



Dinamika Sistem Pemilu dan Demokratisasi Partai Politik di Indonesia Pasca Reformasi

Fatni Erlina 

Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto

E-mail Korespondensi: fatnierlina@iainpurwokerto.ac.id

Article Process

Abstract

Submitted:
19-01-2023

Reviewed:
30-03-2023

Revised:
11-04-2023

Accepted:
25-04-2023

Published:
10-05-2023

The purpose of writing this article is to find a correlation between the differences in the electoral system adopted and the democratic index of political parties, through a comparative study of changes in the electoral system that have taken place since the Reformation. Election systems can be identified through regulatory changes to the Election Law. The analysis is seen through the perceptions index of Indonesian democracy, namely in the aspects of political institutions, political party variables, and regeneration indicators. This research is descriptive qualitative, using normative juridical analysis methods, and positivist legis. The results showed that differences in the representation system resulted in changes in political party strategy which had implications for internal democratization of political parties. The democracy index of political parties in Indonesia tends to decline after the implementation of an open proportional system and the strengthening of the parliamentary threshold, because political parties are more oriented towards getting votes than regeneration. An alternative that can be done is by combining a proportional electoral system and a district system, a two-chamber parliament system (bicamiral) and accommodating group groups, namely a functional representation system.

Keywords: Dynamics, Election System, Democracy, Political Parties

Abstrak

Tujuan dari penulisan artikel ini adalah untuk menemukan korelasi antara perbedaan sistem Pemilu yang dianut dengan indeks demokrasi partai politik, melalui studi komparasi terhadap perubahan sistem Pemilu yang berlangsung semenjak Reformasi. Sistem Pemilu dapat diidentifikasi melalui perubahan regulasi pada Undang-undang Pemilu. Analisa dilihat melalui indeks persepsi demokrasi Indonesia, yakni pada aspek lembaga politik, variabel partai politik, dan indikator kaderis Penelitian bersifat deskriptif kualitatif, menggunakan metode analisa juridis normatif, dan legis positivis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbedaan sistem perwakilan mengakibatkan perubahan strategi partai politik yang berimplikasi pada demokratisasi di internal partai politik. Indeks demokrasi partai politik di Indonesia cenderung menurun setelah diterapkannya sistem proporsional terbuka dan diperkuatnya ambang batas parlemen, karena Partai politik lebih berorientasi pada perolehan suara dibandingkan kaderisasi. Alternatif yang dapat dilakukan adalah dengan menggabungkan sistem Pemilu proporsional dan sistem distrik, sistem parlemen dua kamar (bikamiral) dan mengakomodir kelompok golongan yaitu sistem perwakilan fungsional.

Kata kunci: Dinamika, Sistem Pemilu, Demokrasi, Partai politik

I. Pendahuluan

Sistem mengikat secara statis, namun pelaksanaannya dapat bersifat dinamis karena sistem diciptakan untuk melayani kebutuhan manusia, yang sesekali mengalami perubahan. Semenjak Reformasi bergulir, setidaknya Indonesia pernah mengalami tiga kali perubahan sistem pemilihan umum (seterusnya ditulis Pemilu), yakni; dari sistem proporsional tertutup pada tahun 1999, sistem semi terbuka pada tahun 2004, dan menjadi sistem terbuka penuh pada tahun 2009 hingga sekarang. Perbedaan sistem Pemilu yang berlangsung berangkat dari undang-undang Pemilu yang sebelumnya telah lebih dahulu diadakan perubahan. Setiap perubahan

tentu mengandung alasan kuat yang mendasari. Selain efektifitas penyelenggaraan, teknis pelaksanaan Pemilu dan substansi dari suatu suksesi kepemimpinan. Pertimbangan lain yang juga tidak kalah penting adalah indeks persepsi demokrasi. Sistem Pemilu menentukan corak partai politik (untuk seterusnya akan ditulis parpol). Dalam hal ini parpol memiliki peluang dan tantangan berbeda sesuai dengan sistem Pemilu yang diundangkan selain pertimbangan jumlah perolehan suara. Sistem yang berbeda kemudian menentukan sikap politik serta strategi parpol meraih elektoral. Sistem Pemilu juga menentukan Parpol dalam kewenangan merekrut, mengendalikan dan mengelola para wakilnya di parlemen. Sistem pemilu dapat berimplikasi kuat terhadap budaya politik partai politik. Indra Pahlevi dalam tulisannya berjudul *Dinamika Sistem Pemilu Masa Transisi di Indonesia* menyatakan bahwa hasil pemilu belum menunjukkan tuntasnya perdebatan system pemilu yang layak digunakan karena masih menghasilkan banyak partai politik di parlemen yang mengakibatkan tidak efektifnya kinerja parlemen.¹

Parpol merupakan unsur pokok dalam sistem kenegaraan yang menganut demokrasi semacam Indonesia. Dalam struktur ketatanegaraan RI, proses penyelenggaraan negara dilaksanakan oleh sebuah pemerintahan yang dihasilkan melalui Pemilu. Realitas ini seringkali mengalami kontradiksi karena parpol tidak hanya persoalan fungsi dan posisi, tetapi juga kepentingan. Parpol harus menyusun strategi dan mengamankan pengaruhnya dalam menghadapi tantangan secara internal maupun eksternal. Parpol acapkali disibukkan dengan agenda konsiliasi dan rekonsolidasi yang kunjung usai. Interest politik bahkan mengaburkan ideologi dan program yang seharusnya menjadi platform utama menaikkan elektabilitas. Beberapa parpol masih disibukkan pekerjaan meredakan konflik internal, sehingga hal itu turut mempengaruhi indeks persepsi terhadap partai. Penulis mencatat, konflik internal parpol paling banyak terjadi: 1) setelah suksesi pergantian ketua parpol, 2) saat penetapan rekomendasi calon pemimpin nasional maupun daerah, dan 3) dalam distribusi pembagian nomor urut dan daerah pemilihan calon legeslatif. Parpol adalah subjek pokok dari sistem demokrasi, tetapi tidak jarang harus tampil ademokratis dan konfliktual karena resistensi kepentingan.² Kepercayaan rendah terhadap pemerintah bukan saja dikarena banyaknya agenda pemerintahan yang belum memuaskan publik, tetapi juga ditentukan wajah parpol sebagai pembentuk pemerintahan.

Parpol merupakan jembatan penghubung antara pemilik kekuasaan yakni rakyat, dengan pemerintah sebagai pemegang mandat kekuasaan.³ Dalam posisi yang demikian, parpol semestinya tampil memberi kesan positif bagi seluruh warga negara. Banyaknya kasus korupsi yang menerpa elit parpol, sangat berpengaruh terhadap kepercayaan (*trust*) pemilih. Sebagai bagian dari indikator demokrasi, indeks korupsi juga dipengaruhi oleh bagaimana demokratisasi yang berlangsung pada internal parpol. Laporan *Transparency International Indonesia* (TII) merilis indeks persepsi korupsi (IPK) tahun 2020, menempatkan Indonesia pada urutan ke 102 dari 180 negara. Salah satu faktornya, ada di bidang politik. Penurunan demokrasi yang dikontribusikan pada *varieties of democracy* menggambarkan korupsi masih dominan dan terjadi secara mendalam dalam sistem politik di Indonesia.⁴ Peluang korupsi pada parpol bukan saja terjadi dalam bentuk politik transaksional pada saat menentukan kebijakan seperti perumusan undang-undang, pemberian rekomendasi calon, politik uang dan pembelian suara, tetapi juga saat rekrutmen

¹ Indra Pahlevi, 'Dinamika Sistem Pemilu Masa Transisi di Indonesia', *Politica*, 5.2 (2014): 111-135.

² Maria Madalina dan Alan Adityanta, 'Analisa Terhadap Mekanisme Penyelesaian Konflik Internal Partai Politik ditinjau dari Prinsip Demokrasi', *Res Publika: Jurnal Hukum dan Kebijakan Publik*, 1.1.(2017): 1-23.

³ Nico Harjanto, 'Politik Kekerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia', *Aanalisis CSIS*, 40. .2. (2011): 138-159.

⁴ Ardito Ramadhan, 'Indeks Persepsi Korupsi Indonesia pada 2020 Turun Jadi 37, Peringkat 102 di Dunia', <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/28/14120521/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-pada-2020-turun-jadi-37-peringkat-102-di>. Diakses 06/02//2020/

calan legeslatif. Rekrutmen anggota parpol dan calon wakil menjadi salah satu pekerjaan penting, karena behimpitan langsung dengan fungsi parpol sebagai instrument aspirasi rakyat. Untuk mengembalikan marwah demokrasi parpol, musti dilakukan perubahan sistem politik, melalui sistem hukum yang menekankan berkurangnya laku koruptif parpol. Sistem rekrutmen parpol belum mencerminkan kualitas demokrasi politik yang memadai, karena ketiadaannya mekanisme yang pasti dan terukur di internal parpol. Negara juga masih lepas tangan belum cukup memiliki dukungan regulasi, dalam mendukung dan mengendalikan masalah parpol. Meskipun sebagai institusi penting dari sistem demokrasi negara, mekanisme parpol seperti wilayah domestik parpol yang tidak bisa disentuh negara.

Henry Arianto dalam judulnya *Peranan Partai Politik dalam Demokrasi di Indonesia* menjelaskan bahwa Partai politik punya peran sebagai penyerap, penghimpun dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.⁵

Partisipasi atau keterlibatan rakyat merupakan basis utama demokrasi, berkaitan dengan makna dasarnya sebagai rakyat. Tanpa adanya partisipasi aktif, sebuah negara demokrasi nosen belaka. Apa yang dapat menjadi sebab sebuah partisipasi tinggi adalah kualitas aspirasi. Aspirasi sebagai saluran utama demokrasi, memberi cara bagi pelaksana mandat (pemerintah) agar melaksanakan kebijakan sesuai dengan kemauan pemberi mandat (rakyat). Kualitas aspirasi ditentukan setidaknya oleh tiga unsur: 1) penyuar dalam hal ini adalah rakyat, 2) parpol melalui wakil-wakilnya sebagai institusi penyalur, dan 3) pemerintah sebagai *decision/ policy maker*. Seperti mata rantai yang berkait, rakyat hanya mungkin menyampaikan aspirasi jika percaya terhadap lembaga partai. Parpol dapat menjadi penyalur aspirasi yang baik bila para wakilnya berkualitas dan memiliki integritas. Legislator yang berkualitas ditentukan melalui proses penjangkaran dan rekrutmen oleh partai secara baik. Sedangkan pemerintah dihasilkan dari proses pengusungan oleh parpol. Secara tidak langsung semua berpulang pada rakyat sebagai pemilik mandat, penentu pilihan (*voters*), dan pengontrol kekuasaan.

Di dalam rumusan Indeks Demokrasi Indonesia (IDI), aspek ke tiga (lembaga politik), variable ke 9 (partai politik), indikator yang 23 dan 24, hanya menyebutkan kaderisasi dan presentasi perempuan sebagai indikator penilaian demokrasi parpol.⁶ Namun istilah kaderisasi parpol tentu meliputi cakupan yang sangat luas. Salah satunya adalah sistem perekrutan, baik melalui penjangkaran terbuka, *fit and propertest* maupun kontrak politik, proses yang transparan dan memenuhi rasa adil menjadi catatan demokratisasi parpol. Adanya perubahan sistem perwakilan semenjak era reformasi dari tertutup (1999), semi terbuka (2004), menjadi terbuka penuh (2009-sekarang), berpengaruh kuat dalam kebijakan perekrutan masing-masing parpol. Pasang surut indeks demokrasi parpol dapat dianalisa dengan mencermati bagaimana parpol berusaha memaksimalkan peluang dan keuntungan, selama melaksanakan Undang-undang Pemilu.

II. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana system Pemilu dan perubahannya pasca reformasi?
2. Bagaimana korelasi antara system pemilu dengan indeks demokrasi partai politik?

⁵ Henry Arianto, 'Peranan Partai Politik dalam Demokrasi di Indonesia' *Jurnal Lex Jurnalica*, 1.2 (2004): 77-89.

⁶ Ibrahim, 'Menakar kedalaman pengukuran demokrasi model Indeks Demokrasi Indonesia (IDI): Beberapa catatan substantif dari Kepulauan Bangka Belitung, Masyarakat', *Kebudayaan dan Politik*, 30. 2. (2017): 133-149.

III. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis normative dan legis positifis. Penelitian ini tidak hendak menjelaskan kekurangan dan kelebihan masing-masing sistem tetapi hendak menemukan adanya hubungan antara system pemilu yang tertuang di dalam Undang-Undang Pemilu terhadap demokrasi parpol.

IV. Hasil Dan Pembahasan

1. Fungsi dan Peranan Partai Politik

Merujuk pada makna dasar demokrasi sebagai kedaulatan rakyat, mengharuskan negara-negara penganut demokrasi memiliki lembaga khusus dalam proses politik sebagai pengelolaan konflik dan kepentingan yang berhubungan dengan kekuasaan. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diikutsertakan selama proses politik, menjadi diperlukanlah wadah dari kehendak rakyat tersebut.⁷ Lembaga atau institusi politik yang paling pokok sebagai pilar demokrasi untuk mewedahi aspirasi adalah partai politik. Parpol menjadi penghubung antara rakyat dan pemerintah. Sistem demokrasi tidak mungkin berjalan tanpa adanya parpol.⁸ Sebagai pengatur atau pengelola konflik (*conflict management*), parpol berperan untuk memediasi agregasi kepentingan (*aggregation of interests*) dan menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda melalui saluran kelembagaan resmi.⁹ Parpol menunjukkan bagian dari keinginan rakyat dengan menampilkan ideologi, yang diikuti oleh program-program, visi-misi, platform dan atribut yang menunjukkan corak keinginan rakyat. Tanpa adanya parpol, maka hubungan politik dapat bergerak kearah kekacauan, antara monopoli otoritarian oleh segelintir orang atau anarkisme masa.

Carl J. Friedrich sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, menyebutkan pengertian parpol sebagai sekelompok manusia yang terorganisir dengan tujuan merebut kekuasaan pemerintahan untuk memperoleh kemanfaatan idiil maupun materiil. Sedangkan Sigmund Neumann mengartikan parpol adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai pemerintahan, serta merebut dukungan rakyat atas persaingan suatu golongan dengan golongan lain, yang mempunyai pandangan (ideologi) berbeda.¹⁰ Tanpa menunjuk kepentingan yang mana dan oleh siapa, karena kata rakyat bermakna plural, parpol menjadi lembaga yang memiliki kedudukan tetap dalam menyalurkan beragam kepentingan, baik diantara rakyat, antara rakyat dan pemerintah, maupun antar sektor kekuasaan pemerintahan. Parpol berperan dalam memfasilitasi komunikasi dari atas ke bawah dan juga sebaliknya.

Fungsi Parpol sebagaimana tertera pada pasal 11 ayat 1 UU No. 2 tahun 2008, disebutkan bahwa partai politik berfungsi sebagai sarana: a) pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; b) penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat; c) penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara; d) partisipasi politik warga negara Indonesia; e) rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Pasal 11 ayat 2 berbunyi fungsi partai politik sebagaimana

⁷ Ellya Rosana, 'Partai Politik dan Pembangunan Politik', *Jurnal TAPIs*, 8. 1. (2012): 135-150.

⁸ Jimly Asshiddiqie, 'Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi', *Jurnal Konstitusi*, 3. 4. (2006), h. 6-27.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1989), h. 159.

dimaksud pada ayat (1) diwujudkan secara konstitusional. Yves Meny dan Andrew Knapp, menambahkan fungsi parpol mencakup: a) mobilisasi dan integrasi; b) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*); c) sarana rekrutmen politik; dan d) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan. Menurut aktifitasnya, fungsi parpol dapat terbagi menjadi dua: fungsi penetratif dan fungsi reaktif. Fungsi penetratif berarti parpol sebagai lembaga yang terlibat dalam proses pembentukan kebijakan negara. Fungsi reaktif yaitu lembaga yang turut bereaksi kritis atas kebijakan yang dikeluarkan oleh negara.

2. Indeks Demokrasi Indonesia

Indeks demokrasi adalah suatu metode pengukuran terhadap tingkat demokratisasi di negara-negara dunia. Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) disusun oleh UNDP Indonesia yang surveinya dilakukan secara berkala. Rumusan IDI sebelumnya telah ada dengan versi 2007, kemudian diadakan pembaharuan pada 2009. Pada IDI 2009 yang berlaku hingga sekarang terdapat 3 aspek 11 variabel 28 indikator.¹¹ Tiga aspek IDI yang dimaksud adalah: kebebasan sipil, hak politik, dan lembaga demokrasi. IDI mengkuantifikasi aspek pengukuran dan menerjemahkannya dalam bentuk prosentase. IDI melakukan pengukuran pada seluruh provinsi yang ada di Indonesia kemudian memberikan pemeringkatan. Akumulasi indeks demokrasi yang diperoleh kemudian menjadi rata-rata indeks nasional yang akan diperbandingkan dengan negara-negara lain.

Tabel 1. Indeks Demokrasi Indonesia ¹²

Aspek	Variabel	Indikator
Kebebasan Sipil	Kebebasan Berkumpul dan Berserikat	1. Jumlah ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh aparat pemerintah yang menghambat kebebasan berkumpul dan berserikat
		2. Jumlah ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh masyarakat yang menghambat kebebasan berkumpul dan berserikat
	Kebebasan Berpendapat	3. Jumlah ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh aparat pemerintah yang menghambat kebebasan berpendapat
		4. Jumlah ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh masyarakat yang menghambat kebebasan berpendapat
	Kebebasan Berkeyakinan	5. Jumlah aturan tertulis yang membatasi kebebasan atau mengharuskan masyarakat dalam menjalankan agamanya
		6. Jumlah tindakan atau pernyataan pejabat Pemerintah yang membatasi kebebasan atau mengharuskan masyarakat menjalankan ajaran agamanya
		7. Jumlah ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan dari satu kelompok masyarakat terhadap kelompok masyarakat lain terkait dengan ajaran agama

¹¹ Maswadi Rauf, dkk., *Menakar Demokrasi di Indonesia: Indeks Demokrasi Indonesia 2009*, (Jakarta: United Nations Development Programme, Indonesia, 2009), h. 26-28.

¹² Ibrahim, *Loc.Cit.*

	Kebebasan dari Diskriminasi		8. Jumlah aturan tertulis yang diskriminatif dalam hal gender, etnis atau terhadap kelompok rentan lainnya
			9. Jumlah tindakan atau pernyataan pejabat pemerintah daerah yang diskriminatif dalam hal gender, etnis atau terhadap kelompok rentan lainnya
			10. Jumlah ancaman kekerasan atau penggunaan kekerasan oleh masyarakat karena alasan gender, etnis atau terhadap kelompok rentan lainnya
Hak-Hak Politik	Hak Memilih dan Dipilih		11. Jumlah kejadian di mana hak memilih atau dipilih masyarakat terhambat
			12. Jumlah kejadian yang menunjukkan ketiadaan/kekurangan fasilitas sehingga kelompok penyandang cacat tidak dapat menggunakan hak memilih
			13. Kualitas daftar pemilih tetap (DPT)
			14. Persentase penduduk yang menggunakan hak pilih dibandingkan dengan yang memiliki hak untuk memilih dalam Pemilu (<i>Voters turnout</i>)
			15. Persentase anggota perempuan terhadap total anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota
	Partisipasi Politik dalam Pengambilan Keputusan dan Pengawasan		16. Jumlah demonstrasi/mogok yang bersifat kekerasan
			17. Jumlah pengaduan masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintahan
Lembaga Demokrasi	Pemilu yang Bebas dan Adil		18. Jumlah kejadian yang menunjukkan keberpihakan KPUD dalam penyelenggaraan Pemilu
			19. Jumlah kejadian atau pelaporan tentang kecurangan dalam penghitungan suara
	Peran DPRD		20. Persentase alokasi anggaran pendidikan terhadap total APBD Persentase alokasi anggaran kesehatan terhadap total APBD
			21. Persentase jumlah perda yang berasal dari hak inisiatif DPRD terhadap jumlah total perda yang dihasilkan
	Peran Parpol		22. Jumlah rekomendasi DPRD kepada eksekutif
			23. Jumlah kegiatan kaderisasi yang dilakukan parpol peserta Pemilu
			24. Persentase perempuan dalam kepengurusan parpol tingkat provinsi
	Peran Birokrasi Pemerintah Daerah		25. Jumlah laporan dan berita penggunaan fasilitas pemerintah untuk kepentingan calon/parpol tertentu dalam Pemilu legislative
			26. Jumlah laporan dan berita keterlibatan PNS dalam kegiatan politik parpol pada Pemilu legislatif
			27. Jumlah keputusan hakim yang kontroversial

Peran Peradilan yang Independen	28. Jumlah penghentian penyidikan yang kontroversial oleh jaksa atau polisi Adapun metode yang digunakan oleh IDI dalam pengumpulan data dan pengukuran adalah
---------------------------------	--

Indonesia pasca Reformasi telah mengalami perubahan yang berarti dalam kehidupan berdemokrasi. Tetapi kurva perubahan tersebut tidak bersifat statis melainkan mengalami fluktuasi. Tingkat tertinggi pada periode 2001, pada 2003 mengalami penurunan, dan pada 2009 mengalami kenaikan signifikan. Laporan terakhir yang dirilis IDI menunjukkan bahwa demokrasi di Indonesia pada 2020 mengalami penurunan tajam. Aspek yang banyak mengalami kemerosotan antara lain kebebasan sipil dan kemandirian parpol. Pada aspek lembaga demokrasi variabel parpol disebutkan dua indikator untuk mengetahui indeks demokrasi, yaitu: seberapa baik kaderisasi yang berjalan dalam sebuah partai politik, dan bagaimana peran perempuan dalam kepemimpinan parpol. Banyak pro-kontra mengenai akurasi IDI dalam mengukur tingkat demokrasi di Indonesia, sebagaimana diungkapkan oleh Ibrahim, yang menyangsikan metodologi dan tingkat persebaran yang kurang merata.¹³ Tetapi sejauh ini IDI masih satu-satunya rumusan komprehensif untuk mengkuantifikasi aspek-aspek dari nilai demokrasi.

3. Dinamika Sistem Pemilu Indonesia

Perubahan sistem politik di Indonesia pasca Reformasi berpangkal pada perubahan suksesi kepemimpinan nasional melalui Pemilu. Angin demokrasi telah menjadi semacam *starting point* dimulainya kehidupan bernegara yang lebih baik. Perbaikan sistem setidaknya menyasar aturan hukum, pelaku politik dan budaya politik. Pentingnya Pemilu (*general election*) di dasarkan pada sebab-sebab: 1) aspirasi rakyat (sebagai pemilik kedaulatan) mengenai berbagai aspek kehidupan bersifat dinamis, dan mungkin berubah, sehingga harus ada mekanisme secara berkala evaluasi terhadap pemerintah (pelaksana mandate). Evaluasi tersebut bernama Pemilu. 2) kondisi kehidupan berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri, sehingga rakyat merasa perlu untuk melakukan perubahan. 3) jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa mengalami penambahan, menyebabkan kemungkinan munculnya pendapat-pendapat baru (*new voters*). 4) Pemilu diadakan untuk menjamin terjadinya pergantian kekuasaan secara teratur, baik eksekutif maupun legislatif.¹⁴ Dengan demikian tujuan penyelenggaraan Pemilu itu adalah untuk: a) peralihan kekuasaan secara tertib dan damai; b) pergantian pejabat yang akan mewakili dan melaksanakan kepentingan rakyat; c) melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan d) melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.¹⁵

Dalam sejarahnya, sistem Pemilu di Indonesia pernah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan-perubahan ini terjadi akibat undang-undang Pemilu yang ditetapkan. Penulis hendak membedakan perbedaan sistem Pemilu berdasarkan masa pra reformasi dan pasca reformasi, oleh karena periode ini menandai perubahan demokrasi yang paling kentara. Pemilu di Indonesia yang dilaksanakan pertama kali pada 1955, menganut sistem perwakilan dengan daftar nama calon terbuka, dan menganut sistem partai banyak (*multi party*). Pemilu 1960 gagal diadakan, dan Pemilu berikutnya memasuki masa orde baru, yakni tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997. Sepanjang kepemimpinan Orde Baru, Pemilu dilaksanakan dengan sistem proporsional tertutup. Semenjak Pemilu 1977 sampai seterusnya Pemilu menggunakan sistem 2 partai ditambah satu golongan karya. Pemilu pertama pasca Reformasi pada tahun 1999, kembali

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Loc.cit.*

¹⁵ *Ibid.*

menerapkan sistem multi partai dengan sistem proporsional tertutup. Pemilu tahun 2004 dengan proporsional semi terbuka, yakni tertera nama calon wakil tetapi pemerolehan kursi berdasarkan nomor urut yang telah ditentukan oleh masing-masing parpol. Pemilu tahun 2009 dan seterusnya menggunakan sistem proporsional penuh, penentuan wakil terpilih berdasar perolehan suara terbanyak.

Untuk mengklasifikasikan sistem Pemilu berdasarkan urutan era politik sebelum dan sesudah reformasi, kadang dianggap kurang relevan. Realitasnya, tidak ada sistem baku yang mencirikan kedua masa tersebut. Misalnya sistem multi partai pernah ada pada sebelum dan sesudah Reformasi. Begitu juga proporsional daftar terbuka dan tertutup, didapati pada masa sebelum dan sesudah Reformasi. Maksud dari penulisan ini dengan mengambil sampel dinamika demokratisasi parpol pasca Reformasi untuk memberi spesifikasi masa terakhir corak kepemimpinan nasional Indonesia. Oleh karena reformasi melahirkan ekspektasi publik yang demikian tinggi, dan juga menandai masa kebebasan yang lebih meluas dalam hak-hak politik masyarakat. Demokrasi bila disederhanakan, tidak lain adalah sistem pemerintahan yang ditandai oleh adanya kebebasan kepentingan publik secara teratur dan difasilitasi undang-undang.¹⁶ Realitas demokrasi di Indonesia tidak bisa dipisahkan dari dinamika pergeseran relasi negara dan masyarakat. Tidak dipungkiri bahwa Reformasi telah menciptakan 'jarak yang lebih pendek' antara pelaksana kekuasaan dan pemberi mandate.

Perubahan sistem Pemilu biasanya terjadi dalam empat hal: 1) kepesertaan Pemilu, 2) sistem rekrutmen terbuka atau tertutup, 3) metode penghitungan dan penentuan calon terpilih, 4) urutan tata pelaksanaan. *Pertama* kepesertaan Pemilu yang dimaksud adalah sistem kepartaian yang dianut. Apakah seluruh kelompok politik dapat menjadi peserta Pemilu melalui pembentukan partai-partai, atautkah dibatasi sesuai dengan kecenderungannya. Konsekuensi ini kemudian menentukan sistem Pemilu menggunakan model partai tunggal (*single party*), sistem dwi partai (*bi-party system*) dimana satu sebagai pemegang kebijakan dan yang lain menjadi oposan, atau partai jamak (*multi party*). Pada masa awal, Pemilu 1955, 1971, dan 1999 kita menganut model partai jamak murni. Setelahnya yakni masa orde baru Indonesia secara de jure beralih ke sistem dua partai. Sedangkan sejak 2004 meskipun menganut multi partai tetapi partai-partai diadakan verifikasi menurut kelayakannya sesuai yang dipersyaratkan undang-undang. Kemudian sejak 2009, ditetapkan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*).

Kedua, sistem rekrutmen parpol yaitu cara sebuah parpol menentukan calon anggota dan calon wakil rakyat untuk menduduki kursi parlemen. Secara lebih luas tidak hanya DPR tetapi juga kader parpol yang didelegasikan untuk mengisi jabatan menteri pada kabinet pemerintah dan calon eksekutif di tingkat nasional maupun daerah. Tata cara parpol dalam merekrut kadernya untuk mengisi jabatan tidak banyak perbedaan pada tiap sistem, karena selalu terjadi dengan mekanisme internal. Hanya dalam memberi rekomendasi pada calon eksekutif baik presiden maupun kepala daerah, parpol dipersyaratkan memiliki prosentasi kursi di parlemen sebanyak 20%. Jika tidak terpenuhi maka parpol akan mengusung calon secara bersama dengan parpol lain. Penentuan DPR ditetapkan jika memuni jumlah perolehan suara tiap kursi, penentuan kepala daerah adalah pemiliki suara terbanyak, kecuali DKI Jakarta, sama dengan penentuan presiden dengan perolehan suara 50% +1, jika tidak terpenuhi diadakan pilihan untuk putaran kedua. Pengisian jabatan menteri tidak menjadi kewenangan partai, karena Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Baik presidensial maupun parlementer sama-sama

¹⁶ Maswadi Rauf, *Loc.cit.*

pernah dipraktikkan di Indonesia.¹⁷ Penentuan calon DPR dan DPRD menurut representasi siapa yang hendak diwakili ada dua yaitu: proposional dan distrik. Penentuan dengan sistem proporsional terbagi menjadi dua, yaitu: daftar nama calon terbuka dan tertutup.¹⁸

Ketiga, metode penghitungan suara dan penentuan calon terpilih. Dengan menggunakan sistem proporsional, tidak mudah menentukan calon wakil terpilih sebagaimana dalam sistem distrik. Pada sistem distrik, yang memperoleh suara terbanyak otomatis terpilih, sedangkan semua suara yang lain dianggap hangus (*winners take all*). Sistem proporsional mengharuskan pertimbangan lain, seperti: 1) alokasi kursi tiap daerah pemilihan, 2) ambang batas (*threshold*), dan 3) konversi suara menjadi kursi.¹⁹ Daerah pemilihan (seterusnya ditulis dapil) dibentuk berdasarkan administrasi dengan mempertimbangkan geografi dan demografi untuk menentukan jumlah kursi tersedia. Ambang batas parlemen baru digunakan setelah Pemilu 2009. Tujuannya untuk menyederhanakan partai dan menjamin stabilitas politik di parlemen. Metode penghitungan suara untuk menentukan calon terpilih ada dua yaitu Kuota dan Divisor. Metode divisor yaitu menentukan nilai rata-rata tertinggi atau biasa disebut BPP (Bilangan Pembagi Pemilih). Metode Divisor terbagi menjadi dua teknik penghitungan suara, yaitu *D'hondt* dan *Sainte Lague*. Metode Kuota juga terbagi menjadi dua teknik penghitungan suara, yakni *Kuota Hare* dan *Kuota Droop*. Metode konversi suara yang pernah diterapkan di Indonesia adalah *kuota hare* (1999-2004) *largest remainder* atau sisa suara terbanyak dan metode *signature* atau *sainte lague* (2019).²⁰ Metode *kuota hare* mengandung kelemahan, karena parpol yang memiliki suara signifikan dalam suatu dapil menjadi tidak berarti karena dikategorikan sebagai sisa suara yang kalah dibandingkan dengan perolehan suara parpol lainnya. Peluang parpol kecil memperoleh kursi lebih besar karena hanya memerlukan jumlah suara lebih banyak dari calon lain dari Partai dan di Dapil yang sama.²¹ Sedangkan metode *sainte lague* digunakan sejak Pemilu 2019, yakni membagi sisa suara menjadi 1,4 menjadi 3 menjadi 5 dan angka ganjil seterusnya sampai kursi terbagi habis.

Keempat, tata urutan pelaksanaan Pemilu. Urutan Pemilu bukan sekedar soal waktu tetapi juga berkait erat dengan strategi parpol. Masa sebelum reformasi tanpa adanya pilihan langsung, yang memilih jabatan eksekutif (presiden maupun kepala daerah) adalah DPR dan DPRD. Pemilu identik hanya sebagai kontestasi parpol. Perolehan suara parpol menentukan segalanya termasuk alokasi kursi parlemen dan eksekutif. Pasca reformasi, baru semenjak Pemilu 2004 pilihan jabatan eksekutif dilaksanakan secara langsung. Akan tetapi waktunya tidak bersamaan, karena persyaratan calon presiden dan wakil presiden hanya dapat diusung minimal 20% kursi parlemen dari parpol maupun gabungan parpol. Hal ini juga berlaku pada pilihan kepala daerah. Sistem Pemilu semacam ini banyak mendapat penentangan karena meskipun menganut sistem pemerintahan presidensial, tetapi harus ditentukan parlemen. Ada indikasi jual beli rekomendasi parpol. Baru semenjak Pemilu 2019 Pemilu diadakan bersamaan dengan pilihan presiden. Sistem ini seakan menenggalamkan eksistensi parpol karena kontestasi figur capres melampaui platform parpol. Baik itu DPR, DPD, DPRD, Presiden, Kepala Daerah semua sistem pemeliharaan telah berbentuk list nama-nama. Sedikit yang tersisa adalah adanya ambang batas pencalonan jabatan eksekutif masih mempersyaratkan 20% perolehan parpol pada Pemilu sebelumnya. Ketentuan waktu juga akan kembali mengalami perubahan pada Pemilu 2024, sesuai Undang-undang

¹⁷ Ikhsan Fatah Yasin, 'Penyederhanaan dan Penyempurnaan Sistem Pemilu di Indonesia', *Jurnal Al-Qānūn*, 20. 1. (2017): 104-120.

¹⁸ Diah Ayu Pratiwi, 'Sistem Pemilu Proporsional Daftar Terbuka di Indonesia: Melahirkan Korupsi Politik?', *Jurnal Trias Politika*, 2. 1. (2018): 13-28.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yaitu dalam Pasal 414 ayat (1).

²¹ Diah Ayu, *Loc.cit.*

Nomor 10 tahun 2016, pilihan kepala daerah direncanakan dilakukan serempak. Tata urutan waktu yang demikian satu sisi mengandung efisiensi dan memperkecil jual beli rekomendasi, tetapi bagaimana dengan eksistensi parpol sebagai institusi utama demokrasi, yang secara *defacto* terkesan mengalami delegimatisasi. Dominasi pertarungan figur sebagai daya jual elektabilitas daripada parpol, semakin menegaskan penilaian bahwa politik lebih banyak sisi pragmatism dibandingkan idealisme.

4. Demokratisasi Partai Politik Pasca Reformasi

Pengertian demokrasi bila disederhanakan tidak lain adalah sistem yang ditandai adanya kebebasan, yang diatur menurut undang-undang.²² Realitas demokrasi tidak bisa dipisahkan dari dinamika pergeseran relasi negara dan masyarakat. Diantara karakteristik pergeseran pola *state society relation* pasca reformasi adalah adanya perluasan peran dan kebebasan masyarakat. Perluasan partisipasi tersebut berimplikasi pada semakin terbukanya kompetisi kepentingan antar elit massa. Kesan bahwa selama ini calon-calon terpilih, baik itu eksekutif maupun legislatif, bukan oleh rakyat tetapi oleh parpol, sedikit banyak menggerus integritas parpol di mata publik. Daftar calon sebelumnya telah ditetapkan parpol, dan rakyat memberi pengesahan melalui Pemilu. Seringkali ada jarak yang senjang antara keputusan parpol dengan popularitas figur di mata rakyat. Hal ini dapat dimengerti karena parpol tidak selalu dapat memberi kebijakan populis, tetapi adakalanya membutuhkan langkah strategis. Trend para ketua parpol pada era Reformasi yang sebagian besar terpilih melalui cara aklamasi, ditambah durasi kepemimpinan lebih dari 10 tahun, turut mempengaruhi citra parpol adalah kepentingan oligarkis bukan representasi publik. Bukan karena aklamasi tidak dapat dikategorikan sebagai cara yang demokratis, tetapi karena parpol seperti gagap dalam mengorbitkan figur baru yang kapabel. Format Pemilu sistem proporsional terbuka, mengharuskan kampanye yang bertumpu pada calon langsung bukan parpol. Penggunaan dana dikelola sendiri oleh calon, membuka peluang adanya perang modal. Kecenderungan ini tentunya mudah untuk dipahami, karena parpol lebih tergiur pada keuntungan pragmatis, dan juga karena masyarakat sendiri belum sepenuhnya siap dalam berdemokrasi.²³ Figur politik seharusnya dilahirkan melalui proses kaderisasi yang sistematis. Bukan tiba-tiba muncul menjelang musim Pemilu. Meskipun adakalanya kebebasan rekrutmen parpol disisi lain menunjukkan keterbukaan parpol, yang semakin mengindikasikan kebebasan sebagai karakteristik demokrasi. Kebuntuan kaderisasi parpol berakibat pula pada krisis kepemimpinan nasional. Pertanyaannya, masihkah relevan parpol diletakkan sebagai lembaga inti demokrasi, ketika acapkali masih disangsikan demokratisasi dalam parpol sendiri.

Kegagalan politik pra reformasi dalam membentuk kepemimpinan yang berintegritas, dimulai dari kegagalan parpol dalam menegakkan kedaulatan politik. Penguatan kelembagaan DPR pada masa reformasi, sebenarnya turut mendongkrak penguatan parpol.²⁴ Demokratisasi parpol berkaitan erat dengan upaya apa yang dapat dilakukan, agar perwakilan yang terpilih melalui pemilihan umum, mencerminkan kompetensi dari kebutuhan masyarakat.²⁵ Sepintas akan terlihat bahwa tidak ada relevansi antara sistem Pemilu dengan integritas dan kompetensi calon-calon yang masuk lingkaran kekuasaan. Namun ada beberapa alasan berikut ini, yang mengarah pada kesimpulan bahwa sistem Pemilu berpengaruh terhadap posisi parpol, sehingga menentukan pula demokratisasi parpol. *Pertama, electoral sistem* menentukan alokasi kursi yang

²² Maswadi Rauf, *Loc.cit.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Hadi Shubhan, 'Recall: Antara Hak Partai Politik dan Hak Politik Anggota Parpol', *Jurnal Konstitusi*, 3. 4. (2006): 30-57.

²⁵ Kristina Agustiani Sianturi, 'Memperkuat Fungsi Rekrutmen Partai Politik', *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16.1. (2018): 1-22.

akan diperoleh. *Kedua*, adanya *electoral threshold*, akan mewarnai bagaimana strategi parpol untuk dapat lolos. *Ketiga*, sistem Pemilu membawa konsekuensi terhadap proporsionalitas hasil pemilihan, akuntabilitas pemerintahan, dan kesatuan partai politik. *Keempat* suatu kebijakan merupakan dimensi yang paling mudah dikompromikan dalam sistem demokrasi. Terwujudnya sistem kepartaian dan terselenggaranya Pemilu secara periodic, sering dianggap sebagai tolok ukur diterapkannya prinsip demokrasi. Menurut Maurice Duverger perkembangan parpol berjalan linier dengan perkembangan demokrasi, dalam hal perluasan hak pilih rakyat dan perluasan hak-hak parlemen. Teori ini menggarisbawahi bahwa penguatan propol sejalan dengan akses yang luas oleh rakyat terhadap kekuasaan. Semakin kuat parpol semakin tinggi juga tingkat demokrasi.

Semenjak Reformasi, terhitung beberapa kali perubahan sistem Pemilu, dari perubahan regulasi yang berlaku, sebagai berikut:

1. Undang-undang nomor 3 tahun 1999, sebagai landasan pelaksanaan Pemilu tahun 2009;
2. Undang-undang nomor 12 tahun 2003, sebagai landasan pelaksanaan Pemilu tahun 2004, yang diperbaiki dengan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang nomor 2 tahun 2004;
3. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, dan DPD, yang ditinjau dengan Keputusan MK Nomor 22 dan 24/PUU-VI/2008 yang mengabulkan permohonan pengujian undang-undang Pasal 124;
4. Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 untuk pelaksanaan Pemilu tahun 2014;
5. Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang pilihan kepala daerah;
6. Undang-undang nomor 7 tahun 2017 untuk pelaksanaan Pemilu tahun 2019.

Akibat dari perubahan undang-undang tersebut, maka setiap Pemilu mengandung sedikit perbedaan. Pemilu 1999 dicirikan dengan kembalinya sistem multi partai tetapi perwakilan tertutup. Pemilu 2004 berubah menjadi sistem perwakilan semi terbuka, ada nama calon tetapi penentuan calon terpilih didasarkan dengan nomor urut. Pemilu tahun 2009 dicirikan dengan sistem terbuka, penentuan calon terpilih didasarkan pada perolehan suara terbanyak. Pemilu 2009 mulai diterapkan ambang batas parlemen. Pemilu 2014 hampir sama tetapi ambang batas parlemen dinaikkan. Pemilu 2019 waktunya bersamaan dengan pilihan presiden.

Tabel 2. Perubahan Undang-Undang Pemilu

Tahun Pemilu	Sistem Perwakilan	Keterangan
1999	Proporsional tertutup	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Memilih parpol tanpa pemilih tahu siapa yang akan duduk sebagai wakilnya. Penentuan wakil oleh parpol
2004	Proporsional semi terbuka	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Memilih parpol sekaligus nama-nama calon legislative, penentuan siapa yang jadi DPR berdasarkan nomer urut. Nomor urut ditentukan oleh parpol. ▪ Penghitungan keterwakilan kursi menggunakan metode demografi. ▪ Parpol yang basis masanya tersebar, lebih diuntungkan dibandingkan masa yang terkumpul. Seperti PKB di Jawa timur dan PDIP di Jawa Tengah.
2009	Proporsional terbuka dengan ambang batas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Penentuan siapa caleg yang akan duduk di DPR tidak lagi ditentukan oleh nomor urut, tetapi perolehan suara terbanyak (<i>intra party competition</i>). ▪ Mulai diterapkannya ambang batas parlemen (<i>parliamentary threshold</i>) sebesar 2,5 persen.

2014	Proporsional dengan ambang batas terbuka dengan peningkatan	<ul style="list-style-type: none"> Secara umum hampir sama dengan Pemilu 2009 Ambang batas parlemen naik menjadi 3.5%.
2019	Pileg bersamaan dengan Pilpres Metode penentuan kursi dengan BPP	<ul style="list-style-type: none"> Harapan agar politik transaksional hilang, tidak terwujud karena ambang batas presiden (<i>presidensial trheshold</i>) masih sama yaitu sebesar 20%, didasarkan dari perolehan suara parpol Pemilu sebelumnya (2014). Metode penghitungan baru <i>sainete legau</i> kurang menguntungkan parpol kecil, karena hasil suara harus dibagi 1,4 dibagi 3, dibagi 5 dan seterusnya. Tidak menggunakan model sisa suara terbesar.

Perubahan sistem Pemilu menuntut strategi parpol berubah pula. Bagaimana langkah yang diambil parpol berimplikasi pada indeks demokrasi, apakah kearah kemajuan, atau hanya jalan di tempat, ataukah justeru berjalan mundur.

Table 3 .Implikasi Perubahan Undang-Undang Pemilu terhadap Parpol

Identifikasi sistem	Demokratisasi Parpol	Sistem Rekrutmen dan Penetapan Calon
Proporsional tertutup	<ul style="list-style-type: none"> Menjadikan latar belakang partai dan ideologi sebagai daya tarik kampanye Parpol dengan basis masa yang jelas, lebih diuntungkan. Muncul politik aliran. 	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih dengan sangat mempertimbangkan kapasitas dan kompetensi Parpol memiliki kedaultan mengirim wakilnya dari kader yang berkualitas. Parpol memiliki kewenangan mengirim wakil dari kalangan minoritas yang sulit terpilih dengan sistem terbuka.
Proporsional semi terbuka	<ul style="list-style-type: none"> Elektabilitas parpol akan terkatrol oleh calon yang populer dan calon yang memiliki sumberdaya, Parpol tidak kehilangan kesempatan menetapkan kader yang diprioritaskan, melalui nomer urut. Sebaliknya parpol besar turut meningkatkan elektabilitas calon 	<ul style="list-style-type: none"> Penjaringan terbuka, tetapi penentuan nomer urut secara tertutup. Menetapkan daftar urut prioritas bagi kader utama, mengikutsertakan figur populer dan memiliki sumber daya modal pada urutan berikutnya
Proporsional terbuka	<ul style="list-style-type: none"> Partarungan calon melampui pertarungan program dan ideologi Sering terjadi persaingan antar calon dalam satu parpol 	<ul style="list-style-type: none"> Merekrut sebanyak mungkin calon yang memiliki sumber daya dan calon yang memiliki popularitas tinggi. Misalnya dari kalangan artis
Ambang batas parlemen	<ul style="list-style-type: none"> Partai akan melakukan langkah ketat agar lolos ambang batas 	<ul style="list-style-type: none"> Calon yang memiliki sumberdaya semakin mendapat prioritas
Pemilu dan Pilpres serentak	<ul style="list-style-type: none"> Perolehan suara pilpres berkorelasi dengan perolehan suara gabungan partai pengusung 	<ul style="list-style-type: none"> Calon direkrut dengan mempertimbangkan prospek, meskipun bukan berasal dari kader, bahkan dari yang berasal dari basis lawan

- Citra parpol dan capres akan saling mempengaruhi
 - Pemilu, Pilpres dan Pilkada Serentak ▪ Konsolidasi program dapat kabur
-

Tulisan ini mengkonfirmasi bagaimana sebuah perubahan sistem Pemilu sebagai akibat dari berubahnya regulasi yang akhirnya juga menuntut dinamika parpol. Parpol yang selain harus menjaga marwah demokrasi, berkepentingan pula mempertahankan dan mengembangkan posisi tawarnya. Demokrasi parpol dalam rumusan IDI mencakup dua hal yaitu kaderisasi dan proporsi keterlibatan dan keterwakilan perempuan. Tulisan hanya mengambil bagian pertama yaitu kaderisasi. Kaderisasi bagaimanapun juga merupakan poin terpenting dari keberadaan parpol. Parpol dalam makna dasarnya sebagai organisasi kader, dan berkompetisi dalam kontestasi demokrasi, tidak lain adalah pertarungan tokoh-tokoh politik agar diterima rakyat dan menguasai pemerintahan. Hakekat dari keberhasilan parpol dalam memperoleh suara dukungan adalah keberhasilan dalam mencetak wakil-wakilnya (baca:kader) dalam pemerintahan, baik secara kuantitas maupun kualitas. Kasus yang menunjukkan berjalannya proses kaderisasi parol, jikalau suara kecil tetapi kadernya *leading*, dibandingkan memperoleh suara banyak tetapi minim dalam memegang jabatan-jabatan strategis. Semakin banyak kader yang menjabat sama artinya dengan semakin besar kesempatan menaikkan kepercayaan dengan rakyat.

Kaderisasi parpol memiliki makna yang luas, dalam fungsi parpol sebagai sarana pendidikan dan sosialisasi politik. Penelitian ini akan menitikberatkan pada tiga bagian terpenting dalam kaderisasi parpol, yaitu: rekrutmen anggota, mekanisme penetapan calon, dan mekanisme pergantian antar waktu (*recall*).

5. Sistem Rekrutmen dan Tata Kelola Partai Politik

Parpol sebagai institusi demokrasi juga merupakan organisasi kader, terutama dalam fungsinya sebagai pendidikan dan sosialisasi politik. Parpol perlu mengubah paradigma keanggotaan dari sekedar 'penjual' tiket menjadi pencetak aktor pemimpin. Anggota semestinya dianggap sebagai sumber daya yang penting bagi parpol. Meskipun sebagai institusi penyalur aspirasi, tetapi sedikit parpol yang memberi kesempatan anggota untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Alih-alih hal itu menjadi wilayah eksklusif elit parpol. Rekrutmen anggota seharusnya menjadi mekanisme parpol dalam menjaga nilai demokrasi, melahirkan kader berkualitas, dan yang di kemudian waktu dapat meminimiliasir konflik internal.Parpol canggung dalam malakukan pendidikan kader secara berjenjang dan berkesinambungan.²⁶ Parpol tidak harus menunggu calon pembeli rekomendasi sesaat menjelang pilihan Pemilu dan pilkada, bila sistem kaderisasi internalnya berjalan baik. Parpol yang hanya menjadi semacam kendaraan, dapat terus membawa pada krisis kewibawaan parpol.²⁷

Mekanisme rekrutmen parpol yang baik ditandai dengan adanya: 1) Tim rekrutmen, 2) kelompok sasaran, konstituen mana yang akan direkrut, 3) standar pola rekrutmen untuk anggota biasa, pengurus partai, calon legislatif, dan profesional. 4) anggota aktif 5) sistem dan database keanggotaan, 6) sayap dan *onderbouw* partai, 7) aktifitas pendidikan dan pelatihan secara rutin. Pendidikan kader meliputi: a) Introduksi mengenai ideologi, visi dan misi, program

²⁶ Sebastian Salang, 'Parlemen: Antara Kepentingan Politik VS. Aspirasi Rakyat', *Jurnal Konstitusi*, 3.4. (2006): 90-120.

²⁷ Diah Ayu Pratiwi, *Loc.cit.*

dan gagasan partai, b) pengajaran sistem politik dan undang-undang yang berkait, c) sosialisasi fungsi dan struktur partai politik, d) pengetahuan dan keterampilan yang berkaitan dengan pengelolaan partai, e) pemahaman atas masalah-masalah aktual serta tehnik dalam memecahkan suatu permasalahan (*problem solving skills*), dan f) teknik advokasi sosial.²⁸ Rekrutmen parpol yang sistematis dan transparan akan menciptakan akutabilitas dan *trust* publik. Parpol yang dengan tiba-tiba memberikan rekomendasi pencolanan tidak saja kehilangan legitimasi dari kader tetapi juga kehilangan peran sebagai aspirator dan pembela kepentingan publik. Sistem rekrutmen parpol dapat menjamin kontinuitas dan *sustanibility* parpol, dan merupakan cara untuk menyeleksi para calon pemimpin bangsa.²⁹

Pada era pra Reformasi, umumnya kaderisasi bukan dilakukan oleh parpol langsung, tetapi oleh ormas-ormas yang menjadi *underbouw* atau Organisasi Sayap Partai (OSP). Banyak yang menyayangkan mengapa OSP tidak sekaligus diatur dalam Undang-undang. OSP dan Parpol seharusnya terikat secara kelembagaan agar proses rekrutmen politik berjalan secara sistematis. Semakin banyak parpol memiliki satuan-satuan bidang OSP akan menaikkan citra keseriusan parpol menangani bidang-bidang secara khusus. Selain bertumpu pada usaha-usaha politik, parpol juga memiliki elemen sayap untuk mengadvokasi bidang-bidang kehidupan rakyat dan mendengar suara rakyat. Secara praktis proses penyerapan aspirasi pada DPR diatur menurut Undang-undang ketika masa reses dewan. Kegiatan ini pun tidak memiliki pola yang baik, sehingga sekedar sebagai ajang pertemuan formal dengan tim sukses. Dengan adanya OSP memungkinkan reses berjalan lebih mudah, karena pengenalan problem rakyat telah dilalui oleh keberadaan OSP. Tidak diaturnya OSP dan disamakan dengan ormas biasa, justru menimbulkan kerawanan. Pelanggaran politik yang membidik parpol dapat lolos ketika dilakukan OSP, karena OSP belum terikat oleh Undang-undang Pemilu. Pelanggaran yang mengarah pada keuntungan parpol bila dilakukan OSP seharusnya berkonsekuensi hukum terhadap parpol. Dengan demikian parpol berkewajiban membina dan bertanggungjawab atas *underbouwnya*.³⁰ Keberadaan OSP nampak kuat ketika masa orde lama.

Dari sisi kaderisasi, Parpol merupakan lembaga demokrasi yang ambigu dan problematis.³¹ Parpol tidak bisa sepenuhnya dianggap sebagai institusi publik dan juga sebagai institusi privat. Parpol tidak mendapatkan pendanaan maupun fasilitas dari negara, sehingga pengelolaan dan keuangannya tidak dapat diaudit. Sebaliknya, parpol juga tidak bisa sepenuhnya dianggap sebagai institusi privat, layaknya yayasan, koperasi, atau perusahaan karena merupakan penyalur suara politik yang melibatkan masyarakat terbuka. Ketidakjelasan ini berpengaruh pada kondisi parpol, seperti *political financing*, *party financing*, *campaign financing*, dan akuntabilitas parpol pada khususnya. Parpol harus memiliki sistem pelaporan yang akuntabel. Kaderisasi parpol semestinya mendapat perhatian dan tanggungjawab negara, karena masa depan demokrasi dibebankan pada parpol. Dengan hanya menyerahkan proses kaderisasi politik sebagai wilayah rumah tangga parpol, politik uang akan selalu berulang. Penyehatan sistem keanggotaan parpol ditentukan oleh: (1) bentuk dasar organisasi parpol (2) orientasi programatik parpol; dan (3) strategi dan norma perilaku parpol. Parpol harus merubah pola gerakan dari tujuan individu kepada cita-cita institusi. Aturan-aturan dan norma-norma secara

²⁸ Kristina Agustiani Sianturi, *Loc.cit.*

²⁹ Muchammad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik; Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), h. 66.

³⁰ Putra Perdana dan Ahmad Saifulloh, 'Politik Hukum Pengaturan Organisasi Sayap Partai Politik dalam Hukum Positif Indonesia', *Jurnal Volksgeist*, 3.2. (2020): 17-32.

³¹ Nico Harjanto, *Loc.cit.*

formal dan informal tertanam di dalam pola-pola tersebut sehingga ada prediktabilitas dan regularitas perilaku dan ekspektasi-ekspektasi dari anggota dan pengurus parpol.³²

6. Perubahan Sistem Perwakilan dan mekanisme Penetapan Calon Parpol

Sistem pemilihan (*electoral system*) adalah cara yang digunakan oleh negara-negara demokrasi dalam menentukan wakil-wakil politik, melalui penghitungan suara. Dalam teori Reynolds disebutkan tiga sistem Pemilu, yaitu: Sistem distrik (*plurality and majority system*), sistem perwakilan (*proportional system*), dan sistem campuran (*mixed system*).³³ Sistem distrik yang juga disebut *plurality and majority system* atau *single member constituency* adalah cara Pemilu dengan membagi distrik atau daerah pemilihan sejumlah kursi yang tersedia. Dalam satu distrik secara langsung hanya ada satu wakil, yang memperoleh suara terbanyak tanpa mempertimbangkan selisih suara. Wakil terpilih akan merepresentasikan aspirasi dari daerah pemilihannya. Sistem ini memiliki kelebihan: 1) mudah menentukan calon, 2) lebih dekat dengan konstituen, dan 3) kompetisi lebih selektif. Sistem ini juga memiliki kelemahan: 1) peran parpol sedikit tereliminir, dan wakil lebih *legitimate* mewakili daerah pilihan, dibanding mewakili parpol. 2) wakil hanya satu dalam satu daerah pemilihan, maka akan banyak suara yang hangus, semakin banyak calon akan semakin kecil perolehan suara. 3) Sistem ini juga disebut *the winner takes all* dimana pemenang yang lolos mengambil semua suara. Parpol-parpol besar memiliki peluang lebih banyak, sedangkan parpol kecil dan suara minoritas akan semakin minor. 4) Wakil terpilih cenderung sektarian karena akan memprioritaskan daerah asal pemilihannya.

Sistem perwakilan merupakan salah satu model yang paling banyak dianut oleh negara-negara majemuk, termasuk Indonesia. Sistem perwakilan (*proportional system*) dilaksanakan dengan membentuk daerah pemilihan untuk beberapa kursi. Perolehan suara kemudian dikonversi dengan jumlah kursi yang tersedia. Jumlah kursi yang diperoleh parpol sebanding dengan jumlah proporsi perolehan suara, tidak berdasarkan pemenang suara terbanyak sebagaimana sistem distrik. Pada setiap daerah pemilihan ada lebih dari satu kursi. Jumlah kursi disesuaikan dengan jumlah penduduk. Dengan sistem perwakilan tidak akan ada suara yang terbuang, dan memungkinkan aspirasi kelompok minoritas tetap terakomodir. Reynolds lebih lanjut menjelaskan, bahwa sistem Pemilu proporsional mengakomodir suara seluruh konstituen, sehingga hasilnya lebih representatif. Sistem ini banyak digunakan di negara-negara dengan tingkat pluralitas tinggi. Berdasarkan daftar calonnya, sistem perwakilan terbagi menjadi proporsional terbuka dan proporsional tertutup. Dalam proporsional terbuka, nama calon wakil tertera pada surat suara Pemilu, dan pemilih langsung memilih nama calon wakil rakyat. Sedangkan dalam sistem proporsional tertutup pemilih hanya memilih parpol. Penentuan wakil yang akan duduk di parlemen menjadi otoritas parpol. Pada masa pra reformasi, seluruh Pemilu menggunakan sistem tertutup, kecuali Pemilu pada tahun 1955. Sedangkan pada masa pasca Reformasi seluruhnya menggunakan sistem terbuka, kecuali Pemilu 1999. Sistem daftar calon terbuka dan tertutup sangat berpengaruh terhadap legitimasi institusi parpol. Pada sistem terbuka terdapat kecenderungan yang mengarah menjadi sistem pluralitas-mayoritas (*plurality-majority*) meskipun dengan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*).³⁴

Sistem campuran adalah sistem pemilihan yang menggabungkan antara sistem perwakilan dan sistem distrik. Dalam sistem ini terdapat wakil rakyat yang dipilih melalui sistem distrik, sebagian lainnya dipilih melalui sistem pemilihan proporsional. Wakil yang dipilih

³² Nico Harjanto, *Loc.cit.*

³³ Diah Ayu Pratiwi, *Loc.cit.*

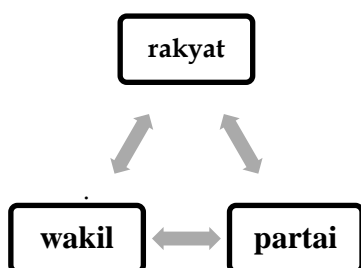
³⁴ Diah Ayu Pratiwi, *Loc.cit.*

berdasarkan sistem distrik merepresentasikan daerah, sedangkan yang terpilih melalui sistem proporsional akan merepresentasikan parpol. Sistem ini dijumpai dalam negara yang menerapkan sistem parlemen bikameralisme (dua kamar). Sistem bikameral menjadikan parlemen terdiri dari dua bagian, wakil daerah (*territorial representation*) dan wakil partai (*politic representation*). Di dalam sistem pemilihan campuran tidak menghilangkan suara minoritas juga memiliki mekanisme keterwakilan berdasarkan wilayah untuk meningkatkan representasi kedaulatan rakyat.

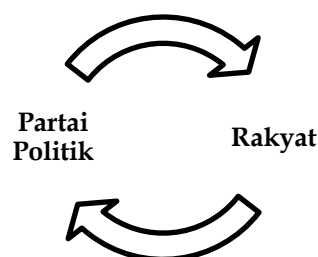
Untuk mengetahui indeks demokrasi parpol, pembahasan ditekankan pada sistem yang kedua yaitu proporsional. Oleh karena sepanjang sejarah gelaran demokrasi Indonesia hanya menggunakan sistem ini. Sistem ini dipilih atas beberapa alasan: 1) mempertimbangkan tingkat kemajemukan Indonesia. 2) menghargai tiap suara, termasuk di dalamnya kelompok minoritas. 3) memberikan ruang yang lebih luas bagi persaingan antar partai politik. Kedua jenis proporsional ini sama-sama pernah digunakan sebelum dan sesudah Reformasi. Semua sistem Pemilu sebenarnya tetap sesuai dengan prinsip negara hukum.³⁵ Dengan melihat perbedaan antara perwakilan terbuka dan tertutup di atas, dapat diketahui bahwa masing-masing sistem mengandung kekurangan dan kelebihan. Bagaimana praktik kaderisasi yang cenderung diambil parpol, hendak dikonfirmasi sebagai proses demokratisasi parpol.

Jika dipandang dari sisi keadilan, keterwakilan dengan suara terbanyak (sistem terbuka) sangatlah adil, namun dengan suara terbanyak pula dapat timbul perilaku caleg yang mengandalkan modal untuk mempengaruhi massa. Pendekatan finansial dapat melahirkan perilaku konstituen (pemilih) yang tidak sehat.³⁶ Politik uang cenderung meningkat dari Pemilu ke Pemilu semenjak sistem terbuka digunakan. Pada Pemilu 2019 besarnya mencapai kisaran 19,4% hingga 33,1%, yang menempatkan Indonesia sebagai negara dengan peringkat politik uang terbesar nomor tiga dunia.³⁷ Sistem dengan penentuan berdasarkan suara terbanyak ini pada gilirannya melahirkan sistem Pemilu liberal yang menitikberatkan pada kekuatan individu calon dan menafikan platform ideologi parpol.³⁸ Orientasi pemilih pada calon bukan pada partai menimbulkan proses kampanye jadi ajang kontestasi, bukan penajaman program dan visi misi, sebagai fungsi pendidikan politik parpol.³⁹

Gambar 1. Terbuka



Gambar 2. Sistem Tertutup dan Semi terbuka



³⁵ Nia Kurniati Syam, 'Mencari Format Sistem Pemilu yang Berkualitas', *Mimbar: Jurnal Sosial dan pembangunan*, XIX. 1. (2003): 23-32.

³⁶ Diah Ayu Pratiwi, *Loc.cit.*

³⁷ Burhanuddin Muhtadi, 'Politik Uang dan New Normal dalam Pemilu Paska-Orde Baru', *Jurnal Antikorupsi: Integritas*, 5.1. (2020): 55-74.

³⁸ Agus Riwanto, 'Korelasi Pengaturan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Berbasis Suara Terbanyak Dengan Korupsi Politik di Indonesia', *Jurnal Yustisia*. 4. 1. (2015): 89-102.

³⁹ Muhammad Doni Ramdani dan Fahmi Arisandi, 'Pengaruh Penggunaan Sistem Pemilihan Umum Dafatr Terbuka', *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 3.1. (2014): 101-114.

Salah satu arah perubahan Undang-undang Pemilu adalah untuk meningkatkan demokrasi.⁴⁰ Sebagian parpol belum memiliki mekanisme penjurangan dan penentuan calon secara demokratis. Pencalonan anggota legislatif belum menggunakan sistem internal parpol yang demokratis, akibat tiadanya undang-undang yang mengatur. Banyaknya kader cabutan dan pemodal yang tiba-tiba dicalonkan menjadi anggota legislatif justru semakin menjauhkan parpol dari proses yang demokratis sedari pendaftaran.⁴¹ Demokrasi seharusnya menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas sebagai warga negara.⁴² Demokratisasi internal parpol dalam penjurangan calon penting agar: 1) mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh pengelolaan parpol otokrat yang tiranik; 2) menjamin hak bagi anggota parpol dan masyarakat; 3) meningkatkan kepercayaan masyarakat untuk mengikuti seleksi. 4) menghindari konflik kepentingan, akibat ketiadaan mekanisme yang transparan. 5) meningkatkan kualitas wakil, dan 6) meningkatkan potensi partisipasi. Siapa yang menyeleksi dan menetapkan calon, bagaimana sistem seleksi, atas dasar kriteria apa, bagaimana calon diajukan kepada penyelenggara pemilihan umum, dan apakah terdapat jaminan keterwakilan bagi kelompok masyarakat tertentu yang karena jumlahnya kecil akan tetap terwakili, merupakan sejumlah pertanyaan yang perlu dijawab dalam demokratisasi internal parpol.

Pasal 22E ayat (3) UUD menegaskan parpol sebagai peserta Pemilu. Pengajuan calon anggota DPR dan DPRD dilakukan oleh parpol. Undang-undang juga menyatakan parpol melakukan seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik. Keterlibatan anggota partai secara internal dalam seleksi dan penetapan calon, dan partisipasi publik dalam menilai calon merupakan indikator proses demokratik.⁴³ Sistem daftar tertutup ataupun sistem daftar terbuka tetap sama-sama memiliki peluang demokratis, bila diwujudkan melalui sistem seleksi yang baik. Daftar terbuka maupun tertutup sebenarnya bukan menjamin efisiensi, baik penyelenggara maupun peserta.⁴⁴ Model mana yang akan dipilih tergantung pada tatanan politik yang hendak diwujudkan. Jaminan dengan cara *positive discrimination* atau *affirmative action* merupakan indikator asas demokratik, khususnya asas keadilan. Keadilan harus menjamin kesempatan yang sama bagi kelompok minoritas. Tanpa adanya jaminan sistem internal parpol, kelompok minoritas tidak akan memiliki kesempatan secara kultural dan struktural, sehingga sulit untuk terwakili atau mewakili. Parpol lebih mempertimbangkan elektabilitas dan mungkin mengabaikan proses kaderisasi yang demokratik. Dalam perang terbuka, parpol cenderung mengutamakan calon-calon dengan prospek meraup suara, seperti pemilik modal dan figur populer semacam selebritis. Adapun calon-calon prioritas dari kader internal hanya dapat didukung oleh parpol dengan penempatan pada dapil yang menjadi basis. Berbeda dengan sistem daftar semi terbuka (nomer urut), parpol akan menempatkan kader utama pada urutan prioritas, dengan tetap menggandeng calon yang memiliki sumber daya pada urutan berikutnya. Calon yang mewakili kelompok minoritas seperti perwakilan perempuan biasanya hanya ditetapkan untuk memenuhi ketentuan undang-undang.

⁴⁰ Masyrofah, 'Arah Perubahan Sistem Pemilu dalam Undang-Undang Politik Pasca Reformasi', *Jurnal Cita Hukum*, I. 2. (2013): 163-174.

⁴¹ Tim Perludem, *Catatan 20 Tahun Reformasi Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2009), h. 1-13.

⁴² Didik Sukriono, 'Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia', *Jurnal Konstitusi*, II. 1 (2009): 1-23.

⁴³ Ramlan Surbakti, Didiek Supriyanto, Topo Santoso, *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Kelola Politik Demokratik*, (Jakarta: Kemitraan, 2008): 104-105.

⁴⁴ Mokhammad Samsul Arif, 'Reformulasi Model Penyuaaraan Paska Pemilu Serentak 2019: Studi Evaluasi Sistem Proporsional Daftar Terbuka', *Jurnal Wacana Politik*, 4. 2. (2019): 157-171.

7. Mekanisme *Recall* Anggota Dewan

Recall atau pergantian antar waktu (seterusnya ditulis PAW) anggota dewan menandai bagaimana praktik demokrasi berlangsung pada sebuah parpol. PAW merupakan salah satu kewenangan parpol mengendalikan para wakilnya yang terpilih. Ketika masa kampanye berlangsung, parpol hanya berorientasi pada hasil perolehan suara. Banyak perdebatan mengenai hak parpol dalam melakukan PAW, ketika sistem Pemilu telah menggunakan proporsional terbuka, karena anggota dewan dipilih langsung oleh rakyat. Seperti dua sisi mata uang, kewenangan PAW memunculkan potensi kesewenang-wenangan parpol dan stabilitas DPR, sebaliknya tanpa ada hak PAW parpol justru menjadi kehilangan legitimasi politiknya. Kesempatan PAW mengurangi arus delegitimasi parpol, yang secara tidak langsung sudah berlangsung ketika penggunaan sistem terbuka. PAW merupakan kedaulatan parpol, dan sebenarnya telah sejalan dengan prinsip demokrasi. Sebagaimana Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik."⁴⁵ Meskipun dalam sistem perwakilan terbuka cenderung terjadi kontestasi calon bukan parpol, tetapi secara konstitusi Parpol adalah pelakunya. Agar putusan PAW tidak mencederai demokrasi, parpol musti memiliki ketentuan yang jelas. Pada undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dan undang-undang Nomor 22 tahun 2003, serta Undang-undang nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, secara normatif memasukan *recall* di dalam ketentuannya. Anggota DPR berhenti antar waktu bila diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan" dan "Anggota partai politik yang menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat dapat diberhentikan keanggotaannya dari lembaga perwakilan rakyat apabila yang bersangkutan karena melanggar anggaran dasar dan anggaran rumah tangga."

Hak PAW yang dimiliki parpol antara lain memiliki fungsi: 1) kontrol parpol terhadap usulan-usulan yang disampaikan para wakilnya di parlemen; 2) stabilitas politik intra-parpol maupun antar parpol, karena jika dalam satu fraksi ada lebih dari satu pendapat, dapat menimbulkan kerancuan. Adanya sistem fraksi di DPR dapat saling menguntungkan antara parpol dan anggota dewan. Tujuannya agar tercipta penyederhanaan suara dan stabilitas; 3) mengurangi pragmatisme politik, karena legislator musti mempertimbangkan *platform* dan ideologi parpol ketika mengambil keputusan. Tanpa adanya hak PAW bagi parpol dapat mengakibatkan: (1) semakin lemahnya peranan parpol sebagai representasi politik; (2) hilangnya ikatan ideologis yang membawa pada pragmatisme dalam berpolitik; (3) dalam kerangka hubungan antara rakyat dan wakilnya, menjadikan Pemilu bukan lagi sebagai sarana bagi rakyat untuk menyatakan keinginannya, dan ekspresi kedaulatan.⁴⁶ Pasca reformasi parpol memiliki persoalan yang hampir serupa, yakni ketidakmampuan dalam mengembangkan fungsi-fungsi agregasi dan artikulasi kepentingan masyarakat. Kaderisasi, rekrutmen, dan *recall* merupakan faktor yang turut mempengaruhi proses transisi demokrasi parpol di Indonesia.⁴⁷

8. Menimbang Kemungkinan Representatif Fungsional dan Parlemen Dua Kamar

Secara sederhana, dapat dijelaskan bahwa Indonesia menganut tipe pertama, dimana DPR diwakili oleh satu-satunya kelompok politik yang bernama parpol. Perwakilan wilayah dijalankan oleh DPD, meskipun fungsi kelegislaisannya sangat sempit dan tidak sebanding dengan DPR. Sementara perwakilan golongan telah dihilangkan semenjak Reformasi, karena ketidakjelasan kriterianya. Lemahnya demokrasi internal parpol, diakibatkan oleh ketidak

⁴⁵ Hadi Shubhan, *Loc.cit.*

⁴⁶ Sebastian Salang, *Loc.cit.*

⁴⁷ Sebastian Salang, *Loc.cit.*

harusan kontrol dari negara, dan ditambah dengan parpol sebagai satu-satunya aktor yang mengisi parlemen. Secara tegas dinyatakan di konstitusi, bahwa peserta Pemilu legislatif memang partai politik. Hal ini berbeda dengan anggota DPD yang merupakan peserta perorangan. Justeru kerancuan yang timbul adalah adanya DPD tetapi masih menggunakan sistem parlemen satu kamar (unikameral). Dengan kata lain menganut sistem perwakilan politik, tetapi masih ada perwakilan distrik, yang secara teori tidak dapat dikategorikan sebagai unikameral maupun bikameral.

Fakta-fakta sistem politik Indonesia, yang ditandai dengan adanya lembaga DPD, adanya kamejuman bangsa seperti golongan dan kelompok masyarakat, serta menurunnya kepercayaan terhadap parpol, menuntut diadakan tiga alternatif strategis, yaitu: 1) gabungan sistem Pemilu proporsional dan distrik; 2) sistem parlemen lebih dari satu kamar baik bikamiral ataupun multikamiral; dan 3) perwakilan golongan (representatif fungsional). *Pertama*, dengan adanya DPR dan DPD memungkinkan sistem perwakilan dan sistem distrik diakomodir. Sistem proporsional tetap dilakukan bagi pemilihan DPR dan sistem mayoritas bagi DPD. Gabungan sistem ini dapat mendorong penyederhanaan partai politik dapat lebih mudah dicapai. Sistem distrik (*the first past the post (FPTP)*) mempunyai prospek untuk diterapkan karena selain ada dampak terhadap kualitas demokrasi, juga tetap menjaga relasi antara wakil dan konstituennya.⁴⁸

Kedua, dari sisi keterisian kursi DPR alternatif parlemen dua kamar (bikameral) atau sistem parlemen banyak kamar (*multi member constituency*) karena adanya DPD.⁴⁹ Dalam teori perwakilan politik dikenal tiga sistem: 1) perwakilan politik (*politic representative*), 2) perwakilan wilayah (*teritorial representative*), dan 3) perwakilan golongan (*fungsional representative*). Potensi diterapkannya ketiga sistem perwakilan akan membantu proses-proses politik yang selama ini hanya menjadi wilayah eksklusifnya parpol. Dengan sistem lebih dari satu kamar, ada banyak variasi misalnya sistem bikameral kuat (*strong bicameralism*), sistem bikameral sedang (*medium-strength bicameralism*) dan sistem bikameral lemah (*weak bicameralism*).⁵⁰

Ketiga, dikembalikannya sistem perwakilan golongan (representative fungsional). Tidak hendak mengulang masa orde baru dimana perwakilan TNI/Porli, golongan yang dimaksud misalnya mewakili minoritas. Ketakutan kembalinya budaya politik masa orde baru tidak seharusnya mematikan peluang sistem yang mungkin terbangun lebih baik. Sistem demokrasi dapat dibagi kedalam dua macam, yaitu sistem politik mekanis, dan organis.⁵¹ Sistem mekanis menganggap bahwa alasan, pendapat dan tujuan adalah satu yaitu negara. Lembaga perwakilan bekerja untuk kepentingan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan, menurut sistem yang kedua (organis), lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing.⁵² Demokrasi organis mempertegas pengakuan terhadap perbedaan-perbedaan yang hidup di masyarakat, yang aspirasi-aspirasinya harus didengar semuanya. Dengan paradigma organis ini, demokrasi di Indonesia dapat dikembangkan karena realitas kebhinekaan yang sangat beragam. Perwakilan kelompok dan golongan misalkan organisasi masyarakat yang sudah sangat mapan dan memiliki mekenasme internal yang valid, seperti Muhammadiyah dan NU. Partai lokal Aceh juga merupakan

⁴⁸ Ilham Fajar Septian dan Muldan Halim Pratama, 'Prospek Penerapan Sistem Distrik *The First Past the Post* Dalam Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dampaknya Terhadap Kualitas Demokrasi Indonesia', *Majalah Hukum Nasional*, 1. (2019): 1-28.

⁴⁹ Ilham Fajar Septian, 'Mengefektifkan Sistem Pemerintahan dan Menyederhanakan Sistem Partai Politik: Belajar pada Pemilu Jerman', *Majalah Hukum Nasional*, 2. (2019): 57-85.

⁵⁰ Susi Dwi Harijanti, 'Reformasi Sistem Perwakilan Indonesia'. *Jurnal Konstitusi*, 1. 1. (2009): 9-26.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Loc.cit.*

⁵² *Ibid.*

cerminan perwakilan golongan. Dapat diakomodir pula misalnya perwakilan minoritas Papua dan lainnya. Apabila dikaitkan dengan sistem perwakilan seperti yang sudah diuraikan di atas, pemilihan organis ini dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*) yang biasa dikenal dalam sistem parlemen dua kamar.

V. Kesimpulan

Sistem Pemilu di Indonesia pasca reformasi tergambar dengan proporsional semi terbuka di tahun 2004, 2009 dengan proporsional terbuka dengan ambang batas, 2014 dengan proporsional terbuka dengan peningkatan ambang batas dan tahun 2019 dengan sistem proporsional terbuka.

Demokratisasi parpol bergantung pada sistem Pemilu yang ditetapkan undang-undang, oleh karena parpol harus menyusun strategi dalam memenangkan kontestasi Pemilu. Parpol semakin tidak mampu menjalankan organisasi secara demokratik akibat proses kaderisasi yang terhambat. Kaderisasi parpol yang baik ditandai dengan adanya kejelasan dan transparansi pada sistem perkrtutan, penentuan calon dan pemberian rekomendasi, serta mekanisme *recall* anggota dewan. Dengan digunakannya sistem proporsional terbuka, legitimasi parpol juga kian menurun karena kontestasi calon lebih dominan dibandingkan kompetisi ideologi dan program-program kepartaian. Alternatif yang dapat dilakukan untuk meningkatkan demokratisasi parpol adalah dengan mengabungkan sistem Pemilu proporsional dan sistem distrik, sistem parlemen dua kamar dan mengakomodir perwakilan kelompok (*representative functional*).

Daftar Pustaka

- Arif, Mokhammad Samsul, 'Reformulasi Model Penyuaaraan Paska Pemilu Serentak 2019: Studi Evaluasi Sistem Proporsional Daftar Terbuka', *Jurnal Wacana Politik*, 4. 2. (2019).
- Asshiddiqie, Jimly, 'Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi', *Jurnal Konstitusi*, 3. 4. (2006).
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1989).
- Harijanti, Susi Dwi, 'Reformasi Sistem Perwakilan Indonesia'. *Jurnal Konstitusi*, I. 1. (2009).
- Harjanto, Nico, 'Politik Kekerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia', *Aanalisis CSIS*, 40. 2. (2011).
- Henry Arianto, 'Peranan Partai Politik dalam Demokrasi di Indonesia' *Jurnal Lex Jurnalica*, 1.2 (2004): 77-89.
- Ibrahim, 'Menakar kedalaman pengukuran demokrasi model Indeks Demokrasi Indonesia (IDI): Beberapa catatan substantif dari Kepulauan Bangka Belitung, Masyarakat', *Kebudayaan dan Politik*, 30. 2. (2017).
- Indra Pahlevi, 'Dinamika Sistem Pemilu Masa Transisi di Indonesia', *Politica*, 5.2 (2014): 111-135.
- Madalina, Maria dan Alan Adityanta, 'Analisa Terhadap Mekanisme Penyelesaian Konflik Internal Partai Politik ditinjau dari Prinsip Demokrasi', *Res Publika: Jurnal Hukum dan Kebijakan Publik*, 1.1.(2017).
- Masyrofah, 'Arah Perubahan Sistem Pemilu dalam Undang-Undang Politik Pasca Reformasi', *Jurnal Cita Hukum*, I. 2. (2013).

- Muhtadi, Burhanuddin, 'Politik Uang dan New Normal dalam Pemilu Paska-Orde Baru', *Jurnal Antikorupsi: Integritas*, 5.1. (2020).
- Perdana, Putra dan Ahmad Saifulloh, 'Politik Hukum Pengaturan Organisasi Sayap Partai Politik dalam Hukum Positif Indonesia', *Jurnal Volksgeist*, 3.2. (2020).
- Pratiwi, Diah Ayu, 'Sistem Pemilu Proporsional Daftar Terbuka di Indonesia: Melahirkan Korupsi Politik?', *Jurnal Trias Politika*, 2. 1. (2018).
- Ramadhan, Ardito, 'Indeks Persepsi Korupsi Indonesia pada 2020 Turun Jadi 37, Peringkat 102 di Dunia', <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/28/14120521/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-pada-2020-turun-jadi-37-peringkat-102-di>. Diakses 06/02/2020.
- Ramdani, Muhammad Doni dan Fahmi Arisandi, 'Pengaruh Penggunaan Sistem Pemilihan Umum Daftar Terbuka', *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 3.1. (2014).
- Rauf, Maswadi, dkk., *Menakar Demokrasi di Indonesia: Indeks Demokrasi Indonesia 2009*, (Jakarta: United Nations Development Programme, Indonesia, 2009).
- Riwanto, Agus, 'Korelasi Pengaturan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Berbasis Suara Terbanyak Dengan Korupsi Politik di Indonesia', *Jurnal Yustisia*. 4. 1. (2015).
- Rosana, Ellya, 'Partai Politik dan Pembangunan Politik', *Jurnal TAPIs*, 8. 1. (2012).
- Safa'at, Muchammad Ali, *Pembubaran Partai Politik; Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011).
- Salang, Sebastian, 'Parlemen: Antara Kepentingan Politik VS. Aspirasi Rakyat', *Jurnal Konstitusi*, 3.4. (2006).
- Septian, Ilham Fajar dan Muldan Halim Pratama, 'Prospek Penerapan Sistem Distrik *The First Past the Post* Dalam Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dampaknya Terhadap Kualitas Demokrasi Indonesia', *Majalah Hukum Nasional*, 1. (2019).
- Septian, Ilham Fajar, 'Mengefektifkan Sistem Pemerintahan dan Menyederhanakan Sistem Partai Politik: Belajar pada Pemilu Jerman', *Majalah Hukum Nasional*, 2. (2019).
- Shubhan, Hadi, 'Recall: Antara Hak Partai Politik dan Hak Politik Anggota Parpol', *Jurnal Konstitusi*, 3. 4. (2006).
- Sianturi, Kristina Agustiani, 'Memperkuat Fungsi Rekrutmen Partai Politik', *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16.1. (2018).
- Sukriono, Didik, 'Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia', *Jurnal Konstitusi*, II. 1 (2009).
- Surbakti, Ramlan, Didiek Supriyanto, dan Topo Santoso, *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Kelola Politik Demokratis*, (Jakarta: Kemitraan, 2008).
- Syam, Nia Kurniati, 'Mencari Format Sistem Pemilu yang Berkualitas', *Mimbar: Jurnal Sosial dan pembangunan*, XIX. 1. (2003).
- Tim Perludem, *Catatan 20 Tahun Reformasi Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2009).
- Yasin, Ikhsan Fatah, 'Penyederhanaan dan Penyempurnaan Sistem Pemilu di Indonesia', *Jurnal Al-Qānūn*, 20. 1. (2017).