

Daerah Pemilihan, Proporsionalitas, dan Fragmentasi Sistem Kepartaian

August Mellaz dan Pipit R. Kartawidjaja

Abstrak

Proporsional tidaknya suatu pemilu terkait erat dengan besaran daerah pemilihan; penambahan kursi dalam setiap daerah pemilihan akan meningkatkan proporsionalitas, oleh karena tingkat deviasi (disproporsionalitas) semakin menurun. Namun, meningkatnya proporsionalitas sebagai akibat dari penambahan kursi di setiap daerah pemilihan, berbanding terbalik dengan tingkat fragmentasi sistem kepartaian. Dimana semakin meningkat jumlah kursi yang dialokasikan dalam setiap daerah pemilihan (proporsionalitas yang meningkat), maka fragmentasi sistem kepartaian juga semakin meluas.

Keywords: daerah pemilihan, proporsionalitas, fragmentasi sistem kepartaian.

Pendahuluan

Berangkat dari preposisi di atas maka perumusan formula undang-undang pemilu, seharusnya merupakan kaitan antara aspek besaran kursi daerah pemilihan yang memberi pengaruh langsung pada meningkat-menurunnya derajat proporsionalitas suatu pemilu. Kedua, semakin proporsional suatu pemilu (penambahan kursi pada setiap daerah pemilihan), maka fragmentasi politik sistem kepartaian juga akan semakin meningkat.¹ Oleh karena itu, upaya perbaikan yang harus dipikirkan oleh

* August Mellaz, saat ini Penulis aktif di Sindikasi Pemilu & Demokrasi. Pipit R. Kartawidjaja, Watch Indonesia eV Berlin

¹ Douglas W. Rae, "The Political Consequences of Electoral Laws". (New Haven and London, Yale University 1967), hlm 115--117

para perumus undang-undang dan pembaharu pemilu adalah mengkaitkan konsekuensi politis dari perumusan formula pemilu tersebut. Sehingga dapat dikalkulasi secara jelas, apakah proporsionalitas pemilu (pengurangan jumlah alokasi kursi daerah pemilihan), atau peningkatan fragmentasi sistem kepartaian (menambah alokasi kursi daerah pemilihan) yang akan menjadi korban. Tentu saja, ini bukan isu yang sederhana untuk dipilih dalam merekomendasikan formula kebijakan dalam perumusan undang-undang pemilu.

Perumusan formula pemilu seharusnya beranjak dari upaya untuk mengkombinasikan antara meningkatnya proporsionalitas dengan kadar keterwakilan lebih tinggi, sekaligus menjaga fragmentasi sistem kepartaian agar tidak meluas, sehingga sistem kepartaian sederhana dapat terbentuk. Lagi-lagi bukan perkara yang jawabannya mudah dicari. Ada semacam dalil umum bahwa meski sistem proporsional dianggap lebih mewakili berbagai kelompok politik dibanding sistem lain. Namun, problem utama sistem proporsional dimana pun juga adalah fragmentasi politik, yang dianggap sebagai biang terhadap ketidakstabilan sistem politik dan kepartaian.² Oleh karena itu bagaimana mendesain sistem pemilu yang hasilnya proporsional, sekaligus memberikan insentif bagi penguatan sistem kepartaian, baik melalui koalisi atau merger yang bersifat institusional dibandingkan psikologis, menjadi pemikiran dan diterapkan dalam pengembangan sistem ini.³

Setumpuk Masalah Pemilu 2004

Dalam konteks sistem kepartaian dan pelaksanaan pemilu di Indonesia, maka kajian ini beranjak pada mandat yang menjadi misi undang-undang itu sendiri, antara lain menjaga proporsionalitas dan kadar keterwakilan lebih tinggi, mengakomodasi keterwakilan perempuan, mewujudkan pemerintahan yang kuat, pembentukan parlemen yang efektif, multikepartaian sederhana, sekaligus pembangunan sistem kepartaian.

² Terutama dalam sistem multi partai, karena jumlah partai politik yang dapat berubah-ubah. Datang dan pergi, sedang yang lain berubah bentuk; sebagian merger, sebagian lain mengecil (splinter). Cairnya kondisi partai ini sering mengakibatkan munculnya insstabilitas sistem politik. Untuk lebih detail lihat, Balinsky-Young, Fair Representation, *“Meeting the Ideal of One Man, One Vote”*, (Brooking Institution Press, Washington DC, 2001), hlm 89.

³ Ibid

Pelaksanaan Pemilu 2004 menyisakan berbagai masalah yang tidak sederhana sekaligus pelanggaran terhadap undang-undang. Namun berbagai masalah tersebut hingga saat ini justru kurang mendapatkan perhatian yang layak dari banyak kalangan untuk memperbaikinya. Bahkan dalam perumusan rancangan undang-undang pemilu mendatang, kemungkinan besar masalah tersebut justru akan terulang. Mulai dari pelanggaran kuota alokasi kursi dan batasan kursi di setiap daerah pemilihan, disproporsionalitas hasil pemilu, dan tidak kalah penting fragmentasi sistem kepartaian yang semakin meluas.⁴ Beberapa masalah tersebut, antara lain:

1. Pelanggaran Batasan Kursi Daerah Pemilihan

Berangkat dari pengalaman pelaksanaan Pemilu 2004, berbagai problem muncul seiring dengan penentuan besaran kursi antara 3-12 kursi dalam setiap daerah pemilihan, baik untuk pemilihan anggota DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Setidaknya ada 24 daerah pemilihan pada Pemilu 2004 melanggar ketentuan undang-undang dengan variasi antara 13-27 kursi.

Tabel 1.1.
Daerah Pemilihan Pada Pemilu 2004 Melebihi 12 Kursi

NO	PEMILU	DAPIK	KURSI
1	DPRD Kabupaten	Kabupaten Maluku Tenggara	17
2	DPRD Prov	Sumatera Utara 1 (Kota Medan)	14
3	DPRD Kota	Pekanbaru 3	14
4	DPRD Kota	Bengkulu 1	16
5	DPRD Provinsi	Kepulauan Riau 4	21
6	DPRD Kota	Cimahi 1	17
		Cimahi 2	13
7	DPRD Kota	Magelang 1	13
8	DPRD Provinsi	Yogyakarta 2	14
		Yogyakarta 4	16
9	DPRD Kota	Mojokerto 2	14
10	DPRD Provinsi	Banten 1	15
		Banten 3	27

⁴ Lebih detail lihat, Pipit R. Kartawidjaya-Sidik Pramono "Akal-akalan Daerah Pemilihan", (Perludem, 2005), hlm. 3-141.

11	DPRD Kota	Denpasar 1 Denpasar 3	20 13
12	DPRD Kota	Mataram 3 (terdiri dari 3 kecamatan –berbeda dengan yang lain yang hanya terdiri dari 1 kecamatan)	13
13	DPRD Kota	Waringin Barat 2	13
14	DPRD Kota	Palangka Raya 1 (terdiri dari 3 kecamatan –berbeda dengan yang lain yang hanya terdiri dari 1 kecamatan)	13
15	DPRD Kota	Balikpapan 4	13
16	DPRD Kota	Palopo 2 (terdiri dari 2 kecamatan – berbeda dengan yang lain yang hanya terdiri dari 1 kecamatan)	13
17	DPRD Kota	Sorong 2	17
18	DPRD Prov	Sultra 5 (terdiri dari 5 kabupaten – berbeda dengan yang lain yang hanya terdiri dari 1 kabupaten)	13
19	DPRD Provinsi	Maluku 3 (terdiri dari 2 kabupaten – berbeda dengan yang lain yang hanya terdiri dari 1 kabupaten)	14
20	DPRD Provinsi	NTB 4	14

(Tabel diolah dari Peta Daerah Pemilihan, <http://www.kpu.go.id/peta/>)

Beranjak dari data tentang pelanggaran alokasi kursi daerah pemilihan yang melebihi kuota seperti di atas, maka problem serupa kelihatannya bakal terulang. Saat ini beberapa usulan tentang berapa alokasi kursi dalam setiap daerah pemilihan mulai muncul. Dengan alasan penyederhanaan sistem kepartaian, maka usulan untuk mengurangi jumlah alokasi kursi daerah pemilihan menjadi 3-7 kursi atau lebih kecil dibanding dengan pemilu lalu, kelihatannya mendapatkan momentumnya.

Namun, benarkah isu besaran alokasi kursi antara 3-7 kursi per daerah pemilihan seperti yang berkembang saat ini dapat terpenuhi? Dengan kata lain daerah pemilihan yang merupakan wilayah administrasi pemerintahan (Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan) dapat terpenuhi tanpa melanggar undang-undang seperti tahun 2004. Jika alokasi kursi tahun 2004 antara 3-12 kursi saja tidak tercapai, apalagi dengan 3-7 kursi. Berangkat dari beberapa argumentasi: *pertama*, penambahan dan mobilitas penduduk pada pemilu 2004 tentu akan

berbeda dibanding 2009. Konsekuensinya akan ada daerah-daerah pemilihan yang akan mengalami peningkatan maupun penurunan jumlah penduduknya. Sehingga bisa terjadi suatu daerah pemilihan yang berkursi kurang dari 3, ataupun berkursi lebih dari 7. Tentu saja pelanggaran undang-undang akan terjadi lagi. Misalnya Kabupaten Sidoarjo yang sebagian penduduknya berpindah lokasi karena banjir lumpur, dimana ada Pemilu 2004 gabungan Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo merupakan daerah pemilihan untuk DPR RI dan DPRD Provinsi Jawa Timur. Dengan perpindahan penduduk Sidoarjo akibat banjir lumpur, berkonsekuensi pada alokasi kursi berdasarkan jumlah penduduknya bisa turun. Sedangkan wilayah sekitarnya bisa saja bertambah lebih dari 12.

Kedua, jika besaran alokasi 3-7 kursi per daerah pemilihan akan dipaksakan, konsekuensi lain yang akan muncul adalah pemecahan wilayah administrasi. Misalnya Kabupaten/Kota ataupun Kecamatan yang harus dipecah menjadi beberapa bagian agar maksimal jumlah kursi menjadi 7 dapat terpenuhi. Persoalannya kita tidak mengenal pemecahan wilayah administrasi pemerintahan tersebut. Tidak saja karena faktor keberadaan penduduk/pemilih yang secara administratif tercatat dalam daerah tersebut, maupun faktor geografis yang melatarbelakanginya (keeratan, soliditas, etnis, dan sebagainya).

Masalah lain yang akan muncul adalah, pemecahan terhadap struktur organisasi partai politik yang selama ini berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan (DPD atau DPW untuk Provinsi, DPC untuk Kabupaten/Kota, dan Anak Cabang (PAC) untuk tingkat kecamatan), menjadi berdasarkan daerah pemilihan. Ambil contoh daerah pemilihan untuk DPRD Provinsi Banten 3, yakni Kabupaten Tangerang yang berkursi 27 (melanggar batasan 12 kursi). Dengan kursi 3-7, apakah akan berarti akan dipecah menjadi 3 atau 4 daerah pemilihan, yang juga berarti struktur partai politik juga akan dipecah misalnya DPC 1, 2, 3, atau 4. Tentu jika struktur partai dipecah, maka menjadi pertanyaan apakah partai politik siap dengan pemecahan struktur ini dan juga akibatnya pada mekanisme internal dalam pengambilan keputusannya.

Sebagai catatan tersendiri dari bagian ini dalam penentuan besaran daerah pemilihan 2004, adalah terjadinya tabrakan antara struktur organisasi partai politik dengan pembentukan daerah pemilihan.

Masalah ini pada akhirnya menimbulkan problem internal partai yang sulit diatasi. Bahkan keputusan partai politik tingkat pusat juga tidak dapat berfungsi sebagai mekanisme pemecahan masalah yang efektif. Problem ini muncul oleh karena UUD 1945 dan UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum yang dasarnya memiliki penghormatan terhadap kehadiran, keberadaan, dan peranan partai politik. Sedangkan, pada Pemilu 2004 mayoritas daerah pemilihan untuk tingkat provinsi merupakan gabungan dari 2-6 Kabupaten/Kota (56%), dan untuk daerah pemilihan Kabupaten/Kota merupakan gabungan dari 2-11 Kecamatan (84%). Masalah ini makin berlanjut dengan adanya instruksi DPP (Dewan Pimpinan Pusat) yang menyatakan bahwa setiap ketua PAC (Pimpinan Anak Cabang/Kecamatan) berhak untuk dicalonkan pada nomor urut satu.⁵

Berdasarkan argumentasi yang disebutkan di atas, maka mempertahankan alokasi 3-12 kursi untuk tiap daerah pemilihan dalam pemilu 2009 tidaklah masuk akal apalagi jika saat ini justru menucul usulan alokasi 3-7 kursi saja.

2. Menjauhnya Proporsionalitas, Teraihnya Disproporsionalitas

Problem lain dari Pemilu 2004 lalu adalah tidak tercapainya mandat undang-undang pemilu, penerapan sistem pemilu yang proporsional dengan kadar keterwakilan lebih tinggi. Sebagai indikator dalam mengukur tercapainya hasil yang proporsional dari suatu pemilu, maka kita dapat beranjak dari beberapa indikator di bawah;

- a. 1. **Alokasi Kursi Provinsi.** Misalnya daerah pemilihan DPR RI, dimana Jabar VI (6 kursi), sedangkan Jabar V (12 kursi). Untuk Jabar VI yang berkursi 6 maka ambang terselubung ($1/12=8\%$), hal ini berarti bahwa untuk mendapatkan satu kursi di daerah pemilihan berkursi 6, maka satu partai politik harus mampu meraih suara pemilih sebesar 8%. Sedangkan pada Jabar V ambang terselubung ($1/24=4\%$), berarti bahwa partai politik harus mampu meraup perolehan suara sah sebesar 4%, agar mendapatkan satu kursi.⁶ Ini

⁵ Lebih lanjut lihat Pipit R. Kartawidjaya, "Catatan Atas Pemilu Legislatif 2004", (INSIDE-Watch Indonesia, 2004), hlm. 97

⁶ Lebih lanjut tentang *threshold* matematis dan cara perhitungan, lihat Pipit R. Kartawidjaya "Matematika Pemilu", editor Sidik Pramono, (INSIDE, Januari 2004), hlm. 32.

berarti harga kursi di daerah Jabar VI lebih mahal dibanding Jabar V. Di banyak negara, besaran kursi yang senjangnya jauh semacam ini dimintakan uji pada Mahkamah Konstitusi.⁷

2. Formasi Besaran Kursi Genap dan Ganjil Pada Daerah Pemilihan.

Formasi kursi daerah pemilihan akan menimbulkan konsekuensi yang berbeda. Jika kursi di daerah pemilihan tersebut ganjil (3,5,7, dst), maka parpol terkuat di daerah pemilihan tersebut akan diuntungkan. Sedangkan untuk daerah pemilihan berkursi genap (4,6,8, dst...), biasanya parpol kedua terkuat di daerah pemilihan tersebut yang akan diuntungkan. Efek ini akan sangat terasa pada daerah pemilihan 3-7 kursi dibandingkan daerah pemilihan 3-12.⁸

b. Senjang Prosentase Suara Dengan Kursi.

Alat ukur lain dalam menghitung proporsional tidaknya hasil pemilu adalah dengan mengukur senjang prosentase perolehan suara partai politik. Berdasarkan dengan prosentase kursinya di parlemen, hasil Pemilu 2004 menunjukkan bahwa disproporsionalitas terjadi, dan bukan konsentrasi yang tinggi. Apakah ini bukan berarti pencideraan mandat proporsionalitas dari suatu undang-undang, ataukah kita terima sebagai konsekuensi penerapan sistem belaka? Apakah hal ini berarti, kita perlu mendefinisikan ulang apa yang dimaksud dengan proporsional dalam undang-undang kita?

Proporsional tidaknya hasil pemilu juga merupakan kombinasi antara besaran kursi daerah pemilihan, dan penggunaan metode penghitungan suara dalam mengkonversi kursi di parlemen. Ketentuan penghitungan habis kursi pada setiap daerah pemilihan dengan penggunaan metode Kuota varian Hare/Niemeyer/Hamilton-Largest Remainders (Kuota-

⁷ Lihat, Keputusan Mahkamah Federal Nomor, 1P.267/2002/sth, Sidang 18 Desember 2002 di Kota Lausanne. Keputusan Mahkamah Federal Swiss (Bundesgericht) memenangkan gugatan Partai Hijau cabang Zurich yang menyatakan bahwa, "Besaran daerah pemilihan antara 1 sampai 19 kursi untuk pemilihan DPRD Kotamadya Zurich dalam Pemilu 3 Maret 2002, dianggap tidak proporsional dan bertentangan dengan Konstitusi". Untuk lebih detail lihat, Opcit, Pipit R. Kartawidjaja, hlm 90.

⁸ Dieter Nohlen, 'Wahlrecht und Parteiensystem', (Opladen 2000), hal 87-88. Bahwa jumlah kursi setiap daerah pemilihan dan formasi ganjil-genapnya, berpengaruh pada tingkat kesulitan parpol dalam memperoleh kursi beserta proporsionalitasnya.

LR), atau di Indonesia disebut Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dengan Sisa Suara Terbesar, justru menghasilkan disproportionalitas. Tabel di bawah ini menunjukkan disproportionalitas yang justru terjadi dalam sistem pemilu proporsional Indonesia:

Tabel 2.1. Perolehan Kursi DPR RI Pemilu 2004

No. Urut	Partai Politik	Jumlah Suara	Jumlah Kursi	% Suara	% Kursi
20.	GOLKAR	24.480.757	128	21,58%	23,27%
18.	PDIP	21.026.629	109	18,53%	19,82%
15.	PKB	11.989.564	52	10,57%	9,45%
5.	PPP	9.248.764	58	8,15%	10,55%
9.	DEMOKR AT	8.455.225	57	7,45%	10,36%
16.	PKS	8.325.020	45	7,34%	8,18%
13.	PAN	7.303.324	52	6,44%	9,45%
3.	PBB	2.970.487	11	2,62%	2,00%
17.	PBR	2.764.998	13	2,44%	2,36%
19.	PDS	2.414.254	12	2,13%	2,18%
14.	PKPB	2.399.290	2	2,11%	0,36%
10.	PKPI	1.424.240	1	1,26%	0,18%
6.	PDK	1.313.654	5	1,16%	0,91%
8.	PNBK	1.230.455	1	1,08%	0,18%
21.	PANCASI LA	1.073.139	0	0,95%	0,00%
1.	PNI	923.159	1	0,81%	0,18%
12.	PNUI	895.610	0	0,79%	0,00%
24.	PELOPO R	878.932	2	0,77%	0,36%
11.	PPDI	855.811	1	0,75%	0,18%
4.	MERDEK A	842.541	0	0,74%	0,00%
22.	PSI	679.296	0	0,60%	0,00%
7.	PIB	672.952	0	0,59%	0,00%

23.	PPD	657.916	0	0,58%	0,00%
2.	PBSD	636.397	0	0,56%	0,00%
	JUMLAH	113.462.414	550	100,00%	100,00 %

(diolah dari perolehan suara KPU)

Hasil Pemilu 2004 menunjukkan bahwa dalam sistem proporsional Indonesia, untuk daerah pemilihan berkursi 3-12, dikombinasikan dengan metode kuota varian Hamilton/Hare/Niemeyer-Largest Remainder (BPP dengan Sisa Suara Terbesar), justru menghasilkan disproportionalitas. Sebagai contoh, fakta senjang perolehan suara PKB dengan PAN yang selisih lebih dari 4 juta suara. Ketika suara tersebut dikonversi dalam perhitungan kursi, memberikan kompensasi 10,57% perolehan suara sah PKB dengan 52 kursi, atau 9,45% total kursi DPR. Sedangkan untuk PAN yang perolehan suara nasionalnya hanya sebesar 6,44%, justru dikompensasi dengan 53 kursi atau sebesar 9,64% total kursi di DPR. Demikian juga dengan Partai Demokrat, dengan 8,4 juta suara atau sama dengan 7,45% suara sah nasional, dikompensasi dengan 57 kursi DPR atau setara dengan 10,36 % kursi di DPR.

3. Gagalnya Penyederhanaan Sistem Kepartaian

Terdapat beberapa variabel yang biasanya digunakan dalam memproyeksi potensi penyederhanaan sistem kepartaian di banyak negara. Variabel ini saling terkait satu dengan yang lain, di antaranya faktor keserentakan pelaksanaan pemilu, penetapan besaran ambang batas (*electoral threshold*), dan indeks jumlah efektif partai politik di parlemen.

Berbagai cara untuk melakukan penyederhanaan kepartaian di parlemen. Langkah ini dapat ditempuh melalui koalisi atau gabungan parpol, *threshold* pada saat pemilu, besaran daerah pemilihan (jumlah kursi dalam satu daerah pemilihan) dan cara perhitungan (metoda kuota atau divisor). Cara lain adalah pemisahan pemilu DPR nasional dengan daerah. Partai politik kecil dapat saja hanya mengikuti pemilu di daerah, jika suatu saat membesar ikut pemilu nasional. Beberapa referensi yang

dapat kita tengok adalah sistem presidensialisme di Amerika Latin. Di sana penyelenggaraan pemilu DPR nasional dengan pemilihan presiden dilakukan secara serentak – terpisah dari pemilu legislatif daerah dan pilkada. Penyederhanaan parpol di parlemen semakin dapat berfungsi, jika presiden terpilih dengan mayoritas sederhana (Misalnya, Argentina 45 persen atau Ekuador 40 persen).⁹

Fragmentasi menjadi luas jika pemilu DPR Nasional terpisah dari pemilihan presiden. Oleh karena, setiap parpol berusaha meraup suara semaksimal mungkin, untuk menaikkan posisi tawarnya dalam koalisi pemilihan presiden. Dengan keserentakan, sejak awal parpol akan berusaha membentuk koalisi-koalisi.¹⁰

Begitu juga dengan penetapan besaran ambang batas atau *threshold* dan peruntukannya. *Threshold* biasanya digunakan dalam rangka keinginan untuk mewujudkan stabilitas sistem politik. Oleh karena itu per definisi konsep dan praktek pelaksanaannya “*electoral threshold adalah batas minimum suara yang harus dicapai baik oleh partai politik atau kandidat pada pemilu, persyaratan ini digunakan sebagai pemenuhan proporsi minimal suara dalam rangka mendapatkan kursi perwakilan*”.¹¹

Oleh karena itu, ketentuan *threshold* yang berlaku di berbagai negara di dunia merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh parpol atau kandidat agar perolehan suaranya disertakan dalam penghitungan guna memperoleh kursi. Jika perolehan suara partai atau kandidat tidak melampaui ambang yang ditetapkan, maka perolehan suara tersebut tidak disertakan dalam penghitungan kursi. Namun partai politik atau kandidat yang bersangkutan dapat terus mengikuti pemilu selanjutnya tanpa harus bergabung, ganti nama ataupun memenuhi persyaratan lain seperti yang diterapkan di Indonesia.

⁹ J. Mark Payne, et all: “*Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*”, (The Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, The John Hopkins University Press, Washington D.C 2002), hlm.72-73

¹⁰Opcit, J. Mark Payne, et all hlm. 65-72.

¹¹ Margaret Healy, “*Politics and Public Administration Group*”, (An Electoral Threshold for the Senate. 30 March 1999), Research note 19 1998-99 <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/1998-99/99rn19.htm>

Alat ukur lain dalam mengukur seberapa besar penyederhanaan sistem kepartaian dalam pemilu adalah dengan menghitung jumlah efektif partai di parlemen. Sementara itu, Laakso dan Taagepera mematematisasikan jumlah parpol itu dengan menerapkan definisi Jumlah Efektif Perolehan Suara Parpol. Dalilnya:¹²

$$N_v = \frac{1}{\sum_{i=1}^n v_i^2}$$

N_v : Effective Number of Parties Voters (ENPV), artinya parpol di luar parlemen disertakan
 v_i : Perolehan suara setiap parpol peserta pemilu dalam persen.

Dalil ini, bermanfaat untuk menghitung jumlah efektif parpol peserta pemilu, baik di dalam maupun yang berada di luar parlemen.

Berpedoman pada Sartori bahwa partai politik yang disertakan dalam penghitungan adalah yang berada dalam parlemen. Maka, jumlah efektif parpol berubah menjadi partai politik yang masuk ke parlemen, tidak tergantung pada besar kecilnya jumlah partai politik yang berkompetisi dalam pemilu. Besar tidaknya jumlah partai politik yang eksis dan ikut serta dalam pemilu tidak memberikan gambaran tentang karakter suatu sistem kepartaian.¹³

Karenanya dalil Laakso dan Taagepera diubah menjadi “**Jumlah Efektif Parpol Parlemen**” — dari ENP (The Effective Number of Parties) menjadi ENPP (The Effective Number of Parliament Parties). Dalilnya sama, Suara Voice v_i diganti dengan Kursi Seat s_i (dalam %).¹⁴:

$$ENPP = 1 / \left(\sum_{i=1}^n s_i \right)^2 = 1 / (s_1 + s_2 + s_3 + s_4 + \dots + s_n)^2$$

¹² Lebih lanjut improvisasi Markku Laakso dan Rein Taagepera dalam menghitung jumlah efektif parpol, lihat Arend Lijphart “*Electoral Systems And Party Systems: A Study Of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*”. (Oxford University 1994), hal. 68

¹³ Eckhard Jesse, “*Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*”, (Landeszentrale fuer politische Bildungsarbeit Berlin 1997), hlm. 188

¹⁴ Patrick Dumont — Jean-François Caulier, “*The Effective Number Of Relevant Parties*”, : How Voting Power Improves, (Laakso-Taagepera’s Index, December 11, 2003), hlm. 5; Hermann Schmitt, “*Multiple Parteienbindungen: Parteienbindungen der Schweizerinnen und Schweizer im internationalen Vergleich*”, (Jahreskongress der SVPW in Balstahl, 2-3.11.2000), hlm. 12.

24.	Partai KAMI			
25.	PUI			
26.	PAY			
27.	Partai Republik			
28.	Partai MKGR			
29.	PIB			
30.	Partai SUNI			
31.	PCD			
32.	PSII 1905			
33.	Masyumi Baru			
34.	PNBI			
35.	PUDI			
36.	PBN			
37.	PKM			
38.	PND			
39.	PADI			
40.	PRD			
41.	PPI			
42.	PID			
43.	Murba			
44.	SPSI			
45.	PUMI			
46.	PSP			
47.	PARI			
48.	PILAR			
Jumlah		462	100,0 0%	0,211896
			ENPP	4,71929
4 kursi masih porsi Timor-Timur http://www.kpu.go.id/Sejarah/pemilu1999.shtml				

Berdasarkan hasil penghitungan di atas, maka sistem kepartaian Indonesia yang terbangun terbukti tidak dipengaruhi oleh berapa banyak jumlah partai yang berkompetisi. Terbukti pada Pemilu 1999 dengan 48 partai politik yang bertarung, sistem kepartaian yang terbentuk adalah sistem 5 partai (4,7). Sebaliknya, dengan 24 partai politik yang berkompetisi pada pemilu 2004 justru menghasilkan sistem kepartaian 7 partai. Ini berarti bahwa sistem kepartaian pada tahun 1999 dengan 48 peserta ternyata lebih sederhana, dibandingkan dengan sistem kepartaian yang terbangun pada tahun 2004, meskipun jumlah kontesannya berkurang setengah dari pemilu sebelumnya. Angka ENPP ini oleh Eep Saefulloh Fattah disebut sebagai indikator peningkatan kualitas demokrasi suatu negara, berdasarkan jumlah efektif partai politik.¹⁵

¹⁵ 30 Pasal RUU Politik Bermasalah, Media Indonesia 23 Maret 2007. <http://www.media-indonesia.com/berita.asp?id=128083>

Fakta di atas menunjukkan, bahwa sistem yang diterapkan di Indonesia ternyata gagal dalam upayanya untuk menyederhanakan sistem kepartaian. Sekali lagi fakta-fakta yang dipaparkan diatas ingin menyatakan bahwa pembentukan pemerintahan yang kuat dan parlemen yang efektif, lebih potensial terwujud pada tahun 1999 dibanding 2004. Karena sistem kepartaian yang terbangun pada 1999 lebih sederhana, dan oleh karenanya lebih mudah pembentukan koalisi parlemen yang mapan guna mendukung pemerintahan yang terpilih.

Alternatif Menerobos Kebuntuan Pemilu 2009

Bagian ini berupaya mengajukan alternatif lain yang beranjak dari berbagai masalah yang menyeruak dalam pelaksanaan dan hasil Pemilu 2004. Berangkat dari niat bahwa sistem pemilu yang akan dibangun untuk 2009 sedapat mungkin dipatuhi dan tidak dilanggar seperti sebelumnya.

Oleh karena itu alternatif ini hanya mencoba untuk sedapat mungkin menerobos berbagai kebuntuan dalam perumusan formula bagi perbaikan kebijakan uu pemilu mendatang. Kedua, alternatif ini juga dimaksudkan sebagai upaya minimal yang dapat diajukan pada pembahasan RUU Pemilu yang saat ini sedang dalam pembahasan Panja DPR (Panitia Kerja) yang ditargetkan akan selesai pada akhir November 2007.

Alternatif yang diajukan ini tidak hanya materi-materi yang diharapkan dapat operasional dalam perumusan legislasi, tetapi yang lebih penting adalah menggugah kita untuk sedikit memperhatikan teknologi Pemilu 1999 yang pernah kita gunakan. Tentu saja beberapa argumentasi yang bisa kita ajukan, antara lain terpenuhinya proporsionalitas dengan kadar keterwakilan tinggi, prinsip pembentukan dan penetapan daerah pemilihan, dan pembangunan sistem kepartaian yang efektif. Dengan beberapa modifikasi dari prinsip Pemilu 1999, beberapa mandat seperti yang disebutkan dapat diyakini akan terpenuhi.

Pembagian dan Besaran Alokasi Kursi Daerah Pemilihan

Pengalaman Pemilu 2004 dengan alokasi kursi antara 3-12, ternyata menghasilkan pelanggaran undang-undang, karena 24 daerah pemilihan kursinya antara 13-27 kursi (lihat tabel Daerah Pemilihan Pada Pemilu 2004 Melebihi 12 Kursi).

Dalam setiap daerah pemilihan, selalu mengandung *threshold*/ ambang terselubung. Hal ini dikarenakan jumlah kursi yang disediakan dalam daerah pemilihan akan mempengaruhi besar-kecilnya *threshold* yang harus dilalui oleh partai politik untuk dapat meraih kursi. Dengan usulan 3-7 kursi, maka *threshold* akan semakin tinggi dibanding daerah pemilihan 3-12 kursi.

Proporsionalitas suatu pemilu memiliki kaitan positif dengan besaran kursi dalam setiap daerah pemilihan: semakin tinggi besaran daerah pemilihan (penambahan kursi legislatif dalam setiap daerah pemilihan), berarti semakin menaikkan tingkat proporsionalitas hasil pemilu. Semakin kecil jumlah alokasi kursi dalam daerah pemilihan, maka akan menurunkan proporsionalitas pemilu, dengan kata lain justru disproportionalitas yang terjadi.¹⁶

Oleh karena itu, sebagai suatu alternatif maka dapat diajukan suatu rekomendasi:

Pertama, daerah pemilihan tidak lagi dipahami sebagai area bertarung bagi partai politik, tetapi sebagai wilayah bagi parpol untuk mencalonkan kandidatnya berdasarkan wilayah administratif (Provinsi, Kabupaten/ Kota, dan Kecamatan).

Kedua, guna meningkatkan derajat proporsional pemilu 2009, sekaligus berangkat dari pengalaman 2004. Maka penggunaan prinsip teknologi Pemilu 1999, dimana proporsionalitas penghitungan suara dilakukan pada tingkat provinsi bisa digunakan. Apabila kita menggunakan teknologi ini, maka alokasi kursi di daerah pemilihan, bisa saja 3-7, atau seperti tahun 2004, dan bahkan bisa saja minimal 1 kursi dan maksimal tidak terbatas karena didasarkan pada jumlah penduduk. Hal ini tentu saja tidak melanggar undang-undang, karena daerah pemilihan hanya menjadi wilayah bagi partai politik untuk mencalonkan kandidatnya saja.

Ketiga, dengan menarik suara dan menghitungnya pada tingkat provinsi (proporsional tingkat provinsi), maka disproportionalitas akan dapat dikurangi. Penghitungan kursi yang dihabiskan pada setiap daerah pemilihan seperti yang terjadi pada Pemilu 2004, justru menghasilkan disproportionalitas. Hal ini muncul, antara lain akibat nilai BPP (Bilangan Pembagi Pemilih) yang berbeda di antara satu daerah pemilihan dengan

¹⁶ Opcit, Douglas W. Rae, hlm 115-117.

daerah pemilihan lain. Dalam kasus Pemilu 2004, disproportionalitas justru muncul karena BPP yang berbeda harganya bahkan di dalam satu provinsi (Jabar V dan Jabar VI).

Keempat, Oleh karena pelaksanaan pemilu pada dasarnya sebisa mungkin menjadi suatu kebiasaan, maka penggabungan dan penetapan wilayah administrasi pemerintahan (Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan) sebagai daerah pemilihan tetap saja seperti tahun 2004. Misalnya gabungan antara Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo sebagai satu daerah pemilihan, maupun kecamatan-kecamatan yang pada tahun 2004 digabungkan sebagai satu daerah pemilihan untuk pemilihan DPRD Kabupaten/Kota. Hal ini dimaksudkan agar, baik konstituen (pemilih) maupun kontestan (partai politik) tetap terjaga keeratannya dalam suatu lingkup administrasi pemerintahan seperti pada Pemilu 2004.

Ketentuan dan Besaran *Electoral Threshold* (ET)

Dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, maka penentuan ET haruslah beranjak dari konsep dan praktek yang selama ini berlaku dan diterapkan oleh negara-negara di dunia. Yaitu, prosentase suara minimal harus diraih oleh parpol dalam pemilu untuk dapat mengirim wakilnya di parlemen. Namun ketentuan prosentase besaran ET, tidaklah melarang parpol yang tidak lolos untuk berkontestasi dalam pemilu mendatang, seperti yang selama ini berlaku dalam pelaksanaan pemilu Indonesia.

Namun penetapan *threshold* ini haruslah berlaku tidak seperti pada sistem pemilu di Indonesia, dimana partai yang perolehan suara atau kursinya tidak melampaui ambang *threshold* tetap dihitung suaranya guna mendapatkan kursi dan duduk di parlemen, dan pada pemilu mendatang dilarang berkompetisi pada kecuali berganti nama, atau bergabung dengan parpol lain. Ambang batas ini berlaku hanya pada tidak diikutsertakannya perolehan suara partai politik yang tidak mencapai *threshold* dalam penghitungan suara untuk mendapatkan kursi. Sehingga partai politik yang tidak lolos *threshold* tidak dapat pengiriman wakilnya di parlemen, namun tetap dapat berkompetisi pada pemilu mendatang.

Oleh karena dalam setiap daerah pemilihan selalu mengandung *threshold* matematis (terselubung), maka besaran ambang batas seharusnya disesuaikan dengan jumlah kursi maksimal yang akan dialokasikan pada

setiap daerah pemilihan. Namun, dapat juga besaran ET berangkat dari ketentuan batasan maksimal kursi yang disediakan pada tahun 2004, dimana jumlah alokasi kursi untuk setiap daerah pemilihan antara 3-12. Jika kursi paling banyak dalam setiap daerah pemilihan adalah 12 kursi sesuai undang-undang (*threshold* matematisnya = 4%), hal ini berarti bahwa partai politik setuju dengan besaran tersebut. Oleh karenanya, besaran ambang batas atau *threshold* dapat dipasang 4%¹⁷ dan berlaku pada tingkat provinsi, karena maksud menjaga proporsionalitasnya.

Kombinasi antara Pembagian dan Besaran Alokasi Kursi Daerah Pemilihan di atas dan besaran ET akan dapat menjadi mekanisme efektif untuk memproporsionalkan Pemilu 2009, sekaligus dalam rangka meraih mekanisme penyederhanaan sistem kepartaian. Dengan penentuan pemberlakuan dan besaran ET ini, maka partisipasi rakyat dalam membentuk partai politik dan berkompetisi dalam pemilu mendatang, tidak akan terhambat.¹⁸

Metode Penghitungan Suara

Dalam literatur pemilu dunia, cara penghitungan suara yang dikenal ada dua besar yaitu metode kuota dan divisor dengan berbagai variannya. Berdasarkan aspek proporsionalitas yang dihasilkannya, maka metode Kuota varian Hare/Niemeyer/Hamilton-Largest Remainders (Kuota-LR), seperti yang digunakan dalam sistem pemilu Indonesia (BPP dengan Sisa Suara Terbesar), dan metode Divisor varian Webster/Sainte-

¹⁷ Besaran ET di beberapa Negara berbeda-beda, misalnya 1% di Israel, Denmark 2%, 4% di Norwegia, Swedia untuk pemilu nasional, dan Belanda untuk pemilu parlemen eropa, 5% di Jerman untuk parlemen nasional dan pemilu Eropa, 5% Prancis untuk pemilu Eropa, dan Turki 10%. Meskipun besaran ini bervariasi antara satu Negara dengan Negara lain, namun pemberlakuan ET ini sama, yaitu sebagai batas prosentase minimum suara yang harus dipenuhi oleh partai politik atau kandidat agar perolehan suaranya disertakan dalam penghitungan kursi, guna meloloskan wakilnya di parlemen. Lebih detail lihat, Opcit, Arend Lijphart, hlm. 148

¹⁸ Bandingkan ketentuan ET di banyak Negara lain dibanding Indonesia, Partai Bintang Reformasi (PBR) misalnya, karena ketentuan ET Indonesia berlaku untuk dapat mengikuti pemilu selanjutnya dengan prosentase 3%, maka PBR yang meraih 2,36% suara dan memiliki 13 kursi di DPR, harus berubah nama atau bergabung dengan partai lain agar memenuhi ET 3% sehingga bias bertanding pada pemilu 2009. Lihat perolehan suara dan kursi PBR, table 2.1 Perolehan Suara dan Kursi DPR RI Pemilu 2004.

lague diakui sebagai metode yang paling proporsional.

Namun dua metode di atas akan menimbulkan konsekuensi yang berbeda. Dimana metode Kuota varian Hare/Niemeyer/Hamilton-Largest Remainders (Kuota-LR) seperti yang kita pakai, khususnya dalam daerah pemilihan berkursi 3-12. Menimbulkan kecenderungan perolehan kursi partai politik terkuat di daerah pemilihan tersebut, kerap dicuri oleh parpol kelas menengah. Dengan kata lain, metode ini lebih condong memberikan keuntungan bagi partai politik kelas menengah pada setiap daerah pemilihan. Oleh karena itu, meskipun cara ini dianggap sebagai salah satu metode penghitungan yang paling mendekati proporsional, namun disproporsionalitas kerap terjadi jika metode ini digunakan.

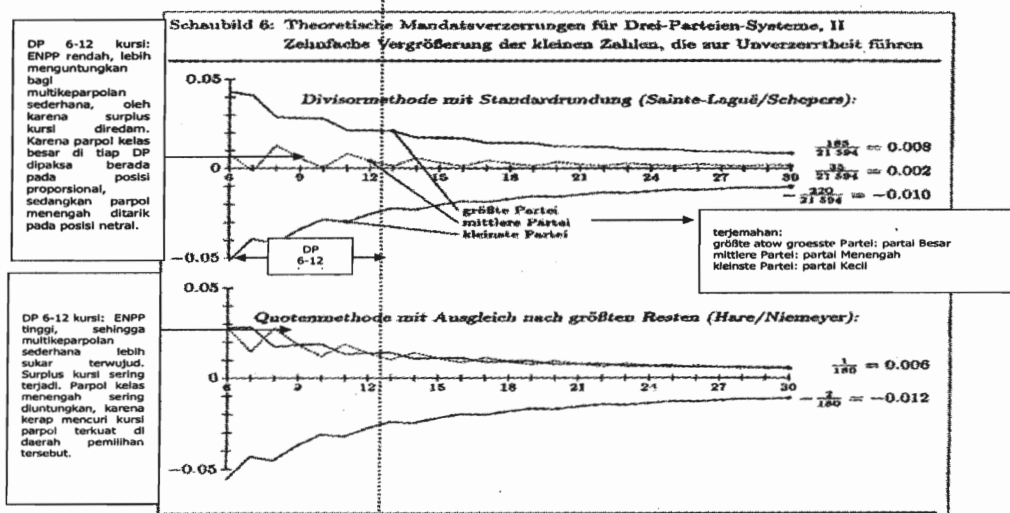
Disproporsionalitas kerap muncul karena perolehan kursi partai jika tidak memenuhi kuota/BPP akan didasarkan pada sisa suara terbesar. Dalam penghitungan perolehan kursi partai politik Pemilu 2004, antara partai politik yang perolehan suaranya 0,9 dengan partai lain yang hanya 0,3 sama-sama mendapatkan 1 kursi. Disproporsional yang kerap muncul akibat dari senjang sisa suara semacam ini (surplus kursi yang diterima partai menengah) membuat metode kuota Hare/Niemeyer-LR seringkali merugikan partai besar, dan menguntungkan partai menengah. Oleh karena metode ini kerap menimbulkan disproporsionalitas (bias), maka pemakaian metode ini telah ditinggalkan di Amerika Serikat tahun 1964.¹⁹

Sedangkan metode Divisor varian Webster/Sainte-lague, untuk DP berkursi 3-12 memiliki kecenderungan; perolehan suara partai politik kelas atas dalam penghitungan kursi dipaksa pada tingkat yang lebih netral, sedangkan perolehan kursi partai kelas menengah ditarik pada derajat yang lebih proporsional. Sehingga baik untuk parpol besar

¹⁹ Keputusan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam kasus *Wesberry Vs Sanders* tahun 1964, dilanjutkan pada 1969, dan diteruskan pada tahun 1973 menyatakan bahwa, penggunaan metode Hill (dikenal juga sebagai Kuota Hare/Niemeyer/Hill) yang pertama kali digunakan dalam sensus di 19 negara bagian terbukti bias. Karena lebih menguntungkan negara bagian yang lebih kecil dalam alokasi kursi, yakni sebesar 3,3%. Sedangkan metode Webster yang seringkali digunakan oleh Kongres, justru memperlihatkan bias yang lebih kecil, yaitu kurang dari 0,3%. Tingkat bias atau deviasi ini berdasarkan putusan pengadilan distrik Texas hanya dapat ditoleransi sebesar 2,4% saja. Lebih lanjut lihat Opcit, Balinsky-Young, hlm. 85--86

maupun menengah berdasarkan metode ini tidak ada yang diuntungkan. Karena masing-masing parpol mendapatkan proporsi kursi berdasarkan perolehan suaranya pada tingkat yang tidak bias, oleh karenanya metode ini tidak berat sebelah (netral). Lebih lanjut lihat grafik Prof Dr Pukelsheim, guru besar matematika Universitas Augsburg di bawah.²⁰

Grafik Daerah Pemilihan 3 s/d 12 Kursi Cara Perhitungan Yang Proporsional dan Peluang Menciptakan Multikeparpolan Sederhana



Berdasarkan penelitian Pukelsheim dalam menghitung daerah pemilihan berkursi antara 6-30 kursi. Dengan memperhatikan daerah pemilihan berkursi 6-12, kecenderungan berbeda dihasilkan karena penggunaan metode penghitungan yang berbeda. Pertama, grafik bawah merupakan metode penghitungan yang dipakai di Indonesia Hare/Niemeyer (Kuota-LR). Pada daerah pemilihan berkursi 6-12, terdapat kecenderungan bahwa parpol kelas menengah mendapatkan keuntungan karena surplus kursi akibat sisa suaranya kerap mencuri perolehan kursi partai besar. Konsekuensi kedua, dengan metode ini maka kecenderungan pembentukan sistem kepartaian sederhana lebih rumit, karena keuntungan yang diperoleh parpol kelas menengah dengan sendirinya menciptakan fragmentasi yang lebih meluas.

²⁰ "The theoretical findings are confirmed via empirical data from the German State of Bavaria, the Swiss Canton, Solothurn, and the US House of Representatives". Lihat Friedrich Pukelsheim, "Mandatszuteilungen bei Verhaeltniswahlen: Idealsprueche der Parteien", (Zeitschrift fuer Politik 47 tahun 2000), hlm. 252

Pada grafik atas (Metode Divisor varian Webster/Sainte Lague/Schepers), terdapat kecenderungan bahwa perolehan kursi partai kelas atas di stop pada posisi netral, sedangkan perolehan partai kelas menengah ditarik pada posisi yang lebih proporsional.

Rekomendasi

Berdasarkan konsep dan fakta empiris yang ada, maka metode penghitungan suara Divisor varian Webster/Sainte-lague/Schepers menjadi alternatif yang paling efektif dalam rekomendasi kebijakan (metode penghitungan suara partai menjadi kursi) bagi perubahan RUU Pemilu 2009. Metode penghitungan ini selain dikenal sebagai cara penghitungan yang paling akurat dan netral, juga merupakan metode yang diakui anti terhadap berbagai bias yang biasanya muncul dalam perhitungan matematis mengenai alokasi kursi dan perolehan kursi partai politik.²¹

Metode divisor Webster/Sainte Lague juga dapat digunakan tidak saja dalam penghitungan konversi suara partai politik menjadi kursi, namun sekaligus dapat digunakan sebagai metode penghitungan alokasi kursi dalam tiap daerah pemilihan. Dimana dalam pemilu 2004, cara penghitungan alokasi kursi per daerah pemilihan tidak ditetapkan, yang ada hanya metode penghitungan kursi perolehan parpol (BPP-Sisa Suara Terbesar/Kuota-LR).

Keserentakan Pelaksanaan Pemilu

Keserentakan pelaksanaan pemilu nasional (pemilu DPR dan pemilihan presiden) dilakukan bersamaan pada hari yang sama, dan dipisah dengan jadwal pelaksanaan pemilu lokal (DPRD dan Pilkada), pada banyak negara terutama Amerika Latin menjadi suatu mekanisme yang mendapatkan porsi kajian tersendiri, oleh banyak pemerhati pemilu karena berbagai keuntungan yang dapat dihasilkan dalam pengembangan demokrasi dan sistem kepartaian.²²

²¹ Metode Divisor merupakan satu-satunya metode yang dapat menghindarkan Paradoks Populasi, Paradoks Alabama, dan Paradoks Wilayah Baru. Beberapa kasus tersebut muncul dalam kurun waktu 200 tahun dalam pemilu di Amerika Serikat. Lebih lanjut lihat, Opcit, Balinsky-Young, hlm. 67-70

²² 18 negara di kawasan Amerika Latin melaksanakan pemilihan presiden dan legislatif nasional secara serentak, dan dipisah dengan pemilu lokal (Pilkada dan DPRD). 5 negara (Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, dan Venezuela) menerapkan sistem pluralitas dalam pemilihan presiden. 9 negara menerapkan sistem majority runoff (Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Peru, Uruguay, dan Rep.

Berbagai faktor menjadi latar belakang, sekaligus keuntungan dari keserentakan pelaksanaan pemilu, pada banyak negara menghasilkan kecenderungan; Pertama besarnya kemungkinan presiden terpilih secara langsung pada putaran pertama (terutama pada sistem pluralitas). Kedua, presiden terpilih akan mendapatkan dukungan besar dari legislatif atau pemilih (terutama dalam sistem mayoritas). Ketiga, keserentakan pemilu nasional punya kecenderungan untuk mempersempit wilayah kompetisi dan jumlah partai politik dalam meraih kursi legislatif. Keempat, keserentakan pemilu juga memberikan insentif kepada partai politik, baik kecil ataupun menengah untuk beraliansi atau berkoalisi baik dalam meraih kursi legislatif maupun pemilihan presiden.²³ Oleh karena itu aspek keserentakan ini turut menjadi alternatif yang direkomendasikan bagi perbaikan sistem Pemilu 2009.

Karena berbagai kelebihan yang dapat dihasilkan melalui keserentakan pelaksanaan pemilu di atas, maka beberapa argumentasi dapat mendukung rekomendasi ini bagi perbaikan formula pemilu Indonesia:

Pertama, penguatan fokus terhadap isu. Jika pelaksanaan pemilu lokal dipisahkan, maka isu lokal menjadi fokus utama. Tidak ada lagi pencampuran antara isu nasional dengan isu lokal. Dengan kebijakan desentralisasi, penguatan isu nasional dan lokal akan mendapatkan porsi tersendiri, terutama dikaitkan dengan fokus dan lokasi isunya. Jika pada pemilu nasional, maka isu nasional (misalnya UU N0 32/2004; 1. urusan luar negeri, 2. fiskal, 3. agama, 4. pendidikan, dan 5. keamanan) akan menjadi perhatian utama dari partai untuk bahan kampanye tentang kebijakan nasional yang akan diambilnya, dan pemilih akan menentukan isu nasional ini sebagai preferensi dalam melakukan pemungutan suara. Sedangkan dalam pemilu lokal, meskipun struktur organisasi kepartaian bersifat nasional, namun partai pada tingkat lokal akan fokus dalam penentuan isu lokal, begitu juga preferensi pemilih.

Kedua, pemisahan keserentakan pelaksanaan pemilu akan mendorong desentralisasi kewenangan yang akan menguatkan kelembagaan kepartaian. Bukan selalu berarti, desentralisasi kewenangan ini sama dengan perubahan

Dominika). Sedangkan 4 negara (Argentina, Costa Rica, Nicaragua, dan Ecuador) memakai sistem runoff with reduced threshold dengan ketentuan seperti Argentina, presiden terpilih jika meraih 45% suara sah atau 40% suara sah dengan jarak 10% dari kandidat kedua. Lebih lanjut, Opcit, J. Mark Payne, hlm. 70-72

²³ Opcit, J. Mark Payne, hlm. 68-69

pada struktur organisasi partai politik (nasional menjadi partai lokal, meskipun hal ini mungkin saja terjadi). Struktur organisasi partai politik dapat saja tetap bersifat nasional, tetapi fokus perhatian dan kewenangan kebijakan penentuan dan pengelolaan isu dapat terdesentralisasi pada struktur partai tingkat lokal.

Ketiga, sebagai mekanisme evaluasi terhadap kebijakan nasional. Tidak selamanya kebijakan nasional yang selama ini menjadi otoritas pemerintahan pusat dapat diterima oleh daerah. Oleh karena itu, pelaksanaan pemilu nasional yang terpisah (Pilpres-DPR bersamaan) dan pisah dengan pemilu lokal (Pilkada-DPRD), dengan sendirinya menjadi mekanisme efektif dalam evaluasi kebijakann nasional. Terdapat kecenderungan dalam pemisahan antara pemilu nasional dan lokal. Jika kebijakan nasional dianggap tidak bermanfaat bagi daerah, biasanya partai pendukung presiden yang berada pada tingkat daerah menjadi tidak populer, sehingga kurang mendapat dukungan dalam pemilu lokal. Kecenderungan ini pada akhirnya menjadi mekanisme evaluasi terhadap pemerintahan pusat, artinya presiden dan partai pendukungnya sadar bahwa kebijakannya ternyata tidak didukung oleh daerah. Selain itu, partai politik atau kader yang sukses kepemimpinannya di tingkat lokal, akan punya peluang dalam meningkatkan kariernya pada level nasional. Karena, kepemimpinannya akan diuji pada derajat, dan dinamika politik yang lebih tinggi di tingkat lokal.

Keempat, potensi penyederhaan sistem kepartaian melalui keserentakan pelaksanaan pemilu sekaligus mengurangi fragmentasi politik. Pelaksanaan pemilu nasional yang terpisah dengan pemilu lokal. Misalnya, pilpres dan DPR yang bersama-sama secara otomatis memberikan insentif bagi pembentukan koalisi antar partai. Banyak referensi dan pelaksanaan pemilu yang terpisah, terbukti efektif dalam pengembangan demokrasi dan sistem kepartaian di berbagai negara yang memiliki sistem politiknya dengan Indonesia. Tabel di bawah akan menjelaskan kecenderungan penyederhanaan (konsentrasi partai politik) jika pemilu dilaksanakan secara terpisah.²⁴

²⁴ Opcit, J. Mark Payne, et all. hlm. 70

Tabel Konsentrasi Parpol:
Pemilu DPR Nasional Dilaksanakan Serentak dengan Pilpres (Concurrent)

Tendency toward Concentration of the Party System according to Different Presidential Elections System		
	Concurrent	Not concurrent
Plurality	1	3
Runoff with reduced threshold	2	4
Majority runoff	4	6

Note: A score of one means the most concentrated outcome, six the least concentrated

Penutup

Pada akhirnya, dalam suatu perumusan formula perbaikan aturan pemilu, pengkombinasian besaran kursi daerah pemilihan, prosentase *electoral threshold* (ET) dan peruntukannya, pemilihan metode penghitungan suara, dan keserentakan pemilu menjadi aspek penting bagi perubahan kebijakan dalam pelaksanaan pemilu 2009. Melalui kombinasi atas berbagai aspek yang menjadi rekomendasi di atas. Keyakinan bahwa proporsionalitas hasil pemilu dengan kadar keterwakilan lebih tinggi, pembentukan sistem kepartaian sederhana tanpa memberangus keberadaan partai politik baru atau ‘gurem”, dan konversi perolehan suara partai politik menjadi kursi secara akuntabel dapat tercapai pada pemilu 2009 mendatang.

Daftar Pustaka

Buku

Balinsky, Michael, & Young, Peyton, 2001, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Brooking Institution Press, Washington DC.

Dumont, Patrick — Caulier, Jean-François, 2003, *The Effective Number Of Relevant Parties : How Voting Power Improves*, Laakso-Taagepera’s Index.

... Sistem Kepartaian ■ August Mellaz dan Pipit R. Kartawidjaja

Kartawidjaya, Pipit, 2004, *Catatan Atas Pemilu Legislatif 2004*, ,
INSIDE-Watch Indonesia.

Kartawidjaya, Pipit, 2004, *Matematika Pemilu*, INSIDE.

Kartawidjaya, Pipit & Pramono, Sidik, 2007, *Akal-akalan Daerah
Pemilihan*, Perludem.

Laakso, Markku, 1987, *Thresholds for Proportional representations:
Reanalyzed and Extended*, Kluwer Academic Publishers

Lijphart, Arend, 1994, *Electoral Systems And Party Systems: A Study
Of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford University.

Nohlen, Dieter, 2000, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen.

Payne, Mark, et all, 2002, *Democracies in Development: Politics and
Reform in Latin America*, The Inter-American Development Bank and
the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, The
John Hopkins University Press, Washington D.C.

Pukelsheim, Friedrich, 2000, *Mandatszuteilungen bei Verhaeltniswahlen:
Idealansprueche der Parteien*, Zeitschrift fuer Politik.

Rae, Douglas , 1967, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New
Haven and London, Yale University.

Schmitt, Hermann , 2000, "Multiple Parteienbindungen: Parteienbindungen
der Schweizerinnen und Schweizer im internationalen Vergleich, Jahreskongress
der SVPW in Balstahl.

Artikel

Healy, Margareth, 1999 *Politics and Public Administration Group*, (An
Electoral Threshold for the Senate. 30 March 1999), Research note 19
1998-99

Jessee, Eckhard, 1997, *Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* ,
Landeszentrale fuer politische Bildungsarbeit Berlin.

Internet

<http://www.kpu.go.id/Sejarah/pemilu1999.shtml>

<http://www.aph.gov.au/library/publs/rn/1998-99/99rn19.htm>

<http://www.kpu.go.id/suara/dprkursi.php>

<http://www.kpu.go.id/peta/>

<http://www.media-indonesia.com/berita.asp?id=128083>