

**Menggagas Sistem Pemilihan Umum
Di Indonesia
Oleh : Didik Sukriono¹**

Abstrak

Dalam paham kedaulatan rakyat (demokrasi), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahan. Tetapi dalam kehidupan sekarang yang ditandai dengan tingkat kehidupan yang kompleks dan dinamis, tingkat kecerdasan masyarakat yang tidak merata, dan tingkat spesialisasi antar sektor pekerjaan cenderung semakin tajam, maka kedaulatan rakyat tersebut tidak dapat dilaksanakan secara murni, melainkan melalui sistem perwakilan (*representation*). Agar wakil-wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat melalui pemilihan umum (*general election*). Untuk mewujudkan peran pemilu sebagai instrumen menegakkan kedaulatan rakyat (demokrasi), dengan asas penyelenggaraan langsung, umum, bebas, rahasia (luber), jujur dan adil (jurdil), tidak hanya faktor-faktor yang berkaitan dengan proses pelaksanaan pemilu (*electoral process*) yang menentukan, tetapi juga dipengaruhi oleh sistem pemilu (*electoral system*) itu sendiri. Dalam kepustakaan mengenai sistem pemilu terdapat dua sistem pemilihan, yakni sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis. Pelaksanaan sistem pemilihan mekanis dilakukan dengan dua cara, yaitu sistem perwakilan distrik (*single member constituency*) dan sistem perwakilan berimbang (*multy member constituency*). Perdebatan tentang sistem pemilu yang cocok untuk masyarakat Indonesia, kerap kali terjebak pada dikotomi dua sistem pemilu perwakilan berimbang (proporsional) dan perwakilan distrik, tanpa masuk ke varian-varian dari kedua sistem tersebut. Padahal pemilu dengan sistem apapun, hanya merupakan instrumen untuk mewujudkan pemerintahan yang representatif dan legitimatif dilihat dari sudut kepentingan menegakkan demokrasi. Oleh karena itu, jika mau mencari sistem pemilu yang tepat untuk masyarakat Indonesia, diperlukan pemahaman tentang makna demokrasi dan fungsi representasi yang bagaimana yang ingin diwujudkan. Dengan katalain untuk menentukan sistem pemilihan umum yang tepat, harus dikembalikan pada tujuan asasi pemilu, yaitu : menegakkan kedaulatan rakyat, menciptakan *representative government*, dan membentuk legitimasi kekuasaan.

Pendahuluan

Demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat. Ia merupakan sistem yang tegak di atas prinsip kedaulatan rakyat, dengan dua nilai pokok yang melekat padanya, yaitu : kebebasan (*liberty*) dan kesederajatan (*equality*). Kebebasan di sini otomatis berarti kebebasan yang bertanggung jawab serta bergerak dalam batas-batas konstitusi, hukum dan etika. Kesederajatan mencakup lapangan hukum, ekonomi, sosial, dan politik. Lawan dari kebebasan adalah pengekangan, dominasi, dan kesewenang-wenangan. Dan lawan dari kesederajatan adalah diskriminasi dan ketidakadilan.

Demokrasi sebagai tatanan politik adalah model yang tepat untuk mengelola kehidupan kenegaraan. Memang demokrasi bukan satu-satunya model yang paling sempurna untuk mengatur peri kehidupan manusia. Namun sejarah menunjukkan bahwa demokrasi memiliki peluang paling kecil dalam menistakan kemanusiaan.

¹ Ketua Pusat Kajian Konstitusi (PKK) Universitas Kanjuruhan Malang, Jl. S. Supriadi 48 Malang, Tlp. (0341) 801488.

Tumbangnya rezim komunisme di Eropa Timur menambah daftar panjang keunggulan demokrasi atas rezim-rezim politik lain, sehingga kini demokrasi dianut oleh sebagian besar negara di dunia ini.

Pertanyaannya mengapa demokrasi memiliki keunggulan dengan rezim-rezim politik yang lain ? Dalam risalah singkatnya tentang demokrasi, Robert Dhal mencatat beberapa kelebihan demokrasi dibandingkan dengan rezim politik yang lain, yaitu : *Pertama*, demokrasi menolong mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokrat yang kejam dan licik; *Kedua*, demokrasi menjamin bagi warga negara sejumlah hak asasi yang tidak diberikan dan tidak dapat diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis; *Ketiga*, demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas sebagai warga negara daripada alternatif lain yang memungkinkan; *Keempat*, demokrasi membantu orang-orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka; *Kelima*, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi orang-orang untuk menggunakan kebebasan menentukan nasibnya sendiri, yaitu untuk hidup di bawah hukum yang mereka pilih sendiri; *Keenam*, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral; *Ketujuh*, demokrasi membantu perkembangan manusia lebih total daripada alternatif lain yang memungkinkan; *Kedelapan*, hanya pemerintah yang demokratis yang dapat membantu perkembangan kadar persamaan politik yang relatif tinggi; *Kesembilan*, negara-negara demokrasi perwakilan moderen tidak pernah berperang satu sama lain; *Kesepuluh*, negara-negara dengan pemerintahan yang demokratis cenderung lebih makmur daripada negara-negara dengan pemerintahan yang tidak demokratis.²

Sebagai perwujudan demokrasi, di dalam *International Commission of Jurist*, Bangkok Tahun 1965, dirumuskan bahwa “penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas merupakan salah satu syarat dari enam syarat dasar bagi negara demokrasi perwakilan di bawah *rule of law*”. Selanjutnya juga dirumuskan definisi tentang suatu pemerintahan demokrasi berdasarkan perwakilan, yaitu : suatu bentuk pemerintahan dimana warga negara melaksanakan hak yang sama tetapi melalui wakil-wakil yang dipilih dan bertanggung jawab kepada mereka melalui proses pemilihan-pemilihan yang bebas.³

Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat sekaligus merupakan arena kompetisi yang paling adil bagi partai politik, sejauh mana telah melaksanakan fungsi dan perannya serta pertanggungjawaban atas kinerjanya selama ini kepada rakyat yang telah memilihnya. Rakyat berdaulat untuk menentukan dan memilih sesuai aspirasinya kepada partai politik mana yang dianggap paling dipercaya dan mampu melaksanakan aspirasinya. Partai politik sebagai peserta pemilu dinilai akuntabilitasnya setiap 5 (lima) tahun oleh rakyat secara jujur dan adil, sehingga eksistensinya setiap 5 (lima) tahun diuji melalui pemilu.

Di sisi lain pemilu merupakan sarana yang paling adil untuk menentukan partai politik mana yang masih tetap eksis dan paling berhak melanjutkan tugasnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat. Secara alamiah akan terjadi seleksi terhadap partai politik untuk dapat eksis baik sebagai peserta pemilu maupun keberadaannya di parlemen. Oleh karena itu, sebagai arena kompetisi yang adil, seharusnya pemilu hanya dapat diikuti oleh peserta yang dianggap kredible oleh rakyat, sehingga efektivitas kompetisi tersebut dapat dipelihara. Terlalu banyak konstantan yang ikut kompetisi, akan berpengaruh terhadap mutu kompetisi tersebut, apalagi jika standar kualitas kontestan tersebut sangat beragam.

Memang bukan hal yang gampang merencanakan, menyiapkan dan melaksanakan pemilu di Indonesia. Di negeri ini pemilu melibatkan lebih dari 150 juta

²Robert Dhal, dalam Didik Supriyanto, *Melihat Pemilu dari Berbagai Sisi*, www.panwaslulampung.blogspot.com/2008/11/berita-pemilu-nasionaldaerah-kpu_03.html.

³ Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus UI Depok, 2000, hal. 1.

pemilih, yang pada satu hari H pemilihan harus memilih empat pejabat publik yaitu: anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dan barangkali inilah pemilu terbesar di jagad.

Pemilu sendiri bisa dilihat dari banyak sisi : sistem, aktor, tahapan, manajemen, pembiayaan, etika, penegakan hukum dll. Semua menunjukkan, bahwa pemilu adalah masalah teknis, bagaimana mengkonversi suara rakyat menjadi kursi. Namun dalam melihat persoalan pemilu, tidak boleh terjebak pada masalah teknis semata. Bagaimanapun pemilu sesungguhnya adalah instrumen demokrasi. Sebagai alat demokrasi, pemilu berusaha mendekati obsesi demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.

Oleh karena itu pemilu sebagai arena kompetisi dalam menyeleksi partai politik peserta pemilu, efektifitasnya sangat tergantung dari : *Pertama*, aturan main atau sistem kompetisinya dalam hal ini sistem pemilu yang diterapkan; *Kedua*, jumlah dan informasi obyektif tentang kinerja partai politik sebagai peserta pemilu; *Ketiga*, tingkat kedewasaan rakyat yang memilih; *Keempat*, kredibilitas penyelenggara pemilunya dalam hal ini KPU.

Dalam konteks judul yang dibahas, penulis akan lebih memfokuskan pada butir pertama, yaitu penerapan sistem-sistem pemilihan umum dengan kelebihan dan kelemahan serta menggagas kemungkinan sistem pemilihan umum yang tepat bagi Indonesia.

Ajaran Kedaulatan Rakyat

Pemilihan umum adalah suatu lembaga yang berfungsi sebagai sarana penyampaian hak-hak demokrasi rakyat. Eksistensi kelembagaan pemilihan umum sudah diakui oleh negara-negara yang bersendikan asas kedaulatan rakyat. Inti persoalan pemilihan umum bersumber pada dua masalah pokok yang selalu dipersoalkan dalam praktek kehidupan ketatanegaraan, yaitu mengenai ajaran kedaulatan rakyat dan paham demokrasi, di mana demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat serta pemilihan umum merupakan cerminan daripada demokrasi.

Kegiatan pemilihan umum (*general election*) juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat di mana rakyatlah yang berdaulat, maka semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri pun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilihan umum, memperlambat penyelenggaraan pemilihan umum tanpa persetujuan para wakil rakyat, ataupun tidak melakukan apa-apa sehingga pemilihan umum tidak terselenggara sebagaimana mestinya.⁴

Di samping pemilihan umum, metode penyaluran pendapat umum rakyat juga dapat dilakukan dengan referendum dan plebisit. Namun yang dikenal di Indonesia hanya referendum. Misalnya, untuk mengatasi jangan sampai UUD 1945 diubah dengan mudah, Majelis Permusyawaratan Rakyat pernah menetapkan Ketetapan MPR tentang Referendum, yaitu TAP MPR Nomor IV/MPR/1983.⁵ Meskipun kemudian dengan Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998, Ketetapan Nomor IV/MPR/1983 ini dicabut kembali, tetapi menarik untuk dicatat bahwa lembaga referendum itu pernah dikenal dalam sistim ketatanegaraan

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal. 172.

⁵ Republik Indonesia, *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2002*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2002, hal. 797-800.

Indonesia, meskipun hal itu belum pernah dipraktikkan.

Pasal 2 Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 itu menentukan, "Apabila MPR berkehendak untuk merubah UUD 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui referendum".⁶ Pasal 3, menentukan, "Referendum dilaksanakan oleh Presiden /Mandataris MPR yang diatur dengan undang-undang". Sedangkan dalam Pasal 4 Ketetapan ini dinyatakan, "Dengan ditetapkannya Ketetapan tentang Referendum ini, maka ketentuan Undang-Undang mengenai pengangkatan 1/3 anggota Majelis ditinjau kembali". Dari kutipan tersebut dapat diketahui bahwa ketentuan operasional mengenai penyelenggaraan referendum itu sendiri masih harus dielaborasi dalam undang-undang. Akan tetapi, secara umum dapat diketahui bahwa tujuan referendum itu adalah untuk meminta pendapat rakyat apakah rakyat menyetujui atau tidak menyetujui kehendak MPR untuk mengubah UUD 1945.

Sementara itu, *Rousseau* melihat bahwa kedaulatan rakyat hanya merupakan fiksi saja, karena rakyat dapat mewakilkan kekuasaannya dengan berbagai cara, yaitu dapat kepada seorang saja atau beberapa orang, kepada suatu korps pemilih, bahkan dapat juga turun-menurun. Jadi kedaulatan ini sebenarnya tidak terletak lagi pada rakyat secara utuh dan bulat. Tetapi yang penting dalam, ajaran itu adalah bahwa kedaulatan itu dinyatakan dalam bentuk pernyataan kehendak, sehingga kedaulatan itu diwujudkan dalam pernyataan untuk menyampaikan kehendak rakyat.

Penyampaian pernyataan kehendak rakyat melalui sistem perwakilan, dan anjuran *Rousseau* dalam ajaran kedaulatannya untuk menerapkan kedaulatan rakyat itu melalui sistem demokrasi, menunjukkan adanya hubungan antara ajaran kedaulatan rakyat dengan sistem demokrasi dalam suatu rangkaian bulat yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Dengan demikian, pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis.⁷

Bagi negara-negara modern terutama negara yang dalam sistem konstitusi atau Undang-Undang Dasarnya jelas-jelas mencantumkan asas kedaulatan rakyat sebagai dasar dalam praktek ketatanegaraannya, maka negara yang bersangkutan dapat diklasifikasikan sebagai negara demokrasi. Bahkan negara totaliter pun meyakini dirinya sebagai negara demokrasi yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan negaranya. Namun isi dari demokrasi itu mungkin akan berbeda-beda di setiap negara. Akan tetapi hakikat daripada demokrasi tetap sama di dalam pengertian sebagai pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat.

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping *legal*, ia juga harus dipercaya. Tentu akan timbul keragu-raguan, apabila suatu pemerintah menyatakan diri sebagai berasal dari rakyat, sehingga dapat disebut sebagai pemerintahan demokrasi, padahal pembentukannya tidak didasarkan hasil pemilihan umum. Artinya, setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern.⁸

Sedang secara etimologis, kata demokrasi berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat, dan *cratein* yang berarti pemerintahan, maka demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dan dilakukan langsung atau tidak langsung atas dasar suatu sistem perwakilan. Asas dari demokrasi sebagaimana terkandung di dalam pengertiannya tidak terjadi

⁶ Ibid., hal. 799.

⁷ Op. Cit., Abdul Bari Azed, hal. 2.

⁸ Op. Cit., Jimly Asshiddiqie, hal. 172.

perubahan di dalam sejarah ketatanegaraan, yaitu sistem pemerintahan negara di mana dipegang oleh rakyat atau setidaknya rakyat diikuti sertakan di dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan negara.

Pengertian lain yang diberikan terhadap demokrasi adalah suatu pemerintahan di mana rakyat ikut serta memerintah (*moderger*), baik secara langsung yang terdapat pada masyarakat-masyarakat yang masih sederhana (demokrasi langsung), maupun tidak langsung (demokrasi tidak langsung), yang terdapat dalam negara-negara modern.

Kalau disimpulkan maka pengertian ini menunjuk pada cara atau sistem serta di mana sistem itu dapat dilangsungkan. Cara demokrasi dalam sejarah ketatanegaraan dipraktekkan di zaman Yunani Kuno di dalam negara berbentuk negara kota (*polis*) yaitu pada masa sebelum ajaran kedaulatan rakyat dikemukakan oleh *Rousseau* muncul. Demokrasi pada zaman Yunani Kuno, memang benar-benar dijalankan secara mumi, artinya seluruh rakyat dapat diikuti sertakan dalam memecahkan persoalan-persoalan negara yaitu seluruh rakyat dikumpulkan pada suatu tempat untuk diajak berbicara tentang persoalan kenegaraan. Demokrasi langsung ala Yunani Kuno. tidak mungkin dapat dilaksanakan lagi pada negara modern dewasa ini mengingat luasnya wilayah negara, rakyat tersebar diberbagai pelosok wilayah.

Kembali pada persoalan pengertian kedaulatan rakyat, Undang-Undang Dasar 1945 dengan tegas menganut asas kedaulatan rakyat (*volssouvereiniteit*). Sendi negara itu tercantum dalam Pasal 1, ayat 2 : "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."⁹ Ajaran kedaulatan yang dianut dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat. Ketentuan ini menunjukkan bahwa yang dimaksud dengan kedaulatan itu tidak lain dan tidak bukan adalah kekuasaan negara yang tertinggi. Kemudian pengertian lain dari kedaulatan adalah wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.

Dari kedua pengertian kedaulatan tersebut tadi, maka kedaulatan rakyat dalam makna pertama adalah kekuasaan negara tertinggi berada di tangan rakyat. Sedangkan pada pengertian kedua maka kedaulatan rakyat adalah rakyatlah yang mempunyai wewenang tertinggi untuk menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.¹⁰

Lembaga Pemilihan Umum

Sebagai konsekuensi logis dari demokrasi sistem perwakilan yang lazimnya dianut oleh negara-negara modern dewasa ini, maka dibentuknya suatu badan perwakilan rakyat disertai dengan diadakannya lembaga pemilihan umum. Maksud dan tujuan diadakannya lembaga yang disebut terakhir ini tidak lain dan tidak bukan adalah sebagai sarana bagi warga negara untuk menunjuk wakil-wakilnya yang akan duduk di dalam Badan Perwakilan Rakyat.

Kalau ditelusuri sejarahnya, sistem perwakilan itu mula-mula lahir dan tumbuh di Inggris dengan nama *Parlementarisme*, jauh sebelumnya dicetuskan ajaran kedaulatan rakyat oleh *Rousseau*. Melalui proses dan fase sejarah, *parlementarisme* yang setelah mengalami pelbagai perubahan dan perbaikan akhirnya berbentuk sebagai dewan perwakilan yang menjadi contoh bagi negara-negara lain di Eropa maupun di luar Eropa.¹¹

Dengan fase demikian maka lembaga pemilihan umum itu lahir dari sistem

⁹ Pasal 1, ayat 2 Undang Undang Dasar 1945 sesudah perubahan kedua.

¹⁰ Bagi Ilmu Hukum Indonesia, istilah kedaulatan juga diberi arti kekuasaan negara tertinggi, lihat Penjelasan UUD 1945 dalam Naskah Asli UUD 1945, mengenai sistem pemerintah negara, III.

¹¹ Op. Cit., Abdul Bari Azed, hal. 4-5.

perwakilan/demokrasi perwakilan, sehingga sampai sekarang ini lembaga pemilihan umum tetap merupakan lembaga yang esensial dalam kehidupan ketatanegaraan, baik di negara dengan bentuk monarki parlementer maupun di negara berbentuk republik.

Lembaga pemilihan umum adalah sistem norma dalam proses penyampaian hak demokrasi rakyat. Pengertian ini akan menunjuk pada jalinan kaidah-kaidah dan unsur-unsur yang masing-masing satu dengan yang lainnya berhubungan erat, saling berketergantungan dan bilamana salah satu kaidah atau unsur diantara kaidah-kaidah atau unsur-unsur tadi tidak berfungsi dengan baik, maka akan mempengaruhi keseluruhannya. Demikian juga pengertian pemilihan umum sebagai suatu proses, menunjuk pada fase atau tahap demi tahap yang dilewati secara tertib dan teratur menurut kaidah-kaidah tertentu sehingga penyampaian hak demokrasi warga negara terwujud sebagaimana mestinya. Kaidah-kaidah dan unsur-unsur dari sistem norma itu meliputi hak pilih beserta segala aspeknya penyelenggaraan pemilihan umum dan organisasi peserta, pengawasan, asas-asas pemilihan umum, sistem pemilihan dan sebagainya.

Terkait dengan penyelenggaraan pemilihan umum, Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 telah menentukan bahwa "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali". Dalam Pasal 22E ayat 5 ditentukan pula bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri". Oleh sebab itu, menurut UUD 1945 penyelenggara pemilihan umum itu haruslah suatu komisi yang bersifat (1) nasional, (2) tetap, dan (3) mandiri atau independen.¹²

Sifat Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang mandiri atau independen, didasarkan pada pemahaman bahwa penyelenggara pemilu itu harus bersifat netral dan tidak boleh memihak. Komisi pemilihan umum itu tidak boleh dikendalikan oleh partai politik ataupun oleh pejabat negara yang mencerminkan kepentingan partai politik atau peserta atau calon peserta pemilihan umum. Peserta pemilu itu sendiri dapat terdiri atas : (1) partai politik, beserta para anggotanya yang dapat menjadi calon dalam rangka pemilihan umum; (2) calon atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat; (3) calon atau anggota Dewan Perwakilan Daerah; (4) calon atau anggota DPRD; (5) calon atau Presiden atau Wakil Presiden; (6) calon atau Gubernur atau Wakil Gubernur; (7) calon atau Bupati atau Wakil Bupati; (8) calon atau Walikota atau Wakil Walikota. Kedelapan pihak yang terdaftar di atas mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan keputusan-keputusan yang akan diambil oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu, sehingga oleh karenanya KPU harus terbebas dari kemungkinan pengaruh mereka itu.

Di Inggris, komisi semacam ini dinamakan *The Electoral Commission* dengan jumlah anggota antara 5 (lima) sampai dengan 9 (sembilan) orang *Commissioner* yang ditetapkan oleh Ratu atas usul *House of Commons* untuk masa jabatan 10 (sepuluh) tahun.¹³ Mereka dapat diberhentikan dari jabatannya oleh Ratu juga atas usul *House of Commons*. Komisi ini diberi tanggung jawab sebagai penyelenggara semua kegiatan pemilihan umum dan referendum yang diselenggarakan di Inggris, baik yang bersifat lokal, regional, maupun yang bersifat nasional. Demikian pula, pembagian kursi ataupun redistribusi kursi pemilihan legislatif, pendaftaran partai politik, pengaturan mengenai pendapatan dan pengeluaran partai, kegiatan kampanye dan iklan partai politik di media massa dan media elektronika lainnya, semuanya menjadi tanggung jawab dari

¹² Op. Cit., Jimly Asshiddiqie, hal. 185.

¹³ Michael T. Milan, *Constitutional Law : The Machinery of Government*, 4th edition, (London : Old Bailey Press), 2003, hal. 115-116.

Electoral Commission.

Adapun tahap-tahap yang dilewati dalam proses pemilihan umum meliputi pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, penyusunan dan perhitungan suara, pemantapan hasil pemilihan, peresmian atau pelantikan para calon terpilih. Hak pilih merupakan hak yang harus dilindungi dan dijamin sebagai hak dasar atau hak asasi warga negara dalam aturan-aturan hukum negara yang demokratis di bawah negara berdasar *the rule of law*. Sehingga pemilihan umum dapat berlaku secara umum, sama dan berkesamaan langsung, bebas dan rahasia. Cara pemilihan umum yang bersifat umum, sama, langsung, bebas dan rahasia ini dijadikan asas daripada pemilihan umum.

Asas umum artinya bahwa setiap warga negara yang memenuhi syarat yang telah ditentukan berhak untuk ikut memilih dan dipilih. Syarat-syarat yang harus dipenuhi itu antara, lain mencakup syarat umur minimum dan kedewasaan seseorang berkelakuan baik dan sehat rohani. Sama, artinya suara semua pemilih harganya sama. Jadi tiap-tiap suara berharga sebagai satu suara saja. Sedangkan berkesamaan artinya bahwa wakil-wakil rakyat yang akan duduk di dalam badan perwakilan rakyat melalui pemilihan. Langsung, berarti wakil-wakil rakyat dipilih langsung oleh pemilih-pemilih di tempat pemberian suara tanpa perantara atau tanpa diwakilkan kepada orang lain. Selanjutnya bebas artinya setiap pemilih bebas untuk menentukan pilihannya. Jadi tidak boleh ada tekanan dari siapa pun dan dalam bentuk apa pun juga yang akan mengakibatkan terganggunya asas kebebasan tersebut. Terakhir rahasia, artinya bahwa para pemilih itu dijamin kerahasiaan pilihannya.

Untuk ketertiban administrasi, maka para pemilih didaftar dalam daftar pemilih. Tentang teknis pendaftaran pemilih harus dijamin agar hak suara seseorang tidak hilang begitu saja sebagai akibat daripada nama pemilih yang bersangkutan tidak tercantum dalam daftar pemilih. Orang-orang yang dipilih terlebih dahulu mencalonkan diri dan/atau dicalonkan. Dalam kaitan dengan calon dan pencalonan ini maka timbul masalah siapa-siapa saja yang dapat mencalonkan diri atau mengajukan calon. Kemudian masalah selanjutnya siapa yang menjadi peserta pemilu/kontestan pemilu berhubung dengan adanya pencalonan tadi.

Unsur berikutnya dari sistem norma dalam pemilihan umum adalah unsur penyelenggara pemilihan umum. Untuk dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum benar-benar dilaksanakan secara demokratis maka penyelenggara pemilihan umum harus dapat memainkan peranannya dengan baik, karena dari penyelenggara inilah akan dituntut untuk berlaku jujur dan adil, tidak memihak dengan memberikan perlakuan serta pelayanan yang sama terhadap para kontestan. Jujur dalam pendaftaran pemilih, penunjukkan dan perhitungan suara, jujur dalam penetapan hasil pemilihan, adil dalam memperlakukan para kontestan misalnya dalam kesempatan pencalonan, dalam kesempatan berkampanye, dan sebagainya. Dengan demikian maka unsur dan atau norma kejujuran dan keadilan ini akan menjadi asas pemilihan umum.

Tujuan Pemilihan Umum

Paling tidak ada tiga tujuan pemilihan umum di Indonesia, yaitu *pertama* memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan tertib, *kedua*: untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan *ketiga*; untuk melaksanakan hak-hak asasi warga negara.¹⁴

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie merumuskan tujuan penyelenggaraan pemilu menjadi 4 (empat), yaitu :

- a. untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;

¹⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PSHTN-FHUI, 1998, hal. 330.

- b. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Dalam pemilu, yang dipilih tidak saja wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, ada yang duduk di Dewan Perwakilan Daerah, dan ada pula yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di tingkat provinsi ataupun di tingkat kabupaten dan kota. Sedangkan di cabang kekuasaan pemerintahan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dengan adanya pemilihan umum yang teratur dan berkala, maka pergantian para pejabat dimaksud juga dapat terselenggara secara teratur dan berkala.

Dengan demikian tujuan pertama mengandung pengertian pemberian kesempatan yang sama kepada para peserta pemilihan umum untuk memenangkan pemilihan umum, yang juga berarti para peserta mempunyai peluang yang sama untuk memenangkan program-programnya. Oleh karena itu adalah sangat wajar apabila selalu terjadi pergantian pejabat baik di lembaga pemerintahan eksekutif maupun di lingkungan lembaga legislatif. Pergantian pejabat di negara-negara otoritarian dan totaliter berbeda dengan yang dipraktikkan di negara-negara demokrasi. Di negara-negara totaliter dan otoritarian, pergantian pejabat ditentukan oleh sekelompok orang saja. Kelompok orang yang menentukan itu bersifat oligarkis dan berpuncak di tangan satu orang. Sementara di lingkungan negara-negara yang menganut paham demokrasi, praktik yang demikian itu tidak dapat diterapkan. Di negara-negara demokrasi, pergantian pejabat pemerintahan eksekutif dan legislatif ditentukan secara langsung oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*) yang diselenggarakan secara periodik.¹⁵

Tujuan kedua maksudnya adalah memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan (*elected public officials*). Dalam hal tersebut di atas, yang dimaksud dengan memungkinkan di sini tidak berarti bahwa setiap kali dilaksanakan pemilihan umum, secara mutlak harus berakibat terjadinya pergantian pemerintahan atau pejabat negara. Mungkin saja terjadi, pemerintahan suatu partai politik dalam sistem parlementer memerintah untuk dua, tiga, atau empat kali, ataupun seorang menjadi Presiden seperti di Amerika Serikat atau Indonesia dipilih untuk dua kali masa jabatan. Dimaksud "memungkinkan" di sini adalah bahwa pemilihan umum itu harus membuka kesempatan sama untuk menang atau kalah bagi setiap peserta pemilihan umum itu. Pemilihan umum yang demikian itu hanya dapat terjadi apabila benar-benar dilaksanakan dengan jujur dan adil (jurdil).¹⁶

Tujuan ketiga dan keempat pemilihan umum itu adalah juga untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi warga negara. Untuk menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar menurut UUD adalah hak rakyat yang sangat fundamental. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, di samping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri. Untuk itulah, diperlukan pemilihan umum guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik. Demikian pula di bidang eksekutif, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota.

¹⁵ Op. Cit., Jimly Asshiddiqie, hal. 176.

¹⁶ Ibid. Jimly Asshiddiqie., hal. 177.

Terkait dengan tujuan untuk melaksanakan hak-hak asasi, di dalam Undang-Undang Dasar 1945 antara lain adalah : Segala waga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya (Pasal 27, ayat 1); Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang (Paal 28); Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat 3); Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat (Pasal 28E ayat 3); Kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya, dan kepercayaannya itu (pasal 29 ayat 2).

Sistem Perwakilan Berimbang (Proporsional)

Secara umum sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis. Sistem pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama. Sedangkan sistem pemilihan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga) fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas).¹⁷

Apabila dikaitkan dengan dengan sistem perwakilan, pemilihan organis dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*) yang biasa dikenal dalam sistem parlemen dua kamar, seperti di Inggris dan Irlandia. Pemilihan anggota Senat Irlandia dan juga para *Lords* yang akan duduk di *House of Lords Inggris*, didasarkan atas pandangan yang bersifat organis tersebut. Dalam sistem pemilihan mekanis, partai-partai politiklah yang mengorganisasikan pemilih-pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem dua-partai atau pun multi-partai menurut paham liberalisme dan sosialisme, ataupun berdasarkan sistem satu-partai menurut paham komunisme. Tetapi dalam sistem pemilihan organis, partai-partai politik tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh tiap-tiap persekutuan hidup itu sendiri, yaitu melalui mekanisme yang berlaku dalam lingkungannya sendiri.

Menurut sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan, menurut sistem yang kedua (organis), lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, sistem yang pertama (mekanis) menghasilkan parlemen, sedangkan yang kedua (organis) menghasilkan dewan korporasi (korporatif). Kedua sistem ini sering dikombinasikan dalam struktur parlemen dua-kamar (bikameral), yaitu di negara-negara yang mengenal sistem parlemen bikameral.¹⁸

Selanjutnya sistem mekanis sendiri, dalam pelaksanaannya menggunakan dua cara, yaitu sistem perwakilan distrik / mayoritas (*single member constituencies*) dan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*). Gagasan pokok sistem perwakilan berimbang (*proportional representation* atau sering disebut *multi-member constituency*) ialah bahwa jumlah kursi parlemen yang diperoleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari

¹⁷ Ibid. Jimly Asshiddiqie., hal. 179.

¹⁸ Ismail Suny, *Sistim Pemilihan Umum yang menjamin Hak-hak Demokrasi Warga Negara*, dalam himpunan karangan dan tulisan Ismail Suny mengenai Pemilihan Umum, dihimpun oleh Harmailly Ibrahim, 1970.

masyarakat. Untuk keperluan ini diperlukan suatu perimbangan, misalnya jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilihan umum tercatat ada 1.000 000 (satu juta) orang, dan jumlah kursi di lembaga perwakilan rakyat ditentukan 100 kursi, maka untuk satu orang wakil rakyat dibutuhkan suara 10 000. Negara dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar (yang lebih besar daripada distrik dalam sistem distrik), dan setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu.

Dengan demikian, kekuatan suatu partai dalam masyarakat tercermin dalam jumlah kursi yang diperolehnya dalam parlemen; artinya, dukungan masyarakat bagi partai itu sesuai atau "*proporsional*" dengan jumlah kursi dalam parlemen. Berbeda dengan sistem distrik, pada sistem perwakilan berimbang tidak ada kesenjangan antara dukungan dalam masyarakat dan jumlah kursi dalam parlemen.

Sistem perwakilan berimbang ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain, antara lain dengan Sistem Daftar (*List System*). Dalam sistem daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon-calon dan si pemilih memilih salah satu dari berbagai daftar dan dengan demikian memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu, untuk berbagai kursi yang sedang diperebutkan. Sistem perwakilan berimbang dipakai di kebanyakan negara di dunia antara lain Belanda, Swedia dan Belgia.

Di Indonesia sistem perwakilan berimbang, dikombinasikan dengan sistem terdaftar, telah dipakai dalam beberapa pemilihan umum yang pernah diselenggarakan. Pemilu 2009 kemarin, untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten / Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Sedang pemilu untuk memilih anggota DPD, dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.¹⁹

Sistem perwakilan berimbang mempunyai beberapa aspek positif :

1. Dianggap demokratis dan representatif, oleh karena semua aliran yang ada dalam masyarakat terwakili dalam parlemen, sedangkan jumlah wakil dalam badan itu sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat dalam masing-masing daerah pemilihan.
2. Dianggap lebih adil karena golongan kecil sekalipun mempunyai kesempatan untuk mendudukkan wakilnya dalam parlemen. Tampaknya kedua hal ini dianggap paling cocok bagi suatu masyarakat seperti Indonesia yang bersifat sangat heterogen.
3. Wakil rakyat yang dipilih dengan cara ini diharapkan lebih cenderung untuk mengutamakan kepentingan nasional daripada kepentingan daerahnya.²⁰

Sistem perwakilan berimbang mempunyai beberapa kelemahan:

1. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan menimbulkan kecenderungan kuat di kalangan anggota partai untuk memisahkan diri dari partainya dan membentuk partai baru. Dalam setiap pertikaian antar anggota sesuatu partai, para pelaku kurang terdorong untuk mempertahankan keutuhan partai, karena, jika seorang pelaku serta pendukungnya keluar dari partai dan mendirikan partai baru, ada peluang bagi partai baru itu memperoleh beberapa kursi dalam pemilu. Dengan demikian sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau kerjasama, tetapi sebaliknya cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada.
2. Wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai daripada kepada daerah yang memilihnya. Hal ini disebabkan karena dalam pemilihan semacam ini partai lebih menonjol perannya daripada kepribadian seseorang.

¹⁹ Pasal 5 Ayat 1 dan 2, UU No. 10 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum, Anggota DPR, DPP, dan DPRD.

²⁰ Miriam Budiardjo, *Sistem Pemilu Yang Bagaimana ?*, dalam Sistem- Sistem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000, Hal. 26-27.

Hal ini memperkuat kedudukan pimpinan partai. Di Indonesia kelemahan ini mungkin dirasakan sebagai hal yang paling mengganjel. Daftar calon ditetapkan oleh pimpinan partai, sekalipun mungkin dengan sekedar mengkonsultasikan pimpinan partai dari daerah pemilihan yang bersangkutan. Kadang-kadang calon anggota tidak berasal dari atau tidak dikenal di daerah yang akan diwakilinya sehingga perlu "kulo nuwun" dulu (menurut penilaian ketua DPR sendiri). Maka dari itu tidak mengherankan jika ikatan batin dengan daerah yang telah memilihnya kurang kuat dan mungkin malahan timbul hubungan ketergantungan pada pimpinan partai, yang telah memasukkan namanya dalam daftar calon.

3. Banyaknya partai yang bersaing menyulitkan suatu partai untuk meraih mayoritas (50%+1), yang perlu untuk membentuk suatu pemerintah. Terpaksa partai yang terbesar kemudian mengusahakan suatu koalisi dengan beberapa partai lain untuk memperoleh mayoritas dalam parlemen. Koalisi semacam ini sering tidak langgeng, sehingga tidak membina stabilitas politik.²¹

Sistem Perwakilan Distrik

Sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang paling tua, didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi) mempunyai satu wakil dalam parlemen. Untuk keperluan pemilihan negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dan jumlah wakil rakyat dalam parlemen ditentukan oleh jumlah distrik. Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara terbanyak menang, sedangkan suara-suara yang diberikan kepada calon-calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimana kecilpun selisih kekalahannya.

Misalnya dalam distrik dengan jumlah suara 100.000, ada dua calon yakni, A dan B. calon A memperoleh 60.000 dan B 40.000, maka calon A memperoleh kemenangan, sedangkan jumlah suara 40.000 dari calon B dianggap hilang. Sistem pemilihan ini dipakai di Inggris, Kanada, Amerika Serikat, dan India.

Ada dua karakter utama yang membedakan sistem distrik dari sistem--sistem lainnya, pertama, di dalam sistem distrik pemilihan dikaitkan langsung dengan adanya suatu daerah pemilihan, yang disebut "distrik" biasanya distrik ini tidak identik dengan suatu pembagian wilayah administratif.

Distrik pemilihan merupakan sebuah wilayah yang garis-garis perbatasannya ditarik sedemikian sehingga sesuai dengan syarat-syarat pemilihan umum, salah satu syarat yang harus dipenuhi adalah bahwa jumlah pemilih yang mendiami suatu kira-kira sebanding dengan jumlah di distrik-distrik lainnya. Oleh sebab itu, sering ditemukan bahwa suatu distrik pemilihan mencakup satu atau lebih daerah administratif. Dalam hal ini juga tidak menjadi masalah, kalau bagian-bagian dari suatu daerah administratif yang sama digabungkan dengan daerah-daerah administratif lainnya menjadi satu distrik.

Ciri pokok yang kedua, adalah bahwa yang menjadi fokus pemilihan di dalam sistem distrik, bukanlah organisasi politik, melainkan individu yang mewakili atau dicalonkan oleh organisasi itu disutau distrik. Yang boleh dicalonkan oleh partai-partai disuatu distrik adalah para politisi yang berdomisili didistrik tersebut. Dengan kata lain anggota partai yang tidak berdomisili didistrik tidak boleh mewakili rakyat didistrik tersebut.

Dengan demikian, sistem distrik mensyaratkan adanya keadaan yang

²¹ Ibid., Miriam Budiardjo, Hal. 27-28.

relatif saling kenal antara rakyat pemilih dengan wakil yang dipilihnya. Malah sering pula masyarakat pemilih bukan saja kenal dengan pilihannya, melainkan juga dengan keluarganya. Adanya pertalian yang akrab antara pemilih dengan orang yang dipilihnya, memudahkan rakyat untuk menyampaikan aspirasi dan menuntut pertanggungjawaban dari wakilnya di kemudian hari.

Selain itu, dengan mengenal calon yang dipilihnya, maka massa pemilih terhindar dari praktek "*membeli kucing dalam karung*" sebagaimana yang sering terjadi dalam pemilihan sistem daftar. Di dalam sistem distrik kiranya sulit bagi organisasi politik untuk "*mengelabui*" rakyat tentang keadaan calon-calonnya. Sebab para pemilih akan memilih calon yang dirasanya baik, yaitu orang yang dikenal sepak terjangnya.

Agar sistem distrik dapat berjalan dengan baik, maka diperlukan suatu kondisi masyarakat yang memungkinkan beroperasinya sistem tersebut. Kondisi yang umum untuk itu adalah bahwa rakyat telah mencapai tahap kedewasaan tertentu, tingkat kedewasaan masyarakat ini dapat diketahui dengan dua tolok ukur, yaitu : *Pertama*, tingkat rasionalitas menentukan kemampuan rakyat dalam menjatuhkan pilihan terhadap calon yang saling bersaing di distrik mereka. Dengan tingkat rasionalitas yang tinggi, masyarakat dapat memilih di antara program-program partai yang ditawarkan oleh masing-masing calon; dan *Kedua*, tingkat kesadaran politik yang tinggi akan dapat memilah ikatan-ikatan ideologi dari program yang diajukan kepadanya. Dengan kata lain calon dipilih bukan karena kesamaan ideologi melainkan karena program yang ditawarkannya, juga dengan kesadaran politik yang tinggi masyarakat dapat menilai perilaku partai yang diwakili oleh seorang calon. Kendatipun terdapat kondisi yang demikian, operasionalisasi sistem distrik sangat tergantung pada kehidupan politik masyarakat, sebagaimana juga halnya dengan sistem-sistem pemilihan lainnya, pelaksanaan sistem distrik pun sangat tergantung pada bagaimana demokrasi dipraktekkan.

Sistem perwakilan distrik mempunyai beberapa aspek positif, antara lain :

1. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih biasanya dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk lebih erat. Dengan demikian dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik. Lagipula, kedudukannya terhadap partainya akan lebih bebas karena dalam pemilihan semacam ini faktor kepribadian seseorang merupakan faktor yang penting.
2. Sistem ini lebih mendorong kearah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerja sama. Disamping kecenderungan untuk membentuk partai baru sedikit banyak dapat dibendung, sistem ini mendorong kearah penyederhanaan partai secara alamiah, tanpa paksaan.
3. Terbatasnya jumlah partai dan meningkatnya kerjasama antar partaipartai mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan tercapainya stabilitas nasional. Sistem ini sederhana dan mudah untuk diselenggarakan.

Sistem distrik juga mempunyai beberapa kelemahan:

1. Sistem ini kurang menguntungkan bagi partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik pemilihan. Amat sukar bagi partai kecil untuk menjadi pemenang tunggal dalam suatu distrik. Sebaliknya sistem distrik menguntungkan partai besar.
2. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik, kehilangan semua suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti ada sejumlah suara yang tidak dihitung sama sekali dan kalau ada banyak partai yang bersaing, maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar. Hal ini sering dianggap tidak adil oleh golongan yang kalah.
3. Bisa terjadi kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat

dan jumlah kursi yang diperoleh dalam parlemen. Kesenjangan ini selalu menguntungkan partai-partai besar dan sangat merugikan partai-partai kecil.²²

Gagasan Sistem Pemilu Ke Depan

Sistem pemilu sebenarnya merupakan sesuatu yang penting, tetapi hanya merupakan "satu aspek teknis" dari keseluruhan proses pemilu. Sistem pemilu hanya menunjuk dua elemen dalam "ritual" pemilu, yaitu : bagaimana teknik memilih dan bagaimana teknik penghitungan suara. Dalam kerangka ini, sekalipun perubahan atau perbaikan sistem pemilu merupakan pekerjaan yang penting, tetapi ia bukanlah obat yang mujarab untuk menyembuhkan seluruh "borok" pemilu.

Sayangnya, dalam semesta diskusi tentang sistem pemilu kerap kali terjebak pada dikotomi dua sistem besar proporsional dan distrik tanpa masuk ke varian-varian kedua sistem itu. Artinya perhatian terlalu banyak diarahkan pada pembahasan sistem pemilu dan gagal melihat substansi. Padahal pemilu dengan sistem apapun, hanya merupakan instrumen untuk mewujudkan pemerintahan yang representatif dan legitimet dilihat dari sudut menegakkan demokrasi. Jadi intinya terletak pada pembangunan demokrasi dan memaksimalkan fungsi representasi. Oleh karena itu, jika mau mencari sistem pemilu yang tepat, terlebih dahulu perlu dipahami makna demokrasi dan fungsi representasi yang bagaimana yang ingin diwujudkan.

Sekalipun ungkapan setiap sistem punya sejumlah keunggulan dan keterbatasan yang *inherent* tidak terbantahkan, akan tetapi derajat keunggulan dan keterbatasan yang melekat dalam masing-masing berbeda secara substansial. Pemahaman atas hal ini dapat dipakai sebagai sandaran dalam "menolak" ataupun "menerima" suatu sistem alternatif.

Sistem pemilihan distrik, misalnya, bisa memproduksi derajat keterwakilan yang tinggi. Dalam artian, ia menjanjikan kedekatan antara pemilih dan yang dipilih, memangkas kekuasaan yang berlebihan (penguasa) kekuatan politik yang sering terjerat pada hukum besi oligarkhi, menihilkan peluang para calon karbitan, dan masih sederetan "keuntungan" lainnya.

Hanya saja dalam konteks Indonesia di mana pola penyebaran penduduk yang dijadikan pondasi dasar bagi penentuan distrik nampaknya sangat timpang, yaitu persoalan perimbangan Jawa-Luar Jawa di lembaga perwakilan akan menjadi isu politik pelik yang tak gampang ditangani. Demikian pula, kesenjangan kekuasaan dan dukungan basis material yang sangat tajam antara peserta pemilu dapat mengubah sistem distrik menjadi "liang lahat" bagi kekuatan politik minoritas atau pinggiran.

Satu kelemahan lain yang selalu dikaitkan dengan sistem distrik ialah bahwa sistem ini kurang memperhatikan keseimbangan perwakilan berdasarkan golongan. Hal ini karena yang lebih diutamakan di dalam sistem distrik adalah adanya seorang atau lebih wakil dalam suatu distrik pemilihan, yang ingin ditekan pada sistem distrik adalah setelah terpilih dan duduk dalam lembaga perwakilan, maka anggota partai telah menjadi "wakil rakyat" bukan wakil dari suatu golongan.

Sementara itu satu faktor yang sering disebut para ahli sebagai keunggulan sistem proporsional atas sistem distrik, yakni keseimbangan perwakilan berdasarkan golongan. Perbedaan kelebihan dan kekurangan antara dua sistem tersebut, sebenarnya bersumber pada perbedaan titik pandang, yaitu antara titik pandang kualitatif yang dianut sistem perwakilan distrik dan kuantitatif yang dianut sistem perwakilan proporsional.

Secara teoritis, sudut pandang kuantitatif selalu menekankan pada jumlah suara

²² Ibid. Miriam Budiardjo, Hal. 31-32.

atau wakil yang diperoleh. Titik pandang ini dapat dikaitkan dengan visi elite politik yang cenderung memusatkan perhatian pada "keseimbangan" atau lebih tepat, "perolehan" kekuatan-kekuatan politik di dalam pemilihan umum. Pandangan ini bertolak dari adanya suara yang tidak terwakili atau "hilang" di dalam sistem distrik, karena calon dari partai tidak memperoleh kursi dalam lembaga perwakilan.

Sebaliknya titik pandang yang kualitatif lebih melihat masalahnya dari sudut non elite, penekanannya bukan pada siapa yang memperoleh kursi dan bukan pula pada jumlah suara yang terbuang karena tidak dihitung itu. Yang dipentingkan oleh masyarakat pemilih bukanlah golongan dari calon-calon yang memperebutkan suara, melainkan apa yang dilakukan oleh para calon dan partainya setelah menguasai kursi lembaga perwakilan. Kualitas itu diketahui oleh rakyat pemilih, karena mereka "mengetahui" dengan calon-calon yang ada didistrik mereka. Secara teoritis dapat dikatakan bahwa pemilih akan memilih calon yang mereka kenal, baik dari segi kemampuan untuk mewakili mereka maupun moralitas dari para calon itu, dengan perkataan lain hanyalah calon-calon yang mau dan mampu membawakan aspirasi rakyat yang akan mendapatkan perhatian para pemilih.

Dengan perbincangan sejauh ini, memastikan bahwa sistem pemilihan distrik belum merupakan pilihan ideal, terutama kalau mesti disandingkan dengan realitas Indonesia saat ini. Kecuali tentunya, perangkat-perangkat kelembagaan guna menjembatani sejumlah persoalan yang melekat di dalamnya bisa diciptakan.

Pendek kata, setiap sistem selalu mengandung kelebihan dan kelemahannya sendiri-sendiri. Tidak ada yang sempurna di dunia ini. Bahkan, negara-negara yang tadinya menganut sistem distrik cenderung berusaha untuk mengadopsi sistem proporsional, tetapi negara-negara yang biasa dengan sistem proporsional dan banyak mengalami sendiri kekurangan-kekurangannya, cenderung berusaha untuk menerapkan sistem distrik yang dianggapnya lebih baik. Semua pilihan itu tergantung tingkat kebutuhan riil yang dihadapi setiap masyarakat yang ingin memperkembangkan tradisi dan sistem demokrasi yang diterapkan di masing-masing negara.²³

Berangkat dari diskusi di atas, untuk menentukan sistem pemilihan umum yang tepat, kata kuncinya adalah "Harus dilihat dulu apa pengaruh dari penerapan sesuatu sistem pemilu terhadap prospek pengembangan demokrasi dan memaksimalkan fungsi representasi di lembaga-lembaga perwakilan rakyat". Untuk saat ini sistem pemilu yang masih relevan adalah tetap kombinasi antara sistem distrik dan sistem perwakilan berimbang seperti yang dikatakan oleh M. Ryaas Rashid.²⁴ Hal ini sejalan dengan rekomendasi LIPI, bahwa sistem pemilu di Indonesia sebaiknya tidak diterapkan sistem proporsional murni maupun sistem distrik murni, tetapi sebaiknya kombinasi dari kedua sistem tersebut dengan memanfaatkan kebaikan masing-masing sistem dan mengeliminasi kelemahan masing-masing.²⁵ Adapun caranya bisa macam-macam, yaitu :

Pertama, menetapkan wilayah pemilihan, tapi jumlah kursi yang diperebutkan dari wilayah itu lebih dari satu. Pada saat yang sama, juga ditetapkan adanya sejumlah kursi di parlemen yang diperebutkan oleh calon-calon partai secara nasional (*the nationwide constituency*).

Kedua, menetapkan bahwa hasil pemilihan di satu distrik hanya menghasilkan satu wakil dari distrik itu, tapi sisa-sisa suara dari partai yang kalah di semua distrik dihimpun secara nasional untuk kemudian dipakai dalam menetapkan jumlah wakil dari partai yang bersangkutan menurut satuan jumlah suara yang disepakati. Dengan demikian, dua tujuan dapat dicapai, yakni keikatan wakil rakyat dengan konstituennya, dan peluang partai kecil untuk

²³ Op. Cit., Jimly Asshiddiqie, hal. 185.

²⁴ M. Ryaas Rashid, *Fungsi Representasi dan Sistem Pemilu*, dalam Sistem-Sistem Pemilu, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000, hal. 134.

²⁵ Abdul Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Institute for Strengthening Transition Society Studies (In-TRANS), Malang, 2003, hal. 101.

terwakili secara proporsional.

Ketiga, menetapkan daftar nama calon dari tiap-tiap partai yang harus dipilih bersamaan dengan pilihan atas partainya di wilayah tertentu. Proses perhitungan suara terbagi atas dua tahap. (1) Perhitungan atas suara yang masuk untuk partai-partai demi menentukan beberapa kursi yang diperoleh suatu partai di wilayah pemilihan itu; (2) Perhitungan suara untuk masing-masing calon dalam partai, dimana para calon memperoleh suara terbanyak secara berurutan akan ditetapkan sebagai wakil-wakil partai itu di parlemen.

Penutup

Demokrasi sebagai tatanan politik adalah model yang tepat untuk mengelola kehidupan kenegaraan. Walaupun demokrasi bukan satu-satunya model yang paling sempurna untuk mengatur peri kehidupan manusia, namun sejarah menunjukkan bahwa demokrasi memiliki peluang paling kecil dalam menistakan kemanusiaan. Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping *legal*, ia juga harus dipercaya. Tentu akan timbul keragu-raguan, apabila suatu pemerintah menyatakan diri sebagai berasal dari rakyat, sehingga dapat disebut sebagai pemerintahan demokrasi, padahal pembentukannya tidak didasarkan hasil pemilihan umum.

Peran pemilu sebagai instrumen menegakkan kedaulatan rakyat (demokrasi), dengan asas penyelenggaraan langsung, umum, bebas, rahasia (luber), jujur dan adil (jurdil), dalam pelaksanaannya tidak hanya ditentukan oleh proses pelaksanaan pemilu (*electoral process*), tetapi juga dipengaruhi oleh sistem pemilu (*electoral system*) itu sendiri. Dalam kepustakaan mengenai sistem pemilu terdapat dua sistem pemilihan, yakni sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis. Pelaksanaan sistem pemilihan mekanis dilakukan dengan dua cara, yaitu sistem perwakilan distrik (*single member constituency*) dan sistem perwakilan berimbang (*multy member constituency*).

Kelebihan sistem perwakilan berimbang dianggap lebih demokratis dan representatif, lebih adil, dan lebih cenderung mengutamakan kepentingan nasional daripada kepentingan daerahnya. Sedang kelemahannya adalah mempermudah fragmentasi partai, Wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai daripada kepada daerah yang memilihnya, dan partai yang bersaing sulit untuk meraih mayoritas.

Adapun kelebihan sistem perwakilan distrik adalah hubungan wakil dengan penduduk lebih erat, lebih mendorong kearah integrasi partai-partai politik, meningkatnya kerjasama antar partai-partai mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan tercapainya stabilitas nasional. Dan kelemahannya adalah kurang menguntungkan bagi partai-partai kecil dan golongan minoritas, kurang representatif, dan dapat terjadi kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat dan jumlah kursi yang diperoleh dalam parlemen.

Setiap sistem selalu mengandung kelebihan dan kelemahannya sendiri-sendiri, dan untuk menentukan sistem pemilihan umum yang tepat, kata kuncinya adalah "Harus dilihat dulu apa pengaruh dari penerapan sesuatu sistem pemilu terhadap prospek pengembangan demokrasi dan memaksimalkan fungsi representasi di lembaga-lembaga perwakilan rakyat". Untuk saat ini sistem pemilu yang masih relevan di Indonesia adalah tetap kombinasi antara sistem distrik dan sistem perwakilan.

Daftar Pustaka

- Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus UI Depok, 2000.
- Abdul Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Institute for Strengthening Transition Society Studies (In-TRANS), Malang, 2003.
- Didik Supriyanto, *Melihat Pemilu dari Berbagai Sisi*, www.panwaslulampung.blogspot.com/2008/11/berita-pemilu-nasionaldaerah-kpu_03.html.
- Ismail Suny, *Sistim Pemilihan Umum yang menjamin Hak-hak Demokrasi Warga Negara*, dalam himpunan karangan dan tulisan Ismail Suny mengenal Pemilihan Umum, dihimpun oleh Harmaily Ibrahim, 1970.
- _____, *Mencari Keadilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- _____, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Indonesia, 1978.
- _____, *Pembagian Kekuasaan*, Aksara Baru, Jakarta, 1978.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Michael T. Milan, *Constitutional Law : The Machinery of Government*, 4th edition, (London : Old Bailey Press), 2003.
- Miriam Budiardjo, *Sistem Pemilu Yang Bagaimana ?*, dalam Sistem- Ssitem Pemilihan Umum, Suatu Himpunan Pemikiran, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PSHTN-FHUI, 1998.
- M. Ryaas Rashid, *Fungsi Representasi dan Sistem Pemilu*, dalam Sistem-Sistem Pemilu, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.

Peraturan Perundang-undangan:

- Republik Indonesia, Undang Undang Dasar 1945 sesudah perubahan kedua.
- Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.
- Republik Indonesia, *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2002*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2002.