telah menimbulkan sejumlah paradoks. Di antara paradoks itu misalnya, kualitas anggota legislatif terpilih yang rendah dan anggota legislatif yang tidak akuntabel. Di era transisi demokrasi, kombinasi antara PR dengan sistem multipartai menimbulkan gejala laten, tidak adanya partai mayoritas di parlemen dan pemilu melahirkan konvergensi, kerentanan, dan kerapuhan sistem politik, di mana PR gagal melahirkan partai mayoritas untuk memerintah. PR juga tidak berhasil mendorong lahirnya komposisi multipartai moderat yang ideal bagi Indonesia. Yang terjadi sebaliknya, pemilu di era reformasi justru menghasilkan partai tanpa dukungan yang besar di parlemen untuk membangun pemerintahan. Lebih dari itu semua, kombinasi PR dengan sistem multipartai yang meluas telah mendorong menjamurnya politik transaksional, sebuah hubungan calon-calon anggota legislatif dengan konstituen yang didominasi oleh pola barter, *vote-buying*, *electoral fraud*, dan semua cara jalan pintas lainnya agar dapat terpilih sebagai anggota legislatif.

Oleh karena itu, proses pemilu di era transisi, masih belum sepenuhnya terhindar dari kompleksitas masalah utama sistem proporsional. Sejak Pemilu 1955 hingga Pemilu 2009,² kombinasi sistem pemilu proporsional dengan sistem multipartai, tidak melahirkan kekuatan

² Kecuali pemilu-pemilu yang berlangsung di era Orde Baru sejak Pemilu 1971 hingga Pemilu 1997.

mayoritas yang memudahkan untuk dapat menyusun pemerintahan. Kesulitan itu sebagai dampak dari tidak adanya partai yang memperoleh suara mayoritas. Hasil pemilu proporsional yang dikombinasikan dengan multipartai justru sebaliknya, cenderung menghasilkan kekuatan politik yang menyebar (*divergen*). Menurut Jean Blondel sistem multipartai dapat menghasilkan dominasi partai (mayoritas pemenang) apabila ada partai yang menguasai kurang lebih 45 persen suara di parlemen, sementara jika perolehan suaranya hanya 25 persen dan/atau di bawahnya, sistem proporsional-multipartai akan menghasilkan partai minoritas.³ Sebaran kursi itu menyulitkan partai pemenang pemilu dalam membentuk pemerintahan yang kuat. Implikasinya, pemilu gagal melahirkan satu kekuatan mayoritas yang berfungsi sebagai instalasi demokrasi (*democratic installation*), sebuah proses pembentukan lembaga-lembaga demokrasi yang memperkuat sistem presidensial dan mendorong pemerintahan yang bekerja (*governable*).

Situasi seperti itu telah banyak disinggung oleh berbagai studi sebelumnya. Mainwaring dan Scully menyebut bahwa ketiga kombinasi sistem proporsional, multipartai dan presidensial bukanlah sesuatu yang mudah. Salah satu masalahnya, pemilu tidak menghasilkan kekuatan mayoritas, bahkan partai minoritas berpeluang atau dapat memenangkan pilihan presiden.⁴ Juga terdapat kesulitan-kesulitan dalam membentuk pemerintahan yang kuat atau efektif, karena kesulitan dalam membangun koalisi.⁵ Salah satu kesulitan itu disebutkan oleh Linz dan Stepan bahwa watak koalisi sebenarnya hanya lazim dianut pada sistem parlementer,⁶ namun demikian karena kombinasi sistem multipartai dengan sistem presidensial akhirnya ada suatu

³ Arend Lijpart, *Patterns of Democracy Government: Forms and Performance in Thirty Six Countries*, (New Haven and London, Yel University, 1999), hlm. 67.

⁴ Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (New York: Cambridge, 2007), hlm. 7-8.

⁵ *Ibid.*, hlm. 8.

⁶ *Ibid.*, hlm.8. Mengenai hal ini juga dapat dilihat pada Juan J. Linz, “Defining and Crafting Democratic Transition, Constitutions, and Consolidation,” dalam R. William Liddle, ed., *Crafting Indonesian Democracy*, (Bandung: Mizan, 2001).

keharusan untuk membangun koalisi mana kala ingin membentuk sebuah pemerintahan yang kuat.

Kajian tim tahun 2012 juga menyimpulkan hal yang mirip, kombinasi ketiganya sebagai kombinasi yang rumit, kompleks dan mengandung kerapuhan (*fragile*). Di antara kerapuhan itu adalah koalisi yang tidak solid, pemerintahan presidensial yang “terkontaminasi” oleh kekuatan partai politik, dorongan pelemahan dari parlemen atas kebijakan presiden akibat lemahnya dukungan pemerintahan. Melemahnya fungsi presiden setelah amandemen UUD 1945 merupakan salah satu faktor penyebabnya. Ciri lain dari sulitnya kombinasi sistem pemilu proporsional, multipartai juga disebut oleh Cheibub, di mana kekuatan politik yang terpecah-pecah, terjadinya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dikombinasi oleh rapuhnya koalisi, pemerintahan minoritas dan ketidakefektifan legislatif, berpotensi menimbulkan jalan buntu (*deadlock*), sehingga dapat menimbulkan kerusakan demokrasi (*breakdown of democracy*).⁷

Bagaimana membenahi watak rapuh ketiga kombinasi mendasar di atas?. Kajian tim pemilu P2P LIPI 2012 di antaranya merekomendasikan perlunya pembenahan terhadap efektivitas sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem pemilu proporsional dan multipartai. Rumus efektivitas sistem presidensial diantaranya bahwa sistem presidensial yang kuat dipengaruhi oleh penggunaan sistem pemilu, sistem kepartaian yang sederhana (moderat), purifikasi demokrasi presidensial, kewenangan presiden yang kuat dalam konstitusi, dan koalisi permanen serta kepemimpinan politik.⁸

Masalahnya, bagaimana mendesain sistem pemilu yang dapat melahirkan kepartaian yang moderat, sekaligus adanya kekuatan pemenang minimal di DPR sebagai salah satu rumus efektivitas pemerintahan presidensial. Untuk menjawab hal itu, tim telah menghasilkan kajian pada 2013 tentang fisibilitas atau tingkat

kecocokan Sistem Pemilu Campuran (khususnya *Mixed Member Majoritarian*) sebagai pengganti sistem proporsional yang dalam praktiknya, hasilnya tidak pernah mengalami perubahan sejak Pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014. Adapun metode pencarian data yang digunakan pada kajian ini meliputi beberapa hal, pertama, kajian pustaka yang dikhususkan untuk mempelajari beberapa negara yang melakukan perubahan sistem pemilu ke sistem pemilu campuran; kedua, *review* terhadap hasil-hasil penelitian sejumlah pihak di Indonesia juga dilakukan dalam rangka memetakan kelemahan sistem proporsional yang dipraktikkan di Indonesia. Dan ketiga, melakukan *focus group discussion* (FGD) dengan sejumlah narasumber dari akademisi, partai politik, wartawan dan NGO kepemiluan di Yogyakarta, Surabaya, dan Jakarta.

Peta Jalan Perubahan Sistem Pemilu di Indonesia

Kajian tentang pemilu, kepartaian, perwakilan dalam rangka penguatan demokrasi presidensial yang terkonsolidasi adalah kajian yang berkesinambungan (*multi years*). Pusat Penelitian Politik selama tiga tahun telah melakukan suatu proses pencarian sistem pemilu yang cocok bagi Indonesia. Tujuannya jelas yaitu untuk mencari format ideal sistem pemilu yang memperkuat demokrasi presidensial agar tercipta suatu pemerintahan yang efektif, dan stabilitas politik serta demokrasi presidensial yang kuat.

Dalam menjawab tantangan dan kebutuhan terhadap kecocokan sistem pemilu yang dibutuhkan oleh Indonesia, tim Pemilu P2P LIPI melakukan proses pencarian antara lain mencari sistem pemilu yang dapat mendorong munculnya partai pemenang pemilu mayoritas minimal di parlemen (DPR), mencari sistem pemilu yang dapat membenahi kelemahan utama sistem pemilu proporsional dan mencari sistem pemilu yang dapat menyederhanakan partai politik secara alamiah.

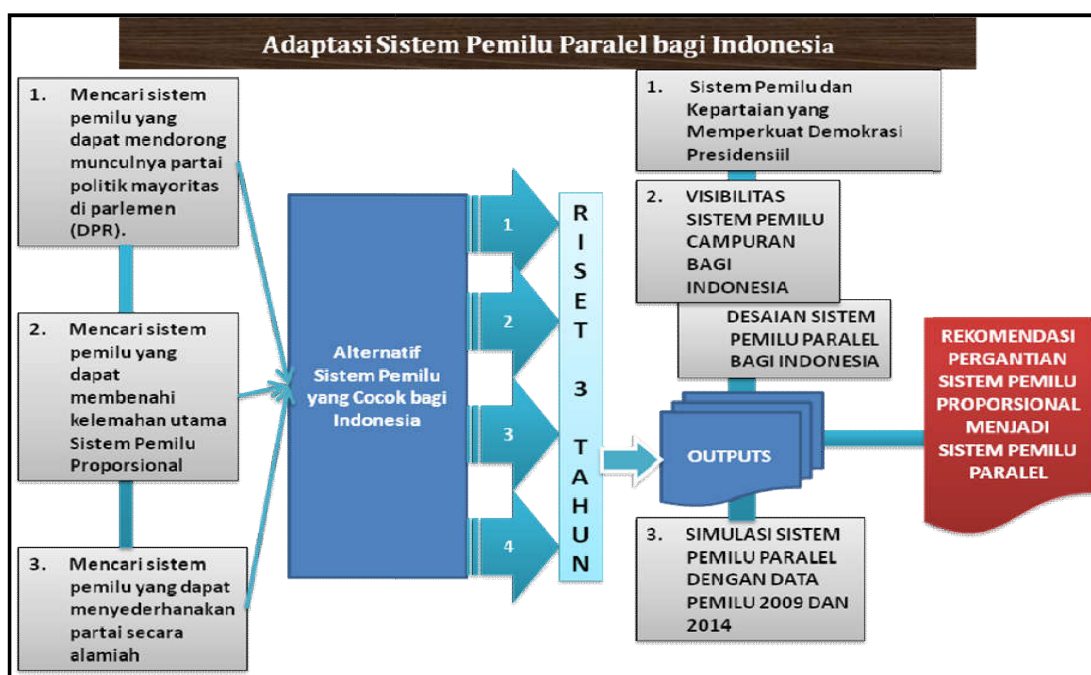
Untuk menjawab kebutuhan itu, tim pemilu P2P LIPI melakukan serangkaian riset sejak 2012 hingga 2014 dalam rangka menyiapkan alternatif sistem pemilu yang cocok bagi Indonesia. Tahun 2012 riset tentang Sistem Pemilu dan Kepartaian yang Memperkuat Demokrasi Presidensial telah

⁷ *Ibid.*, hlm. 8.

⁸ Mengenai hal ini dapat dilihat pada laporan penelitian tim tahun 2012 yang berjudul *Sistem Pemilu yang Memperkokoh Demokrasi Presidensial*, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2012).

dilakukan. Kajian tahun 2012 merekomendasikan bahwa untuk mewujudkan sistem presidensial yang efektif, dibutuhkan beberapa faktor. Rumus efektivitas sistem presidensial: sistem presidensial yang kuat dipengaruhi oleh penggunaan sistem pemilu, sistem kepartaian yang sederhana (moderat), purifikasi demokrasi presidensial, kewenangan presiden yang kuat dalam konstitusi, dan koalisi permanen serta kepemimpinan politik. Hasil kajian pertama telah memetakan kelemahan-kelemahan sistem proporsional yang telah dipraktikkan oleh Indonesia sejak Pemilu 1955, 1999, 2004, 2009, dan 2014, di antaranya tidak menghasilkan partai yang moderat dan tidak adanya pemenang pemilu mayoritas minimal di DPR. Selain itu, kajian itu juga telah memetakan kelemahan utama sistem pemilu proporsional (PR) dari segi kajian sistem kepemiluan.

*governments; 4) victory of the “Condorcet winner”; (5) interethnic and interreligious conciliation; and (6) minority officeholding.*⁹ Berdasarkan pertimbangan itu, perbaikan sistem pemilu di Indonesia harus diarahkan agar tidak memunculkan partai-partai politik atas dasar etnik, agar tidak tercipta replikasi etnik di parlemen. Karena itu, perbaikan juga diarahkan agar tercipta partai politik yang terbuka, menghindarkan pada basis kultural dan mendorong adanya kerja sama lintas batas identitas dalam membangun partai politik. Selain itu, perbaikan juga dimaksudkan agar terwujud pemerintahan yang efektif. Perbaikan ini bukan semata-mata untuk menghindari kelemahan-kelemahan utama praktik pemilu proporsional yang terjadi sejak 1999, 2004 dan 2009 semata, tetapi jauh dari itu memiliki tujuan yang paling



Sumber : Diolah oleh Tim Peneliti

Gambar 1. Bagan Adaptasi Sistem Pemilu Paralel bagi Indonesia

Dalam konteks yang lebih besar, proses pencarian sistem pemilu yang cocok bagi Indonesia dimaksudkan untuk sekurang-kurangnya dapat menjawab problematika pemberlakuan sebuah sistem pemilu, antara lain: (1) *proportionality of seats to votes*; (2) *accountability to constituents*; (3) *durable*

utama yakni bagaimana sebuah sistem pemilu yang diterapkan dapat menciptakan efektivitas sistem presidensial, konsolidasi demokrasi

⁹ Larry Diamond and Marc F. Plattner (Eds.), *Electoral Systems and Democracy*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006), hlm. 4.

menuju pada demokrasi yang dewasa (*mature of democracy*) serta stabilitas pemerintahan.

Kebutuhan itu dilakukan untuk menjawab pertanyaan mendasar, sampai kapan situasi politik yang dihasilkan oleh Sistem Pemilu Proporsional akan terus berlangsung?. Bukankah selama empat kali pemilu proporsional dengan sistem multipartai di era reformasi telah tampak nyata bahwa PR tidak pernah melahirkan partai mayoritas sebagai pemenang pemilu di atas 25 persen suara dan/atau kursi di DPR? Dalam empat kali pemilu di era reformasi juga tampak jelas kecenderungan yang kuat akan menyebarnya kursi-kursi partai, sebuah fenomena sistem multipartai tanpa partai mayoritas untuk memerintah.

Mengapa Memilih Pemilu Campuran

Secara umum variasi sistem pemilu dikembangkan dari polarisasi dua tipe sistem pemilu yang sudah lama dikenal, yakni *proportional representative* (PR) dan *plurality* (distrik). Dari varian itu, sejumlah negara menerapkan sistem pemilu atas dasar kepentingan dan kecocokan dengan kondisinya. Pilihan sistem pemilu selain tergantung pada kondisi negara, juga tergantung pada pilihan, dan arah reformasi politik yang sedang dibangun. Pilihan atas format dan sistem pemilu semestinya bertolak dari kesepakatan tentang tujuan berpemilu itu sendiri, apakah lebih pada tujuan pertama yakni *representativeness* atau keterwakilan politik semua unsur, kelompok, dan golongan dalam masyarakat, atau lebih pada tujuan kedua ingin menghasilkan pemerintah yang bisa memerintah (*governable*) atau yang populer disebut sebagai pemerintahan yang efektif.

Salah satu alasan mengapa Indonesia perlu memilih sistem campuran karena kegagalan sistem proporsional dalam menjawab masalah utamanya yaitu seberapa besar tingkat kemungkinan sistem pemilu yang diterapkan menghasilkan kekuatan mayoritas di parlemen dan adalah jaminan bahwa penerapan sistem pemilu dapat menyederhanakan partai secara alamiah. Hasil pemilu sejak 1955, 1999, 2004, dan 2009 telah menunjukkan kegagalan itu. Sistem PR gagal mengantarkan adanya partai pemenang mayoritas di parlemen

dan adanya akuntabilitas anggota DPR terhadap konstituennya.

Selain itu dari segi sistem, perubahan sistem pemilu proporsional di Indonesia sebenarnya sudah bersifat “gado-gado,” yang mengalami berbagai penyimpangan. Argumentasi representasi di satu sisi menjadi paradoks multikompleks dari sistem pemilu proporsional itu sendiri. Paradoks itu terletak pada, jika sistem proporsional bekerja secara murni, di satu sisi tingkat representasinya sangat tinggi; tetapi di sisi lainnya juga melahirkan derajat fragmentasi politik yang tinggi di parlemen akibat partai politik yang memperoleh kursi jumlahnya terlalu banyak.

Paradoks seperti itu adalah warisan utama dari sistem proporsional. Untuk membenahi itu, sejumlah praktisi dan akademisi di Indonesia yang *concern* pada reformasi kepemiluan kemudian menyarankan agar kelemahan itu disempurnakan. Rumus penyempurnaannya dilakukan melalui dua cara yaitu pada Pemilu 2004-2009 diterapkan *electoral threshold* (ET) dan pasca Pemilu 2009 diterapkanlah *Parliamentary Threshold* (PT).

Penerapan PT dalam praktiknya justru membuang sekian juta suara akibat sebuah partai politik tidak berhasil memenuhi ambang batas parlemen tidak disertakan pada proses konversi suara partai menjadi kursi. Pada Pemilu 2009 misalnya, diberlakukan PT sebesar 2,5 persen. Penerapan PT tersebut sebanding dengan 19.045.481 suara pemilih atau sekitar 18,30 persen. Jumlah suara yang hilang ini hampir setara dengan hasil perolehan suara Partai Demokrat yang menjadi pemenang pemilu dengan meraih 21.655.295 suara atau 20,81 persen. Suara yang hilang itu juga sebanding dengan perolehan suara Golkar pada Pemilu 2009. Sementara pada Pemilu 2014, dengan PT sebesar 3,5 persen justru suara yang hilang akan lebih besar lagi.

Bukankah jalan pintas itu justru merupakan paradoks atas argumentasi kelebihan utama sistem proporsional yaitu representasinya tinggi; tidak ada suara yang terbuang; memberikan peluang kepada semua golongan dalam masyarakat (termasuk golongan minoritas) untuk mendudukkan wakilnya di parlemen; memberikan kesempatan kepada partai kecil

untuk masuk ke parlemen, dan lain-lain. Tetapi di sisi lain, kekuatan itu tidak dipertahankan, melainkan dipangkas dengan cara lain yang justru merusak bekerjanya sistem proporsional itu sendiri. Penggunaan PT pada kenyataannya justru menyingkirkan kebaikan-kebaikan utama dari sistem pemilu proporsional yang selama ini menjadi argumentasi utama mengapa sistem ini harus dipilih oleh sebuah negara. Penggunaan PT yang tinggi justru mengacaukan bekerjanya sistem pemilu proporsional. Bahkan pada tataran tertentu, penggunaan PT justru menjadikan sistem pemilu proporsional bukan sebagai sistem pemilu proporsional.

Penjelasan itu perlu digarisbawahi karena secara konseptual sistem pemilu proporsional bukan diperuntukkan untuk membatasi jumlah partai di parlemen. Tetapi mendorong pada bekerjanya sistem untuk memberikan kesempatan kepada setiap partai peserta pemilu memperoleh kursi secara proporsional. Hakikat ini sesungguhnya telah “tiada,” dan dihilangkan bahkan ditinggalkan dalam proses-proses reformasi sistem kepemiluan di Indonesia.

Rekayasa akademik atas sistem proporsional melalui pemberlakuan PT seperti itu telah memporak-porandakan hakikat utama dari cara bekerjanya sistem pemilu proporsional. Dalam konteks akademik, rekayasa melalui penerapan pembatasan partai melalui PT ternyata juga tidak mampu mendorong kekuatan mayoritas di parlemen. Ini adalah sebuah harga yang mahal dari proses rekayasa sistem pemilu proporsional. Kalau penghitungan teknis dengan formula Rein Taagepera dilakukan, dengan jumlah kursi DPR 560, besaran daerah pemilihan (dapil) 3-10 kursi, dan jumlah dapil sebanyak 77 daerah pemilihan, maka ambang batas perwakilan optimal untuk pemilu DPR yang sebenarnya hanya 1,03 persen. Secara matematik, ambang batas 2,5 persen pada Pemilu 2009 dan 3,5 persen pada Pemilu 2014 merusak sifat alamiah dari sistem pemilu proporsional itu sendiri. Pertanyaan lebih lanjut, mengapa reformasi sistem pemilu proporsional justru menjauhkan kemurnian sistem proporsional?. Besarnya suara pemilih yang hilang akibat penerapan PT, sebagai jalan pintas untuk menyederhanakan partai politik justru telah merusak kekuatan utama sistem

proporsional. Membayangi sistem proporsional dengan penerapan PT adalah sesuatu yang naif pada satu sisi dan pada sisi yang lain dapat disebut sebagai kegagalan untuk memberikan formulasi sistem pemilu lain yang lebih memungkinkan untuk kebutuhan penyederhanaan partai dan mendorong pemenang pemilu adalah partai mayoritas.

Terhadap alternatif itu, secara akademik pilihannya dapat menoleh ke sistem mayoritarian. Sejumlah kalangan yang menjadi narasumber dari riset ini melihat bahwa sistem mayoritarian kemungkinan cocok diterapkan di Indonesia, ketimbang harus selalu terpaku pada sistem proporsional. Mereka menganggap kemampuan sistem mayoritarian di dalam dua hal penting: penyederhanaan partai (karena sistem ini secara alamiah akan mendorong ke sistem dua partai) serta dalam hal peningkatan akuntabilitas calon terpilih. Akan tetapi kita tetap mesti berhati-hati bila hendak mengadopsi begitu saja sistem mayoritas ini. Menyangkut kemampuan penyederhanaan partai, kita tentu hampir sepakat untuk tidak meragukannya lagi, akan tetapi penyederhanaan partai secara alamiah yang diakibatkan dari penerapan sistem mayoritarian akan berpotensi menimbulkan ketidaknyamanan, mengingat Indonesia merupakan negara yang amat heterogen, baik secara etnik maupun ikatan primordial lainnya. Hal mana akan berpotensi menimbulkan kekecewaan di kalangan minoritas etnik-etnik dan ikatan-ikatan primordial yang tersingkir.

Kalau secara sistem sudah tidak ada keraguan lagi bahwa sistem mayoritarian akan menyederhanakan partai, mengapa tidak langsung merekomendasikan sistem mayoritarian untuk diterapkan di Indonesia?.

Kajian P2P LIPI sejak tahun 2012 menekankan bahwa perubahan dari sistem proporsional ke sistem yang lain tidak boleh terlalu ekstrim, berpindah dengan sistem yang sama sekali bertolak belakang. Alasannya agar tidak terjadi kegoncangan sistem, dan perubahan reformasi kepemiluan masih mempertimbangkan kesinambungan cara kerja sistem sebelumnya. Belajar dari negara-negara lain, reformasi sistem pemilu yang diarahkan pada tujuan seperti menyederhanakan partai, adanya pemenang

mayoritas pemilu, misalnya, kebanyakan justru berpindah ke sistem pemilu campuran.

Negara-negara yang menganut sistem proporsional seperti Belanda misalnya akhirnya juga memilih sistem campuran. Sementara Israel yang awalnya menggunakan sistem distrik justru meninggalkannya dan beralih ke sistem campuran. Kedua hal itu hanyalah contoh. Penggunaan sistem campuran sebenarnya dari segi cara kerja sistemnya menguntungkan, karena sistem campuran masih menggunakan sebagian cara kerja sistem lama yakni sistem proporsional yang berfungsi untuk melengkapi kelemahan sistem mayoritarian dalam mencoba mengisi ruang representasi politik di parlemen. Dengan kata lain, perubahan itu tidak serta merta menghilangkan tata cara sistem proporsional sama sekali, tetapi menambah mekanisme baru yang dapat menjadi cara untuk mengimbangi kekuatan oligarki partai dalam menentukan perwakilan politik di parlemen. Mengombinasikan keunggulan keduanya adalah sebuah pilihan yang lebih rasional yang tidak begitu saja melakukan perubahan yang sifatnya drastis.

Sistem pemilu campuran sebenarnya mencoba menjembatani dua kutub ini dengan mengambil sebanyak-banyaknya kebaikan dari sistem proporsional dan mayoritarian sekaligus. Shugart dan Wattenberg menyebut sistem pemilu campuran sebagai “*the best of both worlds*”. Sistem pemilu campuran ditandai oleh beberapa hal, pertama, daerah pemilihan terbagi atas daerah pemilihan berdasarkan sistem mayoritarian dan daerah pemilihan berdasarkan sistem proporsional. Kedua, kartu suara terdiri atas kandidat perorangan (*nominal seat*) bagi penggunaan sistem mayoritarian dan daftar partai. Ketiga, ada dua calon, yaitu calon yang bertarung di sistem mayoritarian secara langsung dan calon daftar tertutup melalui sistem proporsional. Sistem pemilu campuran akan memaksa setiap partai politik untuk mencari strategi kemenangan di dua ruang sekaligus (proporsional dan mayoritarian/distrik) dengan calon legislatif yang terbatas. Dengan demikian partai tidak lagi sembarangan mencalonkan orangnya di setiap daerah pemilihan. Sistem ini secara alamiah akan mengeliminasi pencalonan orang di dapil di mana orang tersebut tidak tinggal atau tidak cukup dikenal.

Penggunaan *mixed system* ini juga tergantung dari kebutuhan yang akan dipilih oleh Indonesia, khususnya kelebihan-kelebihan sistem mayoritarian dan sistem proporsional mana yang akan diterapkan. Kalau belajar dari pengalaman sejumlah negara yang melakukan perubahan sistem pemilu dengan menggunakan sistem pemilu campuran, ada sejumlah dampak perubahan yang dapat dicatat. Perubahan sistem pemilu menyebabkan perubahan struktur partai yang tidak lagi oligarkis. Perubahan sistem juga mendorong perubahan cara kerja partai dalam proses nominasi atau kandidasi, partai dalam menentukan calon-calon yang akan dipilih (rekrutmen politik) tidak lagi sembarangan.

Dari negara-negara yang menerapkan sistem campuran, baik *Mixed Member Majoritarian* (MMM) atau *Mixed Member Proportional* (MMP), sebagian besar mampu melakukan beberapa perbaikan dari dua varian pemberlakuan sistem pemilu sebelumnya (baik proporsional maupun distrik). Sebagai contoh, di Bolivia dua pemilu yang dilakukan yakni Pemilu 1985 dan 1997 mendorong terjadinya penyederhanaan partai secara alamiah, dan lahirnya sebuah partai baru yang didukung oleh publik. Dalam konteks tertentu, ada pengaruh dari penggunaan sistem pemilu campuran dengan dimensi hubungan antarpartai yaitu partai cenderung akan memperkuat posisi keterbukaan partai. Sebagai contoh kasus partai *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MIR) dan *Movimiento Bolivia Libre* (MBL) yang fokus dengan gagasan bahwa partai harus mentransformasikan dirinya ke dalam gerakan warga (*citizen movement*) dan mencoba memperbaiki diri terhadap kritikan sentimen antipartai dengan membujuk secara persuasif pihak luar yang tidak bersimpati tersebut. Pada saat masa kampanye, partai melibatkan orang-orang atau aktor yang mempunyai reputasi nasional (*national theater actor*), menggunakan pemusik daerah (*folk-music*) dan lebih dari semua itu pengaruh media.

Dari cara kerja sistem, pilihan terhadap MMM dan bukan MMP disebabkan oleh kesulitan penerapan MMP, yang mensyaratkan adanya *transferable* suara pada partai tertentu jika memenuhi prinsip tertentu yang diterapkan. *Transferable* ini dapat memicu ketegangan

bahkan konflik dan pada sisi yang lain selain rumit, juga memerlukan kesadaran politik yang tinggi dalam proses kompensasi kursi. Sebenarnya dari segi sistem, cara kerja keduanya tidak akan menimbulkan *shock*, baik bagi kalangan partai (calon anggota legislatif) maupun untuk pemilih. Bagi partai atau calon anggota legislatif tinggal menentukan apakah kader-kadernya dicalonkan melalui jalur *party list* atau jalur mayoritarian (distrik). Jika ada kader yang potensial tetapi kurang dikenal di masyarakat, mereka bisa dicalonkan lewat jalur *party list*, sedang kader yang berkualitas dan populer lewat jalur sistem distrik. Sementara bagi masyarakat atau pemilih sendiri, dengan pengalaman pernah memilih kandidat langsung pada pemilu sebelumnya, dengan menerapkan sistem MMM juga tidak akan bingung atau *shock*. Sementara dari segi praksis, penggunaan MMM dan bukan MMP dimungkinkan akan terciptanya mayoritarian di parlemen, karena dengan tidak adanya hubungan antara *proportional list* dengan *member of district* memungkinkan peluang terciptanya partai mayoritas lebih terbuka ketimbang dengan menggunakan MMP. Dengan kata lain, konseptualisasi perbaikan kualitas sistem proporsional sebagaimana telah disinggung pada opsi pertama seiring dan sejalan dengan gagasan praktik MMM yang lebih berpotensi menghasilkan kekuatan mayoritas di parlemen.

Kecocokan sistem campuran (*mixed system*), *mixed member proportional* (MMP) atau *mixed member mayoritarian* (MMM), bagi Indonesia, ditelaah dari beberapa aspek, yaitu: pertama, kemungkinan mudah diterapkan di Indonesia; kedua mampu membenahi kelemahan utama sistem proporsional secara alamiah; ketiga, dapat mencapai tujuan dari rekayasa sistem pemilu, khususnya menciptakan partai mayoritas minimal di parlemen; dan keempat, memperbaiki akuntabilitas anggota parlemen kepada konstituennya.

Memadukan kekuatan dua varian sistem pemilu yang paling utama yakni Proporsional dan Mayoritarian melalui cara kerja sistem secara otonom akan melahirkan banyak manfaat. Manfaat utamanya ialah akan ada paduan dua kebaikan langsung dari kedua sistem (PR dan

Mayoritarian) secara sinergis dan saling mengisi. Kebaikan itu misalnya, adanya akuntabilitas wakil rakyat kepada konstituennya yang diterapkan dari kebaikan sistem mayoritarian. Sedangkan kelemahan mayoritarian—*the winner takes all*—ditutupi oleh proporsionalitas yang digunakan dalam suatu sistem pemilu yang bekerja dan saling memperbaiki. Pembelajaran atas kebaikan dan keburukan yang saling mengisi dari dua varian sistem pemilu tersebut akan membuka manfaat baru bagi bekerjanya sistem pemilu campuran dalam memperbaiki situasi-situasi politik yang tidak ideal.

Dari perbandingan hal-hal yang buruk dan yang baik, perpaduan bekerjanya dua sistem pemilu secara bersamaa, yang dalam hal ini otonomi masing-masing sistem pemilu dijamin diyakini akan memperbaiki beberapa keadaan “buruk” yang ditinggalkan oleh sistem pemilu proporsional. Paduan ini antara lain akan melahirkan keuntungan:

- 1) Derajat proporsionalitas tinggi; Mendorong partai minoritas.
- 2) Mendorong pembuatan kebijakan secara konsensus.
- 3) *Turn-outs*-nya tinggi.
- 4) Mempertahankan satu distrik satu wakil.
- 5) Partai dapat menunjuk perempuan, ahli, atau kaum minoritas sebagai calegnya.
- 6) Fleksibel.
- 7) Sedikit suara terbuang (*wasted votes*).
- 8) Dapat mempertahankan kandidat yang mumpuni meskipun kalah dalam pemilihan distrik, melalui sistem daftar PR.
- 9) Memberi kesempatan bagi partai untuk tetap memiliki wakil meskipun di dapil tersebut gagal memenangkan kursi distrik.
- 10) Jumlah parpol yang moderat (termasuk pilihan koalisinya) menciptakan stabilitas dan mendorong lahirnya kebijakan.

Tabel 1. Kebaikan dan Kelemahan Distrik dan Proporsional

Sistem Pemilihan	Kebaikan	Kelemahan
Distrik	<ul style="list-style-type: none"> • mendorong ke arah integrasi parpol. • terbentuknya relasi yang erat antara anggota legislatif dengan konstituen • memudahkan parpol untuk memperoleh suara mayoritas di parlemen. • terciptanya stabilitas pemerintahan. • sederhana dan murah. 	<ul style="list-style-type: none"> • tidak memperhatikan kepentingan partai kecil. • tidak mengakomodir kelompok minoritas. • tidak memperhatikan keterwakilan perempuan. • mendorong perkembangan partai berdasarkan klan, etnisitas, atau wilayah. • menciptakan wilayah- yang dikuasai satu partai. • melahirkan penguasa yang tidak tanggap terhadap perubahan opini publik. • memberi peluang kepada partai tertentu untuk melakukan kecurangan melalui pembagian distrik.
Proporsional	<ul style="list-style-type: none"> • representatif. • tidak ada suara terbuang (<i>wasted votes</i>). • tingkat proporsionalitasnya tinggi. • memberikan peluang kepada semua golongan dalam masyarakat, termasuk golongan minoritas, untuk mendudukan wakilnya di parlemen. • meningkatkan partisipasi masyarakat karena para pemilih merasa lebih percaya bahwa suara mereka, sekecil apapun, akan berpengaruh pada hasil pemilu. • memberikan kesempatan kepada partai kecil untuk masuk ke parlemen. • memungkinkan perempuan untuk terpilih. • pembagian kekuasaan semakin merata 	<ul style="list-style-type: none"> • mempertajam perbedaan diantara parpol. • partai baru bermunculan dan fragmentasi partai tidak dapat dihindari. • menghambat proses integrasi diantara berbagai kelompok di masyarakat. • tidak mudah bagi parpol untuk mencapai kursi mayoritas di parlemen. • pemerintahan yang stabil cenderung sulit dicapai. • Anggota parlemen cenderung lebih dekat dengan pimpinan partai dan lebih mengutamakan kepentingan partai politiknya dari pada konstituennya.

Selain beberapa keuntungan tersebut, pilihan terhadap sistem pemilu campuran, khususnya Pemilu Paralel bagi Indonesia akan memiliki beberapa keuntungan ganda. *Pertama*, pilihan MMM sebagai jalan tengah dari sistem mayoritarian. Sistem MMM diterapkan di Indonesia sebagai jalan tengah dari titik ekstrem sistem mayoritarian karena, di satu sisi dalam upaya untuk menyederhanakan sistem kepartaian dan sisi lain untuk tetap mengakomodir kelompok-kelompok minoritas. Selain itu, hasil proses pemilihan dengan sistem ini akan cenderung menyederhanakan partai dengan jumlah yang masih moderat secara alamiah. Perubahan yang dihasilkannya akan cukup penting, dari yang begitu banyak (di atas 10) jumlah parpol yang ikut pemilu, dengan aturan main sistem campuran MMM hasilnya akan terseleksi jumlah partai sederhana atau ‘mayoritas yang moderat’ di parlemen, yaitu berkisar sekitar 6-7 partai tergantung pada formula besaran kursi PR dan Mayoritarian yang digunakan. Semakin berimbang penggunaannya (PR dan Mayoritarian) tingkat kemungkinan penyederhanaan partai secara alamiah yang menuju partai moderat akan diperoleh.

Kedua, penggunaan MMM akan mengakomodir kelompok minoritas dan perempuan. Sistem MMM akan tetap mengakomodir kelompok minoritas dan kalangan perempuan apalagi komposisi untuk *party list* lebih besar dari sistem mayoritarian. Dengan komposisi untuk *party list* besar dengan menggunakan sistem proporsional daftar tertutup, maka kelompok-kelompok minoritas dan kalangan perempuan dapat dicalonkan dalam daftar nomor urut teratas atau dengan *zipper system*. Bila mereka terdaftar sebagai calon dengan nomor urut atas (kerap disebut daftar calon jadi) maka probabilitas atau peluang untuk terpilih kemungkinan besar.

Ketiga, sistem MMM tidak memberlakukan kompensasi atau *transferable vote*, suatu penghitungan yang rumit dan diduga dalam beberapa kasus di lapangan dapat memicu keretakan dan konflik antarpolitik dan antar kandidat yang dapat melibatkan pemilih sehingga relatif dapat mencegah pecahnya konflik horizontal.

Keempat, akibat jumlah partai sederhana atau ‘mayoritas yang moderat’ dalam sistem politik maka ada peluang untuk menurunkan biaya pengeluaran untuk anggaran publik dan biaya politik oleh pihak negara dan swasta serta perorangan kandidat pada saat pemilu dan pascapemilu.

Kelima, sistem pemilu campuran MMM ini diduga akan menurunkan tingkat Golput pemilih ideologis. Kemunculan kandidat dalam mekanisme pencalonan distrik MMM memberi peluang bagi pemilih kalkulatif dan ideologis, menaruh harapan akan terjadinya perubahan politik yang lebih sehat. Hal ini tidak mungkin dapat dijamin pada sistem pemilu proporsional.

Desain Pemilu Paralel yang Ditawarkan

1. Pengertian

Mixed Member Mayoritarian atau sistem pemilu paralel adalah sebuah pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mengombinasikan sebagian prinsip pemilu proporsional dan distrik secara bersamaan. Sistem proporsional yang dimaksud adalah suatu proses pemilihan untuk memilih beberapa orang calon anggota DPR (*multi member constituency*) pada suatu daerah pemilihan tertentu oleh para konstituen atas dasar pilihan terhadap partai politik dan bukan calon (daftar tertutup). Sementara sistem distrik adalah suatu proses pemilihan untuk menentukan satu orang calon anggota DPR pada suatu daerah pemilihan (*single member constituency*) yang telah ditentukan oleh KPU atas dasar UU Pemilihan Umum.

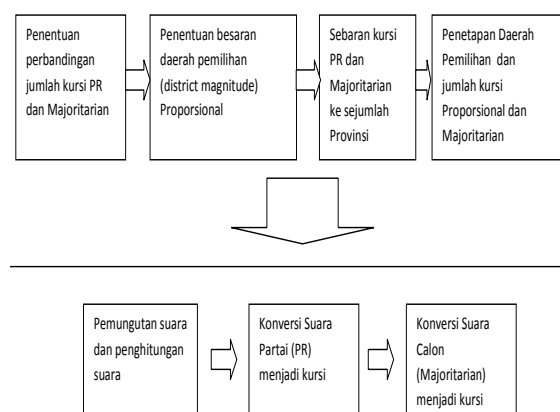
Cara kerja MMM, dalam setiap kertas suara (*ballot*) akan ada dua kolom dalam satu kertas suara (sebelah kiri untuk PR dan sebelah kanan untuk distrik), yaitu suara dengan daftar partai dan suara nominal perseorangan dengan daftar nama pada distrik. Seorang pemilih akan melakukan dua pilihan secara bersamaan terhadap calon-calon anggota DPR dari daftar tertutup (PR) dan calon anggota DPR dari distrik. Pilihan terhadap daftar tertutup (PR) harus paralel dengan calon anggota DPR di distrik dari partai yang sama. Sebagai ilustrasi, pemilih memilih Partai A pada daftar tertutup proporsional yang harus paralel dengan daftar calon distrik dari Partai A. Jika pemilih memilih pada daftar PR

calon Partai A dan pada daftar calon distrik Partai B, maka suaranya dianggap tidak sah.

2. Unsur Sistem Pemilu Paralel yang Harus Dipenuhi

Sistem pemilu paralel ini dapat diimplementasikan, apabila ada pengaturan mengenai beberapa hal. Pertama, adanya penetapan komposisi kursi parlemen (DPR) yang akan dipilih berdasarkan sistem pemilu proporsional dan dipilih melalui sistem pemilu mayoritarian. Kedua, adanya besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) yang diterapkan atau digunakan khususnya untuk PR dan Mayoritarian. Ketiga, adanya pengaturan penyebaran kursi yang akan dipilih (dalam hal ini pengaturan penyebaran kursi DPR) ke setiap provinsi dan daerah pemilihan proporsional dan mayoritarian. Keempat, bentuk kertas suara dan cara pemilihan (ballot); dan kelima adanya metode konversi suara partai menjadi kursi.

Atas dasar itu, tahapan bekerjanya Sistem Pemilu Paralel adalah sebagai berikut:



Gambar 2. Bagan Sistem Pemilu Paralel

3. Komposisi Kursi Distrik dan Proporsional DPR

Pembagian kursi DPR antara distrik dan proporsional dalam sistem pemilu campuran tergantung pada pilihan politik setiap negara. Tidak ada rumus baku dalam pembagian jumlah kursi DPR yang akan dipilih secara proporsional dan yang akan dipilih secara distrik.

Pembagian kursi DPR yang akan dipilih secara proporsional dan distrik juga tergantung pada pilihan elit politik dan konsensus politik. Walau demikian, dalam menentukan komposisi

kursi DPR perlu memperhatikan alasan dan titik berat penggunaan sistem campuran. Di antara pertimbangan itu adalah upaya untuk memperbaiki kualitas rekrutmen pencalonan oleh partai politik, mempererat hubungan calon dengan konstituen, atau menumbuhkan pertanggungjawaban politik calon terhadap konstituen. Upaya perbaikan semacam itu juga dimaksudkan bukan semata-mata mencoba sistem pemilu yang baru, tetapi memiliki tujuan-tujuan tertentu. Dalam kasus Indonesia, tujuan itu dapat diarahkan untuk membenahi kualitas rekrutmen calon, akuntabilitas keterwakilan, pertanggungjawaban anggota DPR terpilih kepada konstituen dan mengarahkan agar ada partai pemenang pemilu serta pembatasan partai politik secara alamiah. Selain itu, alasan lainnya untuk menghindari disproporsionalitas akibat lompatan perubahan sistem pemilu yang drastis.

Oleh karena itu, tujuan yang paling utama penggunaan MMM adalah untuk menjawab persoalan fragmentasi politik yang diakibatkan oleh sistem proporsional sebagai dampak tidak adanya partai yang menjadi pemenang pemilu secara mayoritas. Kesulitan yang disebabkan oleh itu antara lain fragmentasi politik di parlemen yang terlalu tajam, dan dukungan partai yang memerintah di parlemen tidak kuat sehingga menyebabkan rapuhnya sistem presidensial. Pengalaman pemilu-pemilu selama era Reformasi (1999, 2004, dan 2009) memperlihatkan bahwa sistem PR yang digunakan tidak berhasil mendorong munculnya partai pemenang pemilu di atas 25%. Kecenderungan rata-rata partai politik yang menjadi pemenang pemilu hanya memperoleh suara antara 19 hingga 21 persen.

Secara transisional dan gradual, komposisi kursi DPR atas dasar PR dan distrik perubahannya tidak dilakukan secara dramatis dan ekstrim. Titik berat MMM masih pada komposisi kursi proporsional yang lebih besar sekitar 70 persen, dan sisanya, 30 persen dipilih secara distrik. Transisi perubahan yang tidak ekstrem ini dimaksudkan agar tidak terjadi kegoncangan politik dan pertentangan politik dalam proses perubahan sistem.

Tabel 2. Komposisi Kursi DPR (Proporsional dan Distrik)

Jumlah Kursi DPR	Komposisi Transisi Tahap Pertama 70:30	
	Kursi dipilih melalui Proporsional	Kursi dipilih melalui Distrik
560	392	168

Sumber: Disain yang disusun oleh kajian ini.

Melalui perubahan komposisi tersebut, diharapkan kurangnya akuntabilitas wakil rakyat pada kursi proporsional akan ditutupi oleh akuntabilitas wakil-wakil yang dipilih melalui jalur distrik. Asumsinya, wakil yang terpilih pada distrik memiliki kedekatan yang kuat antara anggota legislatif dengan konstituennya. Sebaliknya, kekurangan dari distrik juga akan ditutupi oleh kelebihan dari proporsional.

4. Besaran Daerah Pemilihan (*District magnitude*)

District Magnitude (besaran daerah pemilihan) adalah jumlah wakil yang akan dipilih dari satu daerah pemilihan. Besaran daerah pemilihan adalah jumlah alokasi kursi buat satu daerah pemilihan, atau dengan kata lain, penetapan jumlah wakil rakyat untuk mewakili sejumlah penduduk/pemilih dalam satu daerah pemilihan. *District magnitude* juga menyangkut bukan berapa banyak pemilih tinggal di suatu daerah pemilihan, melainkan berapa banyak wakil yang dicalonkan untuk dipilih di suatu daerah pemilihan. Dengan demikian, *district magnitude* mengacu pada jumlah wakil yang akan dipilih dari suatu daerah pemilihan (*number of representatives elected from the district*). Wakil yang akan dipilih tersebut dapat berjumlah tunggal/satu (*single member constituency*) atau berjumlah banyak (*multimember constituency*). Tingginya sebaran kursi bagaimanapun akan memengaruhi pada bentuk pluralitas partai yang dihasilkan pada Sistem Pemilu Proporsional. Pada Dapil yang luas dengan kuota kursi yang cenderung besar (10-12 kursi) tingkat kemungkinan pluralitas meluas akan terjadi, ketimbang dengan dapil yang sempit dengan kuota kursi yang kecil (2-5 kursi), yang cenderung mendorong tumbuhnya pluralitas terbatas.

Untuk kebutuhan percepatan dalam mendorong multipartai yang moderat, selain

dapat didorong melalui prinsip distrik yang diterapkan dalam sistem campuran, pembatasan besaran daerah pemilihan proporsional juga perlu dilakukan. Besaran daerah pemilihan PR harus memiliki nilai yang setara dan konsisten antara daerah pemilihan yang satu dengan daerah pemilihan yang lain. Dalam konteks Indonesia, besaran daerah pemilihan PR yang diterapkan sejak Pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014 cenderung tidak setara dan tidak konsisten, karena untuk provinsi tertentu di luar Pulau Jawa seperti Papua Barat, Papua, Maluku, Maluku Utara, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Kepulauan Bangka Belitung, Bengkulu, Kalimantan Tengah dan Riau, justru berlaku *district magnitude* yang kecil (sama dengan 3 dan antara 3-5). Sementara untuk wilayah Pulau Jawa seperti Jawa Timur, DKI Jakarta, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah, DIY, justru berlaku *district magnitude* yang besar. Sisanya, berlaku prinsip *district magnitude* yang sedang.¹⁰ Maknanya, kompetisi yang berat justru terjadi di daerah luar Pulau Jawa dibandingkan dengan sejumlah daerah di Pulau Jawa. Padahal dari segi infrastruktur partai, tingkat pendidikan, dan kepadatan jumlah pemilu amat berbeda. Secara konseptual *district magnitude* yang digunakan adalah besar (3-10), pada kenyataannya besaran daerah pemilihan itu hanya dapat berlaku di wilayah Jawa. Sementara di luar Pulau Jawa justru berlaku daerah pemilihan yang kecil (3 dan antara 3-5). Ketidakadilan ini harus dibenahi dengan menggunakan prinsip *district magnitude* yang setara dan konsisten.

Kajian ini menilai bahwa dengan komposisi kursi DPR 70% (PR), selain untuk membenahi kesetaraan besaran daerah pemilihan, dan agar kursi tidak mengalami penyebaran ke partai-partai secara ekstrem, pilihan penggunaan besaran kursi daerah pemilihan proporsional harus ditentukan. Dalam simulasi yang dilakukan oleh kajian ini, *district magnitude* PR diarahkan pada tipe yang kecil (2-5) kursi. Selain dapat membenahi prinsip pembagian *district magnitude* yang setara, penggunaan *district magnitude* PR juga dimaksudkan untuk mendorong kompetisi

¹⁰ Untuk hal ini dapat dilihat pada tabel 6 khususnya pembagian jumlah dapil dan jumlah kursi DPR pada Pemilu 2014 yang akan berlangsung pada 9 April 2014.

yang sama antara calon-calon anggota legislatif di Pulau Jawa dan Pulau Luar Jawa yang selama ini tidak terjadi. Sebab persaingan di daerah pemilihan Pulau Jawa justru lebih longgar ketimbang di sejumlah daerah di luar Pulau Jawa yang kursinya lebih kecil. Konsekuensi lain dari penggunaan Sistem Pemilu MMM di antaranya juga berupaya mendekatkan besaran daerah pemilihan PR dengan distrik. Dengan besaran daerah pemilihan PR yang kecil akan mendorong partai-partai politik melakukan proses rekrutmen secara ketat, matang, dan berkualitas. Dengan *district magnitude* PR (2-5) kursi, artinya, setiap daerah pemilihan minimal memiliki dua (2) kursi dan maksimal lima (5) kursi.

Selain dapat melakukan pembenahan tersebut, keuntungan lainnya adalah adanya kompetisi yang tinggi dengan preferensi pemilih yang kecil, sehingga pemilih (konstituen) dapat mempertimbangkan kualitas calon-calon yang akan dipilihnya. Perubahan besaran daerah pemilihan PR (2-5) juga akan mendorong terciptanya multipartai yang moderat. Kompetisi yang ketat secara alamiah dapat memperkecil jumlah partai politik yang duduk di parlemen. Mengapa secara alamiah, karena dalam penggunaan MMM ini tidak berlaku ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Pembatasan secara alamiah dilakukan melalui penggunaan distrik dan daerah pemilihan PR yang dipersempit yang setara antara satu daerah pemilihan dengan daerah pemilihan lainnya.

Sementara itu, penerapan distrik dalam MMM suka atau tidak suka akan mendorong partai-partai politik untuk mencalonkan calon-calon anggota legislatif yang berkualitas, dikenal dan telah memiliki basis dukungan dari konstituen. Peluang tokoh-tokoh lokal yang sudah dikenal oleh konstituen sangat besar jika partai tersebut ingin memenangkan pertarungan pada suatu distrik. Hal ini yang terabaikan pada praktik PR yang selama ini diterapkan oleh Indonesia. Tokoh-tokoh lokal hanya difungsikan sebagai “*vote getter*,” kurang diberi kesempatan utama dan pertama sebagai calon yang akan terpilih. Praktik dominasi orang-orang dari pusat dan pengurus partai dalam praktik PR beberapa kali pemilu tentu akan dapat dibenahi. Dengan kata lain, penerapan distrik sangat

memungkinkan calon-calon dari daerah untuk tampil sebagai wakil dari distrik tersebut. Daerah pemilihan untuk proporsional dan distrik anggota DPR adalah provinsi dan/atau gabungan dari kabupaten dan/atau kota di provinsi tersebut dengan rumus $M=1$.

Dari pembagian daerah pemilihan ini, konsekuensinya ada satu provinsi yang memiliki lebih dari satu daerah pemilihan proporsional dan lebih dari satu daerah pemilihan distrik.

5. Penyebaran Jumlah Kursi DPR Proporsional dan Distrik

Setelah adanya besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) langkah berikutnya adalah penyebaran kursi dari 560 kursi DPR sesuai dengan perbandingan 70:30 ke setiap provinsi untuk menentukan berapa jumlah kursi yang diperoleh oleh tiap-tiap provinsi. Sebab tanpa ada proses ini, tidak akan dapat ditentukan daerah pemilihan (Dapil) Pemilu Proporsional dan Distrik Mayoritariannya sebagaimana yang telah dijelaskan pada tahapan di atas.

Penentuan besaran daerah pemilihan proporsional (PR) dan Mayoritarian (M) harus menganut prinsip berkeadilan (*equality*). Prinsip ini pada dasarnya adalah sebuah proses pengaturan penyebaran jumlah kursi DPR untuk dipilih melalui PR dan M di setiap daerah pemilihan PR dan M secara adil, dengan konstanta yang tetap diberlakukan dalam proses penyebaran jumlah kursi parlemen yang akan dipilih. Atas dasar prinsip itu, metode yang digunakan dalam Sistem Pemilu Paralel ini adalah metode kombinasi antara kuota minimal dan rumus d'Hondt Divisor.¹¹ Mengapa dua kombinasi, karena pertama sesuai dengan besaran daerah pemilihan PR yang telah ditetapkan (2-5) itu berarti pertama-tama setiap provinsi harus diberikan kuota minimal 2 kursi. Kursi sisanya akan diterapkan dengan prinsip rumus d'Hondt Divisor. Demikian pula dengan penyebaran untuk kursi yang akan dipilih melalui Mayoritarian di

¹¹ Dalam pembagian kursi proporsional dan distrik, tim menggunakan rumus d'Hondt Divisor (1,2,3.....dst) dengan alasan penggunaan sistem d'Hondt divisor lebih mendorong ke arah terbentuknya multipartai yang moderat. Penggunaan rumus ini secara konsisten digunakan pada tahap pembagian kursi DPR Proporsional dan Distrik, serta pada tahap konversi suara menjadi kursi partai pada daftar PR.

setiap daerah pemilihan. Karena besaran *district magnitude* mayoritarian adalah $M=1$, maka pada tahap pertama, masing-masing provinsi diberikan kuota 1 kursi. Sisanya ditentukan dengan menggunakan rumus d'Hondt Divisor.

Tabel 3. Tahapan penyebaran jumlah kursi DPR (PR dan M) di Setiap Provinsi/Daerah Pemilihan

Sistem	Tahap 1	Tahap 2
PR	Masing-masing provinsi memperoleh kuota awal 2 kursi	Penentuan kursi selebihnya (326 kursi) melalui rumus d'Hondt Divisor
Jumlah	66 kursi (33 provinsi)	326 kursi
Mayoritarian	Masing-masing provinsi memperoleh kuota awal 1 kursi	Penentuan kursi selebihnya (135) kursi melalui rumus d'Hondt Divisor
Jumlah	33 kursi (33 provinsi)	d'Hondt Divisor

Sumber: Tabel dibuat oleh tim kajian

Adapun tahapan-tahapan sebagai berikut:

A. Pembagian Kuota PR Anggota DPR (70%) atau setara dengan 392 kursi.

1. Tahap 1: tentukan nilai 1 kursi anggota DPR, dengan rumus jumlah penduduk/kursi proporsional anggota DPR.
2. Tahap 2: memberikan 2 kursi untuk masing-masing provinsi (karena penentuan daerah pemilihan telah ditetapkan 2-5 kursi. Yang berarti setiap daerah pemilihan minimal memperoleh dua kursi dan maksimal lima kursi). Jumlah kursi yang sudah dibagi pada tahap ini sebanyak 66 kursi (masih sisa 326 kursi).
3. Tahap 3: Menentukan jumlah penduduk baru dengan cara: mengurangi jumlah penduduk awal dengan nilai 2 kursi.
4. Tahap 4: Membagi jumlah penduduk baru dengan rumus d'Hondt Divisor (1,2,3.....dst sampai habis).
5. Tahap 5: Menentukan peringkat hasil penghitungan d'Hondt Divisor. Peringkat 1-326 itulah yang memperoleh kuota kursi untuk masing-masing provinsi.

B. Pembagian Kuota Distrik Anggota DPR (30%) atau setara dengan 168 kursi.

1. Tahap 1: tentukan nilai 1 kursi anggota DPR, dengan rumus jumlah penduduk/kursi distrik anggota DPR.
2. Tahap 2: memberikan 1 kursi untuk masing-masing provinsi (karena pada prinsipnya setiap provinsi menerima kuota 1 kursi). Sehingga pada tahap ini kuota kursi distrik yang telah dibagi sebanyak 33 kursi (sisa 138 kursi).
3. Tahap 3: Menentukan jumlah penduduk baru dengan cara: mengurangi jumlah penduduk awal dengan nilai 1 kursi distrik.
4. Tahap 4: Membagi jumlah penduduk baru dengan rumus d'Hondt Divisor (1,2,3.....dst sampai habis).
5. Tahap 5: Penentuan peringkat hasil penghitungan D'Hondt Divisor. Peringkat 1-135 itulah yang memperoleh kuota kursi untuk masing-masing provinsi.

6. Penentuan Jumlah Daerah Pemilihan Proporsional dan Distrik

Jumlah dapil Proporsional ditentukan atas dasar prinsip kisaran kursi besaran daerah pemilihan yang telah ditetapkan. Kisaran kursinya adalah 2-5, artinya setiap daerah pemilihan secara konsisten diberlakukan masing-masing daerah pemilihan maksimal 5 kursi. Sehingga diperoleh rumus: jumlah kuota kursi provinsi dibagi kisaran kursi maksimal dari pemilihan (jumlah kuota kursi provinsi/5 kursi). Hasilnya adalah jumlah daerah pemilihan di setiap provinsi. Sementara itu, jumlah daerah pemilihan distrik karena dalam MMM ini menggunakan *single member constituency*, maka jumlah sebaran kuota kursi setiap provinsi sekaligus menunjukkan jumlah distriknya (atau terdapat 168 distrik).

Hasil simulasi pembagian kuota kursi 70% PR dan 30% Mayoritarian yang telah dilakukan oleh tim, secara garis besar dapat dibandingkan perbedaannya dengan kuota kursi Pemilu 2014 sebagai berikut:

Tabel 4. Perbandingan pembagian Dapil Pemilu 2014 dengan Dapil Campuran Hasil Simulasi Tim

Keterangan: Jumlah Anggota DPR 2014: 560 (Sistem Proporsional) Simulasi TIM: Proporsional (392) dan Distrik (168)

NO	Provinsi	Pemilu 2014		Simulasi TIM dengan komposisi 70:30			
		Jumlah Dapil	Jumlah Kursi	Jumlah Kursi PR	Jumlah Dapil PR*	Jumlah Dapil Distrik	Jumlah Kursi Distrik
1	Nanggroe Aceh Darussalam	2	13	8	2	4	4
2	Sumatera Utara	3	30	24	5	10	10
3	Sumatera Barat	2	14	9	2	4	4
4	Riau	2	11	10	2	4	4
5	Kepulauan Riau	1	3	2	1	3	3
6	Jambi	1	7	5	1	6	6
7	Sumatera Selatan	2	17	13	2	2	2
8	Kep. Bangka Belitung	1	3	2	1	6	6
9	Bengkulu	1	4	3	1	1	1
10	Lampung	2	18	15	3	2	2
11	DKI Jakarta	3	21	15	3	6	6
12	Jawa Barat	11	91	64	12	24	24
13	Banten	3	22	16	3	20	20
14	Jawa Tengah	10	77	52	10	3	3
15	DI Yogyakarta	1	8	5	1	23	23
16	Jawa Timur	11	87	60	12	6	6
17	Bali	1	9	6	2	3	3
18	Nusa Tenggara Barat	1	10	8	2	4	4
19	Nusa Tenggara Timur	2	13	8	2	4	4
20	Kalimantan Barat	1	10	8	2	4	4
21	Kalimantan Tengah	1	6	4	1	2	2
22	Kalimantan Selatan	2	11	6	2	3	3
23	Kalimantan Timur	1	8	6	2	3	3
24	Sulawesi Utara	1	6	4	1	2	2
25	Gorontalo	1	3	2	1	2	2
26	Sulawesi Tengah	1	6	4	1	5	5
27	Sulawesi Selatan	3	24	15	3	2	2
28	Sulawesi Tenggara	1	5	4	1	1	1
29	Sulawesi Barat	1	3	2	1	2	2
30	Maluku	1	4	2	1	2	2
31	Maluku Utara	1	3	2	1	1	1
32	Papua	1	10	6	1	3	3
33	Papua Barat	1	3	2	1	1	1
	Jumlah	77	560	392	85	168	168

* Jumlah dapil Proporsional ditentukan atas dasar prinsip kisaran kursi besaran daerah pemilihan yang telah ditetapkan. Kisaran kursinya adalah 2-5, artinya setiap daerah pemilihan secara konsisten diberlakukan masing-masing daerah pemilihan maksimal 5 kursi. Sehingga diperoleh rumus: jumlah kuota kursi provinsi dibagi kisaran kursi maksimal dari pemilihan (jumlah kuota kursi provinsi/5 kursi). Hasilnya adalah jumlah daerah pemilihan di setiap provinsi.

Dari simulasi yang dilakukan oleh kajian ini, terlihat bahwa ada perbedaan yang signifikan antara distribusi kursi PR dan Distrik dan daerah pemilihan untuk setiap provinsi dengan pembagian kuota dan distribusi kursi pada Pemilu 2014. Besaran daerah pemilihan (2-5) melahirkan 85 daerah pemilihan dengan jumlah kursi sebanyak 392 dan 168 distrik. Dari segi proporsi antara Pulau Jawa dan Luar Jawa relatif seimbang, untuk PR proporsinya 54,33 % wilayah

Pulau Jawa, dan 45,66% wilayah Pulau Luar Jawa. Sementara untuk pembagian distriknya kebalikannya, untuk distribusi kursi DPR distrik di Luar Pulau Jawa sebanyak 55,95% dan Pulau Jawa sebanyak 44%. Hal ini disebabkan karena besaran wilayah Pulau Luar Jawa lebih banyak dan lebih luas dibandingkan dengan Pulau Jawa. Dari simulai perbandingan dapil pada tabel 2 dan tabel 8 di atas, hasil simulasi yang dilakukan oleh tim lebih menunjukkan nilai yang setara dalam

besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) dibandingkan dengan besaran daerah pemilihan pada Pemilu 2014.

7. Konversi Suara Partai menjadi Kursi

Ada dua jenis konversi suara dalam sistem pemilu paralel (MMM) yakni suara distrik dan suara proporsional (suara partai). Oleh karena itu, dalam desain ini juga ada dua jenis konversi suara pemilih baik ke partai (*list tier*) maupun ke daftar orang (*nominal tier*) pada distrik.

A. Nominal Tier pada Distrik

Dalam desain ini untuk *nominal tier* dianut prinsip *single member constituency* atau berwakil tunggal. Oleh karena itu, anggota DPR yang menjadi pemenang pada *nominal tier* berlaku prinsip *electoral system first past the post (FPTP)* calon di distrik yang memperoleh suara terbanyak adalah calon yang terpilih sebagai anggota DPR yang mewakili distrik tersebut. Satu distrik adalah satu orang yang terpilih.

B. List Tier pada Proporsional

Sementara itu untuk calon yang terpilih pada PR, tahapannya adalah pertama-tama dilakukan konversi suara menjadi kursi partai; dan kedua, dari kursi partai itulah akan ditentukan siapa yang akan menduduki kursi yang diperoleh oleh partai politik di suatu daerah pemilihan sesuai dengan daftar tertutup yang telah disusun oleh partai.

Proses konversi suara menjadi kursi partai digunakan model rumus d'Hondt Divisor (dengan bilangan pembagi 1,2,3....dst).¹² Tahapan konversi suara menjadi kursi partai (Proporsional) adalah sebagai berikut:

- Masing-masing perolehan suara partai politik dijumlahkan.
- Tahap berikutnya: bagi masing-masing perolehan suara partai tersebut dengan rumus d'Hondt Divisor (1,2,3....dst).
- Tahap berikutnya adalah melakukan peringkat hasil pembagian perolehan suara partai dengan rumus d'Hondt Divisor (1,2,3....dst).

¹² *Ibid.*, hlm. 29-32.

Tabel 5. Simulasi Konversi Perolehan Suara Partai dengan rumus D'Hondt Divisor untuk PR

Nama Partai	Perolehan Suara	Pembagian dengan rumus d'Hondt Divisor				
		1	2	3	4	5
Partai A	48	48	24	16	12	9,6
Partai B	25	25	12,5	8,33	6,25	5
Partai C	13	13	6,5	4,33	3,25	2,6
Partai D	9	9	4,5	3	2,25	1,8
Partai E	4	4	2	1,33	1	0,8
Partai F	1	1	0,5	0,33	0,25	0,2

Jumlah Perolehan Suara : 100 persen

Kursi : 6

Hasil peringkat (terbesar ke terkecil) pembagian dengan d'Hondt Divisor untuk memperoleh 6 kursi adalah (urutan tertinggi 1-6).

Tabel 6. Ranking dan Perolehan Kursi

No. Kursi	Ranking hasil pembagaian d'Hondt Formula	Partai	Perolehan Kursi	Jumlah
1	48	Partai A	Partai A	3
2	25	Partai B	Partai B	2
3	24	Partai A	Partai C	1
4	16	Partai A		
5	13	Partai C		
6	12,5	Partai B		
				6

8. Tata Cara/Teknik Penghitungan dan Penentuan Calon

Teknik penghitungan, pada daerah dengan *single member distrik* (daftar nominal), tentu berlaku prinsip distrik (pemenang akan mengambil kursi dengan mekanisme sistem *ranking*), sedangkan untuk sistem proporsionalnya dapat menggunakan rumusan d'Hondt Divisor. Sementara itu, untuk penentuan calon yang paling mendasar terletak pada daftar proporsional tertutup, bagaimana sebenarnya partai politik memperoleh kursi yang akan ditransformasikan menjadi miliki calon tertentu pada sebuah partai politik. Mekanisme ini ditentukan pada tingkat internal partai, karena partailah yang berhak menentukan suara partai tersebut yang akan jatuh pada urutan kursi pertama, kedua, dan seterusnya. Sedangkan yang menang pada distrik secara otomatis akan menjadi calon terpilih.

Dalam menjaga kualitas demokrasi dan kejujuran serta keadilan pemilu MMM, basis penghitungan suara didasarkan pada basis data TPS dan tidak didasarkan pada basis data pemilihan yang sifatnya berjenjang.

9. Kertas Suara dan Pemberian Suara

Kertas suara (*ballot*) dalam sistem pemilu paralel hanya menggunakan satu jenis kertas suara. Hal ini berkaitan dengan sah tidaknya pemberian suara oleh pemilih. Dalam MMM, suara dianggap sah apabila ada hubungan dalam memilih oleh seorang pemilih antara daftar proporsional (partai) dengan calon distrik dari partai yang bersangkutan. Sebagai contoh, jika seorang memilih partai A (pada daftar proporsionalnya) maka calon distrik yang harus dipilih adalah calon dari partai A. Jika pada calon distrik pemilih tersebut memilih calon dari partai lain (Partai B, C atau D) maka suara tersebut dinyatakan tidak sah.

Penutup: Beranikah Indonesia Beralih ke Sistem Pemilu Paralel

Sebagaimana diuraikan sebelumnya *redesign* sistem pemilu dari proporsional menjadi sistem MMM pada dasarnya bertujuan untuk melakukan penyederhanaan partai, terciptanya akuntabilitas, representasi keterwakilan politik hasil pemilu, dan mendorong efektivitas pemerintahan. Keberhasilan penerapan sistem MMM sebagai pengganti sistem proporsional hanya akan berjalan dengan baik di Indonesia manakala ada *good will* dari DPR dan pemerintah untuk secara sungguh-sungguh mengkaji sistem pemilu yang terbaik yang cocok bagi Indonesia dengan parameter tujuan yang ingin dikehendaki. Dalam konteks ini, tim P2P LIPI memandang bahwa Sistem Pemilu Paralel dapat menjawab sejumlah kebutuhan seperti yang telah disampaikan di atas yaitu, membenahi kelemahan mendasar sistem pemilu proporsional, menciptakan pemenang mayoritas minimal di DPR, menyederhanakan partai secara alamiah, yang pada akhirnya akan memperkuat sistem presidensial.

Pembuktian atas bekerjanya Sistem Pemilu Paralel di atas telah diuji coba oleh tim peneliti dengan melakukan simulasi menggunakan data Pemilu 2009 dan Pemilu 2014 yang hasilnya antara lain sesuai dengan asumsi awal pada saat proses pencarian, bahwa Sistem Pemilu Paralel dapat menciptakan pemenang pemilu mayoritas minimal di parlemen. Hasil simulasi dengan data Pemilu 2009 menunjukkan pemenang pemilu memperoleh 36% suara, sedangkan hasil simulasi

dengan data Pemilu 2014 menggambarkan pemenang pemilu memperoleh 26% suara.

Dalam konteks mencari jalan keluar untuk membenahi kelemahan sistem pemilu di Indonesia, tim kajian pemilu P2P LIPI bukan saja telah menghasilkan kajian akademik dan teoretis sejak 2012. Pada kajian 2013 dan 2014 tim juga telah mengaplikasikan cara kerja Sistem Pemilu Paralel yang dibuktikan dengan simulasi dengan menggunakan data Pemilu 2009 dan Pemilu 2014 untuk menjawab keragu-raguan pelbagai pihak bahwa Sistem Pemilu Paralel tidak cocok bagi Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Asfar, Muhammad (Ed.). 2002. *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*. Surabaya: Pusat Studi Demokrasi dan HAM bekerja sama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia.
- Basyar, M. Hamdan dan Freddy L Tobing (Eds.). 2010. *Kepemimpinan Nasional, Demokrasi dan Tantangan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bhakti, Ikrar Nusa dan Riza Sihbudi (Eds.). 2001. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*. Bandung: Mizan.
- Cheibub, Jose Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge.
- Colomer, Josep M. (Ed.). 2004. *Handbook of Electoral System Choice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Diamond, Larry dan Marc F Plattner (Eds.). 2006. *Electoral Systems and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ferrara, Federico, Erik S. Herron, dan Misa Nishikawa. 2005. *Mixed Electoral Systems Contamination and Its Consequences*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gallagher, Michale dan Mitchell, Palu. 2005. *The Politics of Electoral System*. New York: Oxford University Press.
- Haris, Syamsuddin (Ed.). 2005. *Pemilu Langsung di Tengah Oligarkhi Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*. Jakarta: Gramedia.
- IDEA. 2005. *Electoral System Design: An Overview of the New International IDEA Handbook*. Sweden: The International IDEA.

- Lijphart, Arend (Ed.). 1995. *Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial*. Terjemahan. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Linz, Juan dan Velensuela, Arturo (Eds.). 1994. *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Jilid 2. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. et.al. 2001. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*. Bandung: Mizan.
- Pamungkas, Sigit. 2011. *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*. Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism.
- Renwick, Alan. 2010. *the Politics of Electoral Reform: Changing the Rule of Democracy*. New York: Cambridge.
- Shugart, Matthew Soberg dan Martin P Wattenberg (Eds.). 2001. *Mixed-Member Electoral Systems The Best of Both Worlds?*. New York: Oxford University Press.

Jurnal

Partnership *Policy Paper* No. 3/2011. Membangun Pemerintahan Presidensial yang Efektif Melalui Desain Sistem Pemilihan Umum.