

## **REINTERPRETASI SISTEM PEMILU SEBAGAI IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA**

I Nyoman Budiana

### ***Abstract***

*The general election system based proportional representative open list system and the combined majority formulation arranged in laws No. 10, 2008, powerless found to capabel parliament, if political party couldn't have qualified indicators to promote of the candidate parliament.*

*Based on the above system, the next general election should be carried out based on the district system (majority) in order that they could get more competitive chance in developing better and open democracy.*

*Keywords : General Election, Political Party and Democracy.*

### **I. Pendahuluan**

Pranata hukum pemilu di Indonesia telah beberapa kali mengalami perubahan seiring dengan perubahan kehidupan bangsa pada era reformasi dewasa ini. Perubahan yang melingkupi prinsip dan sistem pemilu tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan pemberdayaan setiap warga Negara sebagai pencerminan asas kedaulatan rakyat. Perubahan pranata hukum pemilu yang mengedepan dalam dua dasa warsa terakhir yang dapat kita lihat dalam kehidupan bangsa ini adalah adanya perubahan yang sangat esensial, baik yang menyangkut pengakuan atas hak-hak individu sebagai warga negara maupun perubahan dalam struktur kelembagaan

negara. Beberapa perubahan dalam konteks ketatanegaraan yang mendasar dilakukan oleh bangsa Indonesia adalah perubahan dalam sistem Pemilu dan Pembentukan Badan Negara yang baru yang dikenal dengan Dewan Perwakilan Daerah.

Pemilu sebagai wahana pesta demokrasi dengan paradigma baru telah diselenggarakan di negara ini untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2003. Di samping itu dalam kerangka mekanisme kepemimpinan limatahunan berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, bangsa Indonesia telah mampu melaksanakan pemilu legislatif kembali, tepatnya pada tanggal 9 April 2009. Pelaksanaan pemilu tersebut telah menghasilkan wakil rakyat yang akan duduk pada lembaga MPR, DPD, DPR dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia yang menurut rencana bulan agustus mendatang akan dikukuhkan. Setelah pemilu legislatif diselenggarakan pada 9 April 2009 untuk memilih wakil-wakil rakyat, maka sebagai agenda selanjutnya untuk mengisi jabatan kepresidenan pada tanggal 8 Juli 2009 mendatang akan diadakan pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presidensesuai dengan Undang-undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilu Presiden.

Dengan mencermati kedua undang-undang pemilu tersebut, maka dapat dipahami telah terjadi perubahan prinsip pelaksanaan pemilu dalam konstelasi politik di Indonesia, karena sejak kemerdekaan tahun 1945 baru di era reformasi kali ini pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan melalui sistem Pemilu Proporsional dengan daftar calon terbuka serta pemilihan DPD dengan sistem distrik dengan perwakilan banyak.

## **II. KONSEP TEORETIK SISTEM PEMILU**

Konsep teori yang berkaitan erat dengan pembentukan badan perwakilan rakyat adalah konsep teori tentang sistem pemilihan umum, karena salah satu fungsi sistem pemilu adalah untuk mengatur prosedur seseorang untuk dapat dipilih sebagai anggota badan perwakilan rakyat atau menjadi kepala pemerintahan.

Secara umum sistem Pemilu dibedakan atas 2 macam yaitu sistem Pemilu mekanis dan organis. Dalam sistem Pemilu mekanis rakyat diposisikan sebagai massa atas individu-individu yang sama. Artinya rakyat dipandang sebagai individu-individu yang mengendalikan Pemilu melalui organisasi Partai Politik. Sedangkan sistem Pemilu organis memandang rakyat sebagai individu-individu yang merupakan bagian dari persekutuan seperti persekutuan profesi, persekutuan geneologis atau persekutuan lapisan sosial seperti buruh, tani, cendekiawan dan lain-lain (Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, 1981: 333-334). Dari kedua sistem tersebut, pada sistem pemilu mekanis peran individu dalam partai politik sangat menonjol sedangkan dalam sistem pemilu organis peran persekutuan yang dikedepankan.

Lebih lanjut di bawah ini akan dipaparkan sistem pemilu mekanis secara detail, karena sistem ini yang banyak memberi warna terhadap pembentukan badan perwakilan rakyat maupun kepala pemerintahan. Sistem ini dipandang lebih demokratis karena dapat mengakomodasikan hak-hak individu dalam struktur negara melalui pelaksanaan Pemilu.

Sistem pemilu mekanis dilaksanakan dengan dua cara yaitu :

- a. Sistem perwakilan distrik/mayoritas ( *single member constituencies*).
- b. Sistem perwakilan proporsional ( *proportional representation*).

Dalam sistem distrik/mayoritas, wilayah/daerah negara dibagi ke dalam distrik pemilihan (daerah pemilihan) yang jumlahnya sebanyak jumlah anggota badan perwakilan yang dikehendaki. Dikatakan sistem mayoritas karena calon dari partai politik yang mendapat suara terbanyak/mayoritas dalam daerah/distrik pemilihan itu akan menjadi wakil rakyat dari daerah/distrik pemilihan tersebut. Misalnya jumlah anggota DPR ditetapkan 560 orang, maka wilayah Indonesia ini dibagi menjadi 560 distrik/daerah pemilihan. Dari masing-masing distrik akan melahirkan satu wakil rakyat yang mendapat suara mayoritas. Adapun beberapa keunggulan penerapan sistem

distrik/mayoritas adalah :

1. Terdapat hubungan yang erat antara pemilih dengan calon yang akan dipilih.
2. Kemungkinan akan terjadi penyederhanaan sistem kepartaian.
3. Perhitungan suara yang tidak berbelit-belit.

Kelemahan sistem distrik adalah :

1. Ada kecenderungan wakil rakyat tidak menyuarakan kepentingan nasional tetapi sebaliknya hanya menyuarakan kepentingan daerah/distrik.
2. Dalam penentuan wakil rakyat banyak suara yang hilang, karena yang dicari adalah satu wakil rakyat dalam distrik pemilihan yang mendapatkan suara terbanyak.
3. Ada kemungkinan tidak seluruh partai besar yang memegang mayoritas suara dalam daerah/distrik pemilihan ( Ramlan Surbakti, 1992:179 ).

Sedangkan dalam sistem proporsional atau perwakilan berimbang, setiap partai politik akan memperoleh kursi sesuai dengan jumlah suara diperoleh. Bila suatu negara menganut formula perwakilan berimbang, jumlah suara per kursi ditetapkan lebih dahulu (jumlah pemilih yang menggunakan haknya dibagi dengan jumlah kursi yang ditetapkan untuk daerah pemilihan yang bersangkutan), kemudian kursi dibagi berdasarkan jumlah suara yang diperoleh setiap partai politik peserta Pemilu. Dalam sistem ini para pemilih akan memilih partai politik yang telah menyusun program dan menetapkan para calon yang dipandang berkualitas (Ramlan Surbakti, 1992:178).

Tujuan utama penerapan formula perwakilan berimbang adalah untuk menghasilkan suatu badan perwakilan yang merupakan replika kehendak rakyat pada waktu Pemilu diselenggarakan. Formula ini mencakup masyarakat pemilih yang lebih luas, karena pemilih yang buta huruf sekalipun dapat dengan mudah memberikan suaranya. Sistem pemilihan ini cenderung menempatkan partai dalam kedudukan berdaulat, karena dalam Pemilu rakyat memilih partai politik dan bukan

memilih calon.

Beberapa kebaikan formula perwakilan berimbang :

1. Suara pemilih tidak ada yang hilang sehingga cara ini dikatakan lebih demokratis.
2. Wakil-wakil rakyat yang terpilih melalui cara ini akan lebih menyuarakan kepentingan nasional.

Kelemahan sistem perwakilan berimbang adalah :

1. Perhitungan suara terlalu berbelit-belit.
2. Cenderung memunculkan berdirinya partai baru.
3. Menonjolnya peran pimpinan parpol dalam menentukan wakil rakyat yang duduk pada badan perwakilan.
4. Kualitas daripada wakil rakyat belum dapat dijamin.

### **III. PEMAHAMAN TERHADAP PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA.**

Bila kita menyimak perjalanan historis masa lalu terutama pada masa pemerintahan Orde Baru, pelaksanaan Pemilu di Indonesia lebih mengedepankan sistem mekanis dengan formula perwakilan berimbang ( *proporsional* ) dengan stelsel daftar tertutup yang digabungkan dengan sistem organis. Penggunaan sistem organis dalam pelaksanaan Pemilu pada masa itu dapat dianalisis dari adanya pengangkatan sejumlah komponen militer pada badan perwakilan rakyat. Di mana pengangkatan anggota militer di DPR dan MPR dilakukan dengan sangat hegemonik dengan alasan untuk menjaga stabilitas politik dan stabilitas keamanan Negara, (Mahfud, 1999). Sedangkan penggunaan sistem proporsional dengan stelsel daftar tertutup dapat dilihat dalam pelaksanaan Pemilu yang hanya memilih tanda gambar parpol peserta Pemilu dan rakyat tidak diberi kesempatan untuk memilih secara langsung para calon dari masing-masing partai politik. Ini berarti bahwa peran pimpinan partai sangat dominan dalam menentukan calon wakil rakyat yang akan duduk pada badan perwakilan rakyat, sebaliknya rakyat tidak mengetahui calon siapa yang akan naik dan duduk pada badan perwakilan rakyat tersebut. Hal seperti ini sering dipahami sebagai guyanon

seperti “membeli kucing dalam karung”.

Namun dalam era reformasi dewasa ini, pelaksanaan Pemilu didasarkan atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 10 tahun 2008 diarahkan agar Pemilu berperan sebagai wahana dalam mekanisme kepemimpinan lima tahunan, lebih transparan dan lebih demokratis. Pemilu dimaksud tidak hanya digunakan untuk memilih wakil rakyat yang akan duduk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat tetapi juga dilaksanakan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Dalam Undang-undang Pemilu 2003 dan 2008 ditentukan, Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Lembaga politik sebagai peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik, sebaliknya lembaga profesi tidak lagi ikut mengendalikan Pemilu. Sedangkan peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah rakyat secara perseorangan.

Berbeda dengan sistem Pemilu sebelumnya, sistem Pemilu yang digunakan pada Pemilu pada periode ini menerapkan sistem Pemilu mekanis dengan formula perwakilan berimbang (*proporsional*) dengan memilih daftar calon secara langsung. Hal mana ditegaskan dalam pasal 6 (1) UU Nomor 12 Tahun 2003 yang menentukan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Hal yang sama juga ditegaskan dalam pasal 5 (1) UU Pemilu Nomor 10 tahun 2008. Selanjutnya Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Di mana jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 orang (pasal 52 UU Nomor 12 Tahun 2003 dan pasal 30 UU Nomor 10 tahun 2008).

Dengan melihat substansi beberapa ketentuan di atas, bahwa untuk Pemilu badan-badan perwakilan rakyat tidak lagi ada sistem pengangkatan dari golongan tertentu. Semua wakil rakyat yang berasal dari calon masing-masing partai politik dipilih secara langsung oleh rakyat yang telah terdaftar sebagai pemilih. Bahkan dalam Pemilu 2009, Mahkamah Konstitusi

Republik Indonesia telah menetapkan bahwa perhitungan calon terpilih ditetapkan atas dasar suara terbanyak. Keputusan ini diambil oleh karena Pemilu yang memenuhi nilai demokrasi adalah Pemilu yang didasarkan atas suara rakyat, bukan atas dasar nomor urut yang ditetapkan oleh Partai Politik, (<http://www.komunitasdemokrasi.ac.id>).

Hadirnya lembaga DPD dan DPR sebagai hasil pemilu merupakan struktur kelembagaan untuk membentuk MPR. Terhadap struktur keanggotaan MPR dengan pola ini, dapat dikatakan telah terjadi perubahan dalam konstelasi politik dan ketatanegaraan di Indonesia, karena untuk pengisian keanggotaan MPR seluruhnya dilakukan dengan pemilihan oleh rakyat. Sangat berbeda halnya dengan pengisian keanggotaan MPR pada masa pemerintahan sebelumnya sangat dominan diwarnai dengan pengangkatan anggota MPR oleh Presiden, baik di DPR maupun untuk utusan daerah dan utusan golongan.

Dengan demikian pembentukan badan-badan perwakilan rakyat pada masa itu dilakukan dengan cara sangat tidak demokratis bahkan terkesan sangat otoriter, karena adanya dominasi kekuasaan Presiden (Mahfud MD, 1999:58; Basrowi dan Suko Susilo, 2006). Kondisi seperti ini masih dirasakan ketika Pemilu 2004 yang lalu yang menetapkan perhitungan calon terpilih berdasarkan nomor urut. Hal mana menunjukkan dominasi pimpinan Partai Politik masih sangat kuat.

Dengan memperhatikan fenomena di atas, maka sistem Pemilu yang diterapkan pada sejarah masa lalu dapat menimbulkan adanya ketergantungan anggota Dewan Perwakilan Rakyat terhadap organisasi yang mengutusinya yakni terhadap pimpinan pusat partai/organisasi atau Dewan Pimpinan Pusat yang mengutusinya. Sebagai konsekuensi diantarnya sistem ini, maka nominasi untuk anggota badan perwakilan ditentukan oleh Dewan Pimpinan Pusat untuk keanggotaan DPR Pusat dan Dewan Pimpinan Daerah untuk tingkat Daerah. Hal ini bukan hanya mengakibatkan peran Dewan Pimpinan Pusat menjadi kuat tetapi juga terjadinya ketergantungan para wakil rakyat terhadap pimpinan partai baik pada level Pusat maupun Daerah. Dengan demikian hubungan antara para wakil/anggota Dewan

Perwakilan Rakyat dengan para pemilihnya tidak erat bahkan tidak saling kenal-mengenal. Karenanya para wakil rakyat semacam itu akan berorientasi kepada kepentingan partai yang menetapkan dirinya sebagai anggota badan perwakilan rakyat dari pada kepada rakyat pemilih. Meskipun nama-nama calon anggota badan perwakilan rakyat telah disusun dalam suatu daftar nama-nama calon dan diumumkan secara luas, akan tetapi tidak diketahui secara pasti apakah para calon tersebut akan ditetapkan dalam badan perwakilan ataukah hanya sebagai pajangan saja (*vote getter*). Karenanya tidak mustahil calon yang didukung oleh kebanyakan pemilih dalam kenyataannya selanjutnya ditarik dari peredaran dan kemudian ditempatkan dalam kedudukan tertentu (Rosjidi Ranggawidjaja, 1991:62).

Selanjutnya menurut Rosjidi Ranggawidjaja, sebagai konsekuensi diterapkannya pemilu dengan sistem campuran antara mekanis dan organis akan mengakibatkan semakin dominannya kedudukan dan peran Dewan Pimpinan Partai. Lebih-lebih dengan dilembagakannya hak *recall* dari pimpinan partai politik, membuat keberanian anggota badan perwakilan rakyat menjadi menurun. Bagaimanapun juga akan dapat dipastikan bahwa terjadi kecenderungan para wakil rakyat untuk loyal kepada partainya dari pada loyal terhadap kepentingan pemilih yang diwakilinya. Sekalipun DPR hasil Pemilu 2004 dan 2009 tidak lagi menempatkan fraksi sebagai alat kelengkapan Dewan, tetapi bila hak *recall* kembali diterapkan dalam kehidupan Partai Politik di Indonesia, maka fraksi akan tetap memainkan peran sebagai perpanjangan tangan Pimpinan Partai Politik. Dengan demikian setiap anggota Dewan akan memilih diam dan menyetujui kebijakan partai.

Dalam hubungannya dengan hal tersebut, untuk menguatkan analisis terhadap fenomena politik Pemilu tampaknya perlu juga diingat pandangan Bintang R Saragih (1988) menyatakan bahwa "langkah yang ditempuh para anggota Dewan dengan diam dan tidak konfrontatif adalah dalam rangka penyelamatan diri agar mereka tetap survive. Bahkan kecenderungan yang lebih negatif terjadi dengan penerapan sistem Pemilu semacam ini adalah penerapan perilaku *nepotisme* yaitu mencalonkan orang-orang

yang dekat dengan pimpinan partai tanpa memperhatikan kualitas dan kemampuan dari calon yang bersangkutan.

Dengan kondisi seperti di atas, maka Pemilu yang dilakukan dalam kerangka pembentukan badan perwakilan rakyat terkesan lebih merupakan proses pemberian dukungan kepada struktur politik yang ada tanpa menyediakan kemungkinan munculnya struktur kekuasaan baru (Arbi Sanit, 1985:195).

Dengan memperhatikan perjalanan penyelenggaraan Pemilu masa silam maupun dalam era reformasi beserta kualifikasi badan politik yang dihasilkan terutama pada badan perwakilan rakyat, maka sudah saatnya sistem Pemilu yang lebih kapabel diterapkan pada masa akan datang adalah Pemilu mekanis dengan sistem distrik dengan model satu kursi per-distrik/dapil (*single member district*), karena dapat dipastikan bahwa badan perwakilan akan diisi oleh calon yang mempunyai kualifikasi memadai dan memiliki kedekatan dengan constituennya. Karena pelaksanaan Pemilu periode terakhir yang menerapkan sistem mekanis dengan formula perwakilan berimbang (*proporsional*) dengan stelsel daftar terbuka yang digabungkan dengan suara terbanyak dalam partai, ternyata dalam realitas politik sangat mengecewakan rakyat pemilih di mana hasil yang dicapai tidak ubahnya seperti Pemilu pada tahun 2004. Hal ini dapat dipahami dari sejumlah anggota badan perwakilan rakyat yang mampu melenggak ke kursi dewan pada periode ini, masih sangat banyak menyisakan kekecewaan pada masyarakat pemilih dan para calon legislatif, karena partai politik sebagai organisasi peserta pemilu belum berbuat maksimal dalam mencalonkan orang sebagai calon legislatif yang berkualitas. Kelemahan lain yang dapat dilihat dalam system pemilu kali ini, kuantitas suara terbanyak calon legislatif antara satu partai dengan partai lain ketimpangannya sangat besar, bahkan tidak jarang calon legislatif yang mendapat suara jauh lebih kecil dalam partai yang berbeda bisa melenggak ke kursi legislatif. Memang pada akhirnya caleg yang mendapat suara terbanyak akhirnya mendapatkan limpahan suara dari caleg yang mendapatkan suara kecil. Caleg yang tidak termasuk mendapatkan suara terbanyak akan terhempas sebagai keanggotaan badan perwakilan rakyat. Hal

itu berarti para calon legislatif dengan jumlah suara yang relatif kecil hanya semata-mata berfungsi sebagai pengumpul suara (*vote getter*) selanjutnya tetap sebagai penyumbang suara yang setia kepada mereka yang menempati urutan dengan jumlah suara terbesar pada daftar nama calon tetap setiap partai politik peserta Pemilu.

Ada sejumlah keunggulan bila ke depan digunakan sistem *single member district* di antaranya a). adanya kedekatan *constituen* dengan calon legislatif; b) *constituen* akan cenderung memilih calon yang *qualified*; c) dengan pemilihan satu kursi per-distrik/dapil cenderung *cost politic* yang dikeluarkan oleh calon relatif akan lebih kecil; d) penyelenggaraan Pemilu menjadi sangat sederhana dan perhitungan suara yang tidak berbelit-belit; e) tidak selamanya partai besar dalam distrik/dapil akan menjadi pemenang, karena cenderung adanya fanatisme terhadap figur; f) cenderung akan mampu membentuk badan perwakilan rakyat dengan keanggotan yang berkualitas dan kapabel; g) kandidat tidak terlalu tergantung kepada pimpinan partai politik (Ramlan Surbakti, 1992; Pito dkk, 2006).

Penentuan Caleg terpilih dalam pemilu 9 April 2009 yang baru lalu telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi bahwa perhitungan calon terpilih didasarkan atas suara terbanyak. Namun suara terbanyak yang dimaksud masih suara terbanyak dalam internal partai karena UU Pemilu Nomor 10 tahun 2008 masih mengenal prasyarat suara berdasarkan BPP (bilangan pembagi pemilih).

#### **IV. QUOTA PEREMPUAN VERSUS KEPUTUSAN MK**

Isu mengenai kesetaraan *gender* di Indonesia telah merasuk ke semua lini kehidupan, tidak hanya dalam bidang keperdataan tetapi juga dalam bidang pidana, tata pemerintahan, tata negara dan tidak ketinggalan bahwa dalam bidang politik kaum *hawa* ini diberikan "prioritas" oleh UU. Di mana UU Politik mengakomodir keberadaan perempuan dalam partai dan parlemen dengan kuota 30%. Hal ini dimaksudkan agar aspirasi perempuan dapat diperjuangkan dan disalurkan dalam suatu kebijakan publik sebagai produk badan legislatif, yang selama ini dipandang

keberadaan kaum perempuan Indonesia masih sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan kaum laki-laki. Dengan diberikan kuota 30%, perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat diharapkan nantinya terjadi kesetaraan antara perempuan dengan laki-laki pada semua lini kehidupan.

Dalam realitas politik, dengan hadirnya UU Politik dewasa ini ternyata mendapat respon yang sangat positif dari kaum perempuan. Hal ini dapat kita saksikan dari banyaknya kaum perempuan telah direkrut oleh partai politik peserta pemilu sebagai calon anggota legislatif. Gambar dan foto yang sangat cantik pun telah terpasang disetiap sudut desa dan kota, dari kota kecil sampai yang namanya kota metropolitan. Dengan gaya dan senyum yang khas masing-masing caleg seakan-akan penuh harap untuk mendapat simpati dan empati dari khalayak masyarakat, yang pada gilirannya pada pemilu yang akan datang mendapat pilihan yang sebanyak-banyak bahkan dapat mencapai angka BPP. Sekalipun caleg perempuan ini tidak mencapai angka optimal, UU telah memberi "prioritas" dan jaminan melalui sistem penempatan berdasarkan nomor urut dengan cara menempatkan caleg perempuan pada nomor kelipatan tiga. Dengan demikian mereka akan mampu meraih kursi parlemen dari perhitungan suara atas dasar nomor urut.

Apa lacur, gerakan politik perempuan yang mulai menggeliat di tengah keterbukaan politik saat ini, harus terhempas dengan munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi yang menetapkan perhitungan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak alias "tarung bebas". Putusan MK ini memang sangat mengagetkan tidak saja bagi caleg perempuan tetapi juga bagi caleg laki-laki. Bagaimana tidak karena sebelum turunnya putusan ini, penetapan perhitungan suara didasarkan atas patokan BPP dan selanjutnya ditetapkan berdasarkan nomor urut paling kecil sampai suara partai habis terbagi.

Realitas politik ini sesungguhnya merupakan pembelajaran yang sangat pahit terutama bagi lembaga legislatif sebagai lembaga yang membuat Undang-undang, agar ke depan materi muatan dalam UU tidak semata-mata sarat dengan muatan politis, tetapi harus diperhatikan pula pertimbangan filosofis,

yuridis dan sosiologis. Sehingga Undang-undang yang dibuat tidak "prematur" mati sebelum lahir. Hal mana dapat dibuktikan dengan minimnya jumlah Caleg perempuan yang mampu melenggak ke kursi legislatif. Ini suatu bukti bahwa kaum perempuan dalam kancah politik belum mendapatkan respon yang positif dari masyarakat, lebih-lebih dalam kehidupan masyarakat Bali yang sarat dengan ciri patrilineal.

## V. PEMILU SEBAGAI PILAR DEMOKRASI BANGSA

Pemilihan umum legislatif telah berlalu dan kini mekanisme lima tahunan untuk mengisi lembaga kepresidenan akan segera tiba, banyak hasil yang telah dicapai dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Sebagai bangsa Indonesia kita patut bersyukur karena kehidupan lembaga Pemilu, lebih-lebih pada Pemilu pada periode reformasi ini telah membuka kesempatan bagi masyarakat untuk secara langsung menyampaikan keinginannya untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD maupun lembaga Presiden dan Wakil Presiden. Melalui Pemilu, bangsa ini secara sah dan konstitusional diberi kesempatan untuk mengoreksi kinerja pemerintahan yang dirasakan "menyimpang" dengan keinginan rakyat sebagai idealisme suatu bangsa.

Pemilu merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung aspirasi anggota masyarakat, yang selanjutnya dirumuskan dalam bentuk kebijakan (*policy*) untuk menentukan siapa di antara warga negara yang ditetapkan untuk memegang struktur pemerintahan dalam kurun waktu tertentu (Riswandha Imawan dalam Miriam Budiardjo (ed), 1993:72). Dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia, ada sejumlah lembaga negara yang dihasilkan dari rangkaian setiap Pemilu yaitu terbentuknya MPR, DPR, DPD, DPRD, termasuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Lembaga negara tersebut diharapkan mempunyai kemampuan merumuskan *policy* dan menjalankan *policy* pemerintahan tersebut secara bersinergi agar terjadi pembangunan yang berkesinambungan dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Keberadaan lembaga negara sebagai hasil Pemilu, merupakan implementasi amanat konstitusi (UD 1945) yang telah disempurnakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat

melalui 4 kali amandemen dalam kerangka menjalankan asas kedaulatan rakyat. Struktur lembaga negara tersebut mempunyai kedudukan yang sederajat sebagai lembaga negara dan tidak ada lagi istilah lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara.

Menurut amandemen UUD 1945, lembaga negara tersebut hanya dibedakan berdasarkan fungsi dan tugas yang melekat pada lembaga negara masing-masing, seperti ditegaskan kembali dalam Undang-undang tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Di antaranya dapat dilihat bahwa fungsi DPR menurut Undang-undang ini adalah menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan fungsi pengawasan sedangkan hak DPR seperti hak interpelasi, angket dan sejumlah hak prinsip lainnya, (Andyasastro Wijoyo (ed) 2003:286-288).

Dengan melihat sejumlah hak yang dimiliki anggota DPR, tidak pelak lagi secara potensial anggota DPR mempunyai fungsi yang amat sangat strategis sebagai penentu arah kebijakan publik. Di samping itu dengan kedudukan yang sangat seimbang antara lembaga Presiden dan DPR, idealnya tidak ada lagi muncul kesan DPR sebagai *rubber stamp* atau kritikan dengan plesetan Dewan Pemas Rakyat, dengan cara korupsi dan plesiran dengan alasan studi banding. Sebaliknya diharapkan terjadi penguatan nilai tawar (*bargaining position*) anggota DPR terutama terhadap pihak eksekutif agar proses demokrasi dalam mekanisme ketatanegaraan tidak tersendat-sendat.

Bagi Sartori (1987), prinsip paling dasar dalam konsep demokrasi adalah “kemampuan sub-ordinate mengontrol perilaku superior”. Pemahaman ini sesungguhnya bisa dilakukan, bila sebagian terbesar warga negara mempunyai kesadaran dan menjunjung tinggi prinsip demokrasi, sekalipun dalam jumlah penduduk yang relatif besar. Karena hal itu dapat dilakukan dengan dasar itikad baik dan keterbukaan, semua pelaku politik mampu bertindak untuk mengeliminir sifat demokrasi yang *illusive dan impossible*.

Plamenantz (1976), mengemukakan demokrasi mempunyai 2 sifat yaitu *illusive dan impossible*. *Illusive*, maksudnya bahwa

para elite sesungguhnya hanya bertanggung jawab di antara mereka sendiri, sebaliknya tidak pernah langsung kepada rakyat. *Impossible*, karena elite sekali terpilih mewakili rakyat melalui Pemilu, dapat dengan mudah meng-atasnamakan kepentingan pribadi (*personal interest*) sebagai kehendak rakyat (*the will of the people*). Sekalipun demikian, menurut Friedrich (1968:278), bahwa sistem perwakilan tetap dipandang sebagai alternatif terbaik, karena dapat menjamin terbentuknya *representative government*, di mana rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses tersebut. Pemilu merupakan sarana paling demokratis untuk membentuk *representative government* (Lipset, 1963:230). Pemilu merupakan *the expression of democratic struggle*, di mana rakyat secara potensial menentukan siapa saja yang memerintah serta apa yang dikehendaki untuk dilakukan pemerintah (Warrent, 1963:67-68).

Dalam realitas politik, konsep demokrasi di atas dalam masyarakat dengan karakteristik masyarakat yang homogen dapat ditengarai tidak akan menimbulkan persoalan besar, namun dalam masyarakat dengan heterogenitas yang sangat kompleks cenderung dapat menimbulkan konflik kepentingan di antara berbagai komponen yang ada dalam masyarakat. Karenanya bagi Negara Indonesia, seyogyanya prinsip musyawarah mufakat dapat dimaknai sebagai implementasi konsep demokrasi dengan mengedepankan peran individu manusia sebagai makhluk pribadi, makhluk sosial dan sebagai makhluk Tuhan, artinya konsep demokrasi tidak selamanya harus dengan cara voting dan keputusan dengan suara terbanyak.

## VI. KESIMPULAN

Berdasarkan paparan analisis terhadap beberapa konsep dan sistem pemilu seperti diuraikan di muka, maka dapat diambil simpulan sebagai berikut :

1. Pada dasarnya pemilu menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 secara potensial telah memberikan arah dan perubahan bagi pelaksanaan asas kedaulatan rakyat di Indonesia, namun realitas politik menunjukkan bahwa

sistem Pemilu mekanis dengan formula perwakilan berimbang dengan stelsel daftar terbuka yang dipadukan dengan penetapan caleg terpilih dengan suara terbanyak, kurang memberi hasil yang memuaskan. Karena calon legislatif yang terpilih cenderung memberi peluang yang lebih besar kepada calon legislatif yang mendapatkan suara terbanyak, tanpa diimbangi dengan kinerja yang optimal dari partai politik untuk menampilkan caleg yang berkualitas. Ini sesungguhnya merupakan tanggung jawab yang besar dari partai politik, sebab ketika kader partai politik yang duduk menjadi anggota legislatif tidak mampu menunjukkan nilai tawar dengan kekuatan pemerintah terutama dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat, maka partai politik yang demikian perlahan-lahan akan ditinggalkan oleh masyarakat bahkan akan mendorong terjadi gerakan abstensi alias golput (golongan putih).

2. Sudah selangkah dalam Pemilu badan perwakilan rakyat ke depan, dipertimbangkan menerapkan sistem distrik (mayoritas) dengan formula *single member district* seperti pemilu untuk lembaga Dewan Perwakilan Daerah agar terjadi kompetisi yang sehat di antara para calon dan lebih demokratis, tanpa ada unsur ketergantungan dengan pimpinan partai politik. Penerapan sistem ini dipandang mampu membentuk badan perwakilan rakyat yang kapabel dan didukung oleh konstituennya.
3. Saran sebagai masukan kepada lembaga pelaksana kekuasaan legislatif di Indonesia, agar undang-undang parpol dan pemilu tidak setiap lima tahun diubah, lebih-lebih terbitnya undang-undang tersebut relatif hanya satu tahun sebelum hari pemberian suara, akan sangat mengganggu kesiapan KPU dalam menyiapkan teknis administratif pelaksanaan. Sehingga akan sangat mengganggu kualitas pelaksanaan dan hasil pemilu tersebut. Di samping itu, hal yang sangat perlu diperhatikan adalah peran partai politik dalam menampilkan caleg, sedapat mungkin partai politik peserta pemilu memiliki sistem, kriteria dan tolok ukur rekrutmen yang jelas sehingga mampu menampilkan kader partai yang berkualitas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arbi Sanit, 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali, Jakarta.
- Basrowi dan Suko Susilo, 2006, *Demokrasi & HAM*, Jengjala Pustaka Utama, Kediri, Jawa Timur.
- Bintan R Saragih, 1988, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Budiardjo Miriam dan Ibrahim Ambong, 1993, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Friedrich, Carl J., 1968, *Constitutional Government and Democracy*, London, UK: Bliddell Publising.
- Giovanni Sartori, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, Part Two, Chatham NJ : Chatham House
- Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, 1981, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN, FH UI.
- Lipset, Seymour M., 1963, *Political Man : The Social Basis of Politics*, New York, NY: Anchor Press.
- Mahfud MD, 1999, *Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media.
- Pito, Toni Adrianus; Efriza; Kemal Fasyah, 2006, *Mengenal Teori-teori Politik (Dari Sistem Politik Sampai Korupsi)*, Nuansa, Bandung.
- Plamenantz, John, 1976, *Democracy and Illusion*, New York NY: Longman.
- Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasrana Indonesia, Jakarta.
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1991, *Hubungan Tata Kerja antara MPR, DPR dan Presiden*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Warrent, Harris G., 1963, *Our Democracy at Work*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall Inc.
- Wijoyo Andysastro, 2003, UU RI No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilengkapi dengan UU No. 12 tentang Pemilu dan lain-lain, Penerbit Karina

Surabaya.

Sekretaria Negara Republik Indonesia, UU Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik dan UU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, Fahima, Yogyakarta.