

BAB II

SISTEM KEPARTAIAN DI INDONESIA

Paska amandemen atau pada masa reformasi, performance partai politik (parpol) yang tercermin dalam produktivitas Lembaga Legislatif telah begitu tinggi bahkan bisa dikatakan memonopoli kekuasaan. Positif-negatif memang kondisi ini jika dibandingkan dengan kondisi kinerja Lembaga Legislatif atau parpol sebelum amandemen ataupun pada era Orde Baru. Dikatakan sangat berbeda karena produktivitas Lembaga Legislatif, misalkan dalam fungsi inisiatif mengajukan RUU¹², pada masa itu bisa dikatakan minim atau bahkan tidak ada dalam kamus kerja Lembaga Legislatif¹³.

Di satu sisi, kondisi seperti ini memang satu hal yang patut disyukuri sebagai perkembangan yang signifikan dalam demokratisasi Indonesia. Karena bagaimanapun juga penempatan peran legislasi yang lebih pada lembaga perwakilan rakyat adalah sebuah penempatan yang sudah tepat adanya mengingat bahwa Lembaga Legislatiflah yang dapat dikatakan representasi rakyat dan berkompeten mengungkapkan kehendak rakyat dalam bentuk undang-undang. Kalaupun disana terdapat unsur pemerintah sebagai partner DPR dalam legislasinya, hal ini lebih pada

¹² Produktivitas DPR saat ini yang begitu tinggi, menurut beberapa kalangan lebih banyak disebabkan karena bergesernya kewenangan pembentukan undang-undang. Yaitu pada awalnya berada pada presiden (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR) diubah menjadi kewenangan DPR (Pergeseran kekuasaan legislasi kepada DPR bisa dilihat dari : Pasal 20 ayat (1), Pasal 20 ayat (2), Pasal 20 ayat (3), Pasal 20 ayat (4), Pasal 20 ayat (5) perubahan UUD 1945). Sejak diamandemennya Pasal 20 UUD pada tahun 1999, DPR mencoba meyakinkan publik bahwa dirinya mampu menjadi pemegang kekuasaan legislasi. Kalau selama ini, pemerintah yang lebih aktif menyetorkan RUU kepada DPR, maka keadaannya sekarang berbalik. DPRlah yang aktif mengirimkan surat kepada presiden, meminta penunjukan menteri yang akan mewakili presiden dalam pembahasan RUU dengan DPR.

¹³ Terkait hak inisiatif DPR yang belum pernah digunakan pada era Orde Baru, bahkan muncul tuduhan bahwa DPR kita adalah "lembaga stempel."

penekanan diperlukannya fungsi pengawasan atau keseimbangan (checks and balancing system) antara cabang kekuasaan, selain Presiden merupakan kepala pemerintahan, pimpinan dari jajaran aparat birokrasi, yang dalam pemerintahan negara modern memiliki kemampuan teknis dan fasilitas informasi yang sangat baik dibandingkan lembaga-lembaga lain dalam negara.

Di sisi yang lain, berbanding terbalik dengan produktivitas Lembaga Legislatif dalam mengusung inisiatif RUU tersebut, sorotan ini muncul juga justru karena ketidakmampuan mayoritas anggota dan kekuatan politik yang ada di Lembaga Legislatif menangkap aspirasi yang berkembang di tingkat publik¹⁴. Dengan kata lain, tidak mampu merumuskan suara yang berkembang di tingkat publik menjadi pertimbangan utama substansi suatu undang-undang.

Parpol dalam DPR seharusnya sekedar instrumen yang menyajikan calon yang paling baik bagi masyarakat cenderung lebih mementingkan calon-calon yang loyal kepada partai daripada calon di luar partai yang mungkin dianggap lebih berkualitas. Tingkat kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap kinerja Lembaga Legislatif dan parpol begitu rendah. Yakni satu tingkat paling bawah sebelum Partai Politik. Lebih lengkapnya Parpol 8,1%, Lembaga Legislatif 11,2%, Polisi 14,6%, Lembaga Peradilan 19,9%, Pemda 26%, Pempus 29% dan paling dipercaya justru militer 33%.

¹⁴ Selain dilihat dari tidak aspiratifnya legislasi DPR, kualitas kegagalan penggunaan fungsi legislasi (dalam kualitas) Lembaga Legislatif dapat dilihat juga dari banyaknya undang-undang yang dibuat dirumahsakitkan dan kemudian divonis bertentangan dengan UUD oleh Mahkamah Konstitusi. Produk DPR yang sudah dibatalkan MK antara lain UU Ketenagalistrikan dan UU Terorisme untuk kasus bom Bali. Sementara, UU Penyiaran, UU Advokat, UU Migas, serta UU tentang Pemerintahan Daerah termasuk di antara yang sebagian isinya dikoreksi MK.

Letak fungsi legislasi ataupun kewenangan lain yang kini berada pada Lembaga Legislatif (*heavy legislative*) selain harus berimplikasi pada besarnya produktivitas Lembaga Legislatif (secara kuantitas) juga harus diimbangi oleh kualitas produk yang sehat. Terkait produk legislasi, kualitas legislasi Lembaga Legislatif ini secara sederhana harus mumpuni minimal dua hal. Pertama mampu merumuskan suara yang berkembang di tingkat publik, yang kedua mampu merumuskan kebutuhan publik tersebut dalam rumusan yang tidak bertentangan satu sama lain ataupun peraturan yang lebih tinggi.

Salah satu *area of concern* di bidang ini ataupun kualitas parlemen secara umum adalah masalah sistem kepartaian dan sistem pemilihan umum. Karena partai politik melalui sarana pemilihan umum di negara kita adalah pemasok utama legislator atau wakil rakyat. Lebih fokus tulisan ini akan mencoba menguraikan bagaimana perjalanan bangsa Indonesia menerapkan format sistem pemilu dan sistem kepartaian dalam kaitannya dengan peningkatan kualitas parlemen, khususnya lagi bidang legislasi. Akan dicoba diuraikan juga evaluasi atas penerapan sistem pemilu dan sistem kepartaian yang saat ini diterapkan serta mencari mekanisme yang tepat untuk meningkatkan kualitas parlemen.

A. Perjalanan Menemukan Format Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian Ideal

Dalam perjalanannya Indonesia mengalami perdebatan panjang pilihan diterapkannya sistem pemilihan. *Complicated* permasalahan dan beragam pertimbanganlah yang kemudian mengantarkan Indonesia untuk memilih salah satu sistem yang diterapkannya.

Pada masa berlakunya sistem parlementer, kombinasi yang digunakan adalah sistem pemilu proportional representation dan sistem multipartai. Pada masa ini, tidak hanya partai saja yang diberikan kesempatan menjadi kontestan pemilu, akan tetapi individu (Perorangan) juga diberi kesempatan untuk mencalonkan diri. Pemilu pada era ini dianggap sebagai pemilu yang paling demokratis selama pemerintahan di Indonesia.

Walaupun demikian, partai politik yang dihasilkan melalui pemilu demokratis ini dianggap telah menyalahgunakan kesempatan berkuasa, karena terlalu mementingkan kepentingan serta ideologi masing-masing kelompok, sehingga gagal menciptakan suasana yang stabil yang kondusif untuk pembangunan secara berkesinambungan¹⁵. Karena pendeknya usia setiap kabinet sebagai akibat ulahnya partai-partai, tidak mungkin bagi pemerintah menyusun dan melaksanakan suatu rencana kerja secara mantap.

Dekrit Presiden 4 Juli 1959 menghidupkan kembali UUD 1945, Soekarno dalam usaha membentuk demokrasi terpimpin menyatakan beberapa tindakan antara lain menyederhanakan sistem partai dengan mengurangi jumlah partai. Penyederhanaan dilakukan dengan mencabut Maklumat Pemerintah tertanggal 3 November 1945, melalui Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 7 tahun 1959 ditetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh partai untuk diakui oleh pemerintah. Pada tahun 1960 jumlah partai yang memenuhi syarat tinggal 10 partai.

Setelah Orde Lama, Orde Baru dengan sistem pemerintahan Presidensialisme, menerapkan sistem pemilihan proporsional dengan daftar tertutup

¹⁵ Miriam Budiarjo, *Sistem Pemilu yang Bagaimana?*, dalam Abdul Bari Azed (Ed), *Sistem-sistem Pemilihan Umum Suatu Himpuanan Pemikiran*, FH UI, Jakarta, 2000 Halaman 23-29

kombinasi dengan sistem multipartai yang berangsur-angsur disederhanakan¹⁶. Selain sistem proporsional tertutup yang digunakan, modifikasi sistem pemilihan yang digunakan Orde Baru adalah melalui pengangkatan utusan golongan/daerah¹⁷.

Pada walnya, penyederhanaan Sistem Multipartai Orde Baru dilakukan dengan suatu kompromi (Konsensus nasional) antara pemerintah dan partai-partai pada tanggal 27 Juli 1967 untuk tetap memakai sistem perwakilan berimbang, dengan beberapa modifikasi. Diantaranya, kabupaten dijamin sekurang-kurangnya 1 kursi, dan 100 anggota DPR dari jumlah total 460 diangkat dari ABRI (75), Non ABRI (25). Sistem distrik ditolak dan sangat dikecam parpol, dengan alasan karena tidak hanya dikhawatirkan akan mengurangi kekuasaan pimpinan partai, tetapi juga mencakup ide baru, seperti duduknya wakil ABRI sebagai anggota parlemen.

Karena kegagalan usaha penyederhanaan partai ketika pemilihan, Orde Baru melakukan pengurangan dengan mengelompokkan dari 10 partai menjadi tiga partai pada tahun 1973, sehingga sejak pemilu 1977 hingga 1992 hanya ada tiga peserta pemilu yakni PPP, Golkar, dan PDI.

Dengan tindakan seperti ini, di satu sisi Orde Baru telah berhasil mengatasi perlunya pembentukan kabinet koalisi, serta tidak adanya lagi fragmentasi partai atau terlalu banyak partai. Tetapi disisi lain masih terdapat kelemahan-kelemahan, diantaranya kekurangan akran antara wakil rakyat dan rakyat yang diwakilinya.

¹⁶ Atau istilah Kacung Marijan (Jawa Pos, Rabu 21 Agt 2002) sistem kepartaian pluralisme sederhana (simple pluralism).

¹⁷ Dalam sistem pemilihan dikenal sistem pemilihan organis dan sistem pemilihan mekanis. Sistem pemilihan organis adalah sistem dimana rakyat dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam beraneka ragam persekutuan sehingga persekutuan ini bertindak sebagai pengendali hak pilih dengan mengutus wakil-wakilnya duduk sebagai anggota parlemen (pengangkatan utusan golongan/Daerah), sedangkan sistem pemilihan organis, adalah sistem yang menganggap rakyat sebagai massa individu yang sama yang berhak mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan berdasarkan sistem proporsional daftar tertutup

Peranan penentu dari pimpinan pusat dalam menetapkan daftar calon dianggap sebagai sebab utama mengapa anggota DPR kurang menyuarakan aspirasi rakyat.

Sejalan dengan tuntutan reformasi, maka keberadaan lembaga perwakilan yang benar-benar mencerminkan representasi kedaulatan rakyat merupakan sebuah kebutuhan yang tak terelakkan. Lembaga Perwakilan yang pengisian keanggotaannya dipilih langsung oleh rakyat adalah bentuk rasionalisasi dari prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat. Sistem Pemilu yang dianut adalah sistem proporsional (perwakilan berimbang) dengan daftar calon terbuka untuk memilih DPR dan DPRD, sedangkan untuk memilih Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menggunakan sistem distrik sistem distrik berwakil banyak¹⁸. Sistem Pemilu ini digunakan sebagai evaluasi sistem yang diterapkan pada masa Orde Baru, dengan harapan rakyat agar pemilihan calon yang diajukan oleh partai politik (parpol) lebih dikenal oleh pemilihnya.

Pembatasan pada masa ini dilakukan dengan mekanisme kuota (Threshold)¹⁹, yaitu dengan mencantumkan prasyarat Partai Politik Peserta Pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi di DPR, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia,

¹⁸ Melalui Pemilu legislatif 2004 paradigma representasi kedaulatan rakyat mengalami pergeseran yang signifikan. Yaitu menjadi representasi kedaulatan rakyat di bidang politik yang dilakukan melalui pemilu anggota DPR, kombinasi dengan representasi kepentingan lokal melalui pemilu anggota DPD. Komposisi semacam ini dianggap mencukupi untuk mengakomodasi kebutuhan konsolidasi sistem demokrasi pasca reformasi, serta keberadaan DPD merupakan sebuah modus kompromi dari kedudukan Utusan Daerah di MPR yang kontroversial (B.Hestu CH, Mencari Makna Representasi DPD dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah, Makalah pada Seminar Nasional Peningkatan Eksistensi DPD-RI dalam rangka Otonomi Daerah diselenggarakan kertjasama DPD RI dan BEM KM UGM, 16 Juni 2005 di Magister Management UGM)

¹⁹ Penggunaan Threshold ditujukan agar jumlah partai tidak banyak dan menghindari partai kecil yang kurang mempunyai potensi untuk koalisi dalam parlemen dan berpotensi untuk melakukan blackmail (G. Sartori, 1976 : 121-125)

atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya.

B. Relasi Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian dalam Meningkatkan Kualitas Kinerja Parlemen

Jika dikaji secara seksama, pada dasarnya kualitas parlemen lebih banyak ditentukan oleh mekanisme-mekanisme pendukung sistem kepartaian dan sistem pemilihan. Pada sistem pemilihan proposional dengan daftar tertutup misalkan, kualitas calon ditentukan pada daftar urutan calon anggota DPR. Urutan yang paling kecil menunjukkan berbobot atau tidaknya caleg yang diajukan, karena semakin kecil nomor urut, semakin besar kemungkinan menjadi anggota DPR dan sebaliknya, karena kita memilih tanda gambar bukan memilih orang. Partailah yang harus dianggap salah kalau banyak anggota DPR yang tidak mengerti akan hak-haknya sebagai anggota DPR, karena partai yang menentukan dcantumkannya seorang calon disana.

Begitu juga sistem distrik ataupun sistem proporsional dengan daftar terbuka, tetaplah partai yang menjadi penentu. Partai menentukan seseorang menjadi kandidiat atau tidak, hanya saja memang setelah nama kandidat itu muncul barulah pemilih yang menentukannya secara langsung.

Menurut Wawan Tunggul Alam bobot suatu sistem pemilu dan kepartaian lebih banyak memnag terletak pada nilai demokratis didalamnya, dalam artian hanya terkait dengan bagaimana pemilu dapat memberikan hak kepada setiap pemilih untuk memberikan suaranya sesuai dengan keyakinan pilihannya, dan bagaimana

setiap kontestan pemilihan akan memperoleh dukungan secara adil, yaitu peluang yang sama bagi setiap kandidat untuk meraih kemenangan²⁰.

Apakah sistem pemilihan menentukan secara langsung kualitas parlemen atau tidak bisa kita lihat pula dari gagasan pokok keberadaan kedua sistem pemilihan.

1. Sistem Perwakilan Berimbang

Gagasan pokok sistem Perwakilan Berimbang (Proportional Representation) terletak pada sesuainya jumlah kursi parlemen yang diperoleh suatu golongan atau partai dengan jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat. Pada sistem ini negara dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar, dan setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu. Dengan demikian kekuatan suatu partai dalam masyarakat tercermin dalam jumlah kursi yang diperolehnya dalam parlemen, artinya dukungan masyarakat bagi partai itu sesuai atau proporsional dengan jumlah kursi dalam parlemen. Menurut beberapa kalangan Sistem Perwakilan Berimbang memiliki kelebihan, diantaranya :

- a. Dianggap demokratis dan representatif, oleh karena semua aliran yang ada dalam masyarakat terwakili dalam parlemen, sedangkan jumlah wakil dalam badan itu sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat dalam masing-masing daerah pemilihan;

²⁰ Wawan Tunggal Alam, "Perluakah Mengubah Sistem Pemilu untuk Meningkatkan Bobot DPR", dalam Abdul Bari, Azed, Sistem-sistem Pemilihan Umum Suatu Himpunan Pemikiran, FH UI, Jakarta, 2000 Halaman 17-21

- b. Dianggap lebih adil karena golongan kecil sekalipun mempunyai kesempatan untuk mendudukkan wakil dalam departemen;
- c. Wakil rakyat yang dipilih dengan cara ini diharapkan lebih cenderung untuk mengutamakan kepentingan nasional daripada kepentingan daerah;

Demikian pula Sistem Perwakilan Berimbang memiliki kekurangan, yakni :

- a. Mempermudah fragmentasi partai dan menimbulkan kecenderungan kuat di kalangan anggota untuk memisahkan diri dari partainya dan membentuk partai baru;
- b. Wakil yang terpilih mersa dirinya lebih terikat kepada partai daripada kepada daerah yang mewakilinya disebabkan partai lebih menonjol perannya daripada kepribadian seseorang;

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

Biasanya sistem Perwakilan Berimbang ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain antara lain dengan sistem daftar (List System), yang kemudian dibagi lagi menjadi sistem daftar tertutup dan sistem daftar terbuka. Dalam sistem daftar tertutup setiap partai mengajukan satu daftar calon dan si pemilih memilih memilih satu partai dengan semua calon yang dicalonkan oleh partai itu, untuk berbagai kursi yang diperebutkan. Kelemahan

sistem ini, yakni tidak dikenalnya calon wakil oleh pemilih direvisi oleh sistem daftar terbuka dengan pemilih mencoblos wakilnya secara langsung dari daftar nama calon selain memilih tanda gambar²¹.

Selain itu Kelebihan Proposional Terbuka adalah :

- a. Representatif, dukungan masyarakat tercermin dalam jumlah wakil DPR;
- b. Memberi peluang bagi orang yang disegani di daerah untuk mendapat tempat di DPR;
- c. Anggota DPR akan lebih independen dan kedudukannya dalam hubungan dengan pimpinan partai dan tidak usah terlalu takut akan direcall jika berbeda pendapat dengan pimpinan partai dan pihak lain;
- d. Kedudukan yang lebih kuat dari masing-masing anggota DPR akan dapat meningkatkan kualitas DPR.

2. Sistem Distrik

Sistem Distrik, merupakan sistem pemilihan yang paling tua didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis mempunyai satu wakil dalam parlemen. Untuk keperluan pemilihan, negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dan jumlah wakil rakyat dalam parlemen ditentukan oleh jumlah distrik. Calon dalam satu distrik memperoleh suara terbanyak menang sedang suara-suara yang diberikan kepada calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimana kecil pun selisih kekalahannya.

²¹ Walaupun demikian, bila sekadar dikenal saja tapi kapasitasnya sebagai legislator tidak menunjang, maka percuma saja jadi wakil rakyat yang nantinya akan memperjuangkan aspirasi rakyat

Kelebihan Sistem Distrik :

- a. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih biasanya dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk lebih erat. Dengan demikian dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik. Kedudukan terhadap partai lebih bebas, karena dalam pemilihan semacam ini faktor kepribadian seseorang merupakan faktor yang penting;
- b. Lebih mendorong integrasi parpol karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Juga mendorong ke arah penyederhanaan partai secara ilmiah;
- c. Sederhana dan mudah untuk diselenggarakan;
- d. Terbatasnya jumlah partai dan meningkatnya kerjasama antar partai mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan tercapainya stabilitas nasional.

Kekurangan Sistem Distrik :

- a. Kurang menguntungkan bagi partai kecil dan golongan minoritas;
- b. Kurang representatives, calon yang kalah dalam suatu distrik kehilangan semua suara yang mendukungnya(banyak suara yang hilang);
- c. Bisa terjadi kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat dan jumlah kursi yang diperoleh atas parlemen, menguntungkan partai besar.

Dari gagasan-gagasan pokok di atas yang menjadi dasar keberadaan kedua sistem ini, lebih banyak memang penekanannya terletak pada perwujudan pemerintahan yang representatif dan legitimate dilihat dari sudut kepentingan menegakkan demokrasi, yaitu dirancang untuk memenuhi :

- a. Menerjemahkan suara yang diperoleh dalam pemilu menjadi kursi di badan-badan legislatif. Sistem tersebut mungkin bisa memberikan bobot lebih pada proposionalitas jumlah suara yang diraih dengan kursi yang dimenangkan, atau mungkin pula bisa menyalurkan suara (betapapun terpecahnya keadaan partai) ke parlemen yang terdiri dari dua kutub partai-partai besar yang mewakili sudut pandang yang berbeda;
- b. Sistem pemilihan bertindak sebagai wahana penghubung yang memungkinkan rakyat dapat menagih tanggung jawab atau janji wakil-wakil yang telah mereka pilih

Adapun pengaruh sistem pemilihan terhadap kualitas kinerja parlemen terdapat pada :

- a. Watak atau karakter persaingan dalam pemilu. Karakter persaingan berarti apakah ciri-ciri yang menonjol dari kompetisi dalam pemilu dilaksanakan dan berjalan, berikut implikasi dan konsekuensinya. Juga diartikan sebagai perilaku politik yang melekat pada partai-partai dan tokoh-tokoh politik.
- b. Sistem pemilihan mempengaruhi jumlah dan ukuran relatif parpol di parlemen. Sistem pemilihan di negara yang menganut sistem dua partai berbeda dengan yang menganut multipartai. Mekanisme regulasi dalam

sistem politik otoriter dan sentralistik berbeda dengan sistem demokrasi yang umumnya pembatasan dilakukan dengan memberikan prasyarat minimal. Artinya kebebasan mendirikan partai tetap dijamin sepenuhnya (dimensi substansi) tetapi disertai kondisionalitas agar kebebasan itu dapat dipertanggungjawabkan, terkontrol dan diterjemahkan dalam mekanisme politik (dimensi prosedural).

- c. Sistem pemilihan menentukan keterpaduan internal dan disiplin masing-masing partai, sebagian sistem mungkin saja mendorong terjadinya faksionalisme, dimana beberapa sayap yang berbeda dari satu partai terus menerus bertentangan satu dengan lainnya, sementara sistem yang lain mungkin dapat memaksa partai-partai untuk bersatu suara dan menekan pembangkangan.
- d. Sebuah sistem pemilu juga bisa mengarah pada pembentukan koalisi atau pemerintahan satu partai dengan kendala yang dihadapi partai mayoritas. Dengan kata lain, sistem pemilihan bisa mendorong atau menghalangi pembentukan aliansi diantara partai-partai, yang pada gilirannya akan mempengaruhi iklim politik yang lebih luas.

C. Evaluasi Sistem dan Upaya Menuju Peningkatan Kualitas Kinerja Legislatif

Berdasarkan uraian di atas, nampaklah bahwa pilihan atas penerapan sistem pemilihan lebih banyak didasarkan pada tercakupnya indikator akuntabilitas (*accountability*), keterwakilan (*representativeness*), keadilan (*fairness*), persamaan

hak tiap pemilih (*equality*), lokalitas, *relyable*, serta numerikal²². Begitu juga dengan pemilihan sistem kepartaian, yaitu bagaimana menciptakan sistem kepartaian yang adil (nondiskriminatif), menunjang persaingan sehat dari pola interaksi antar parpol dalam satu sistem politik, serta menunjang format dan mekanisme kerja sistem pemerintahan.

Dilihat dari indikator yang ada, sistem pemilu yang diterapkan Indonesia saat ini lebih banyak²³ memang sudah memenuhi sisi nilai demokratis suatu sistem pemilihan disamping suitable dengan kondisi keindonesiaan. Keberadaan sistem pemilihan lembaga perwakilan saat ini, di mana pengisian keanggotaannya secara keseluruhan dipilih langsung oleh rakyat, sudah cukup mencerminkan representasi kedaulatan rakyat dan rasionalisasi dari prinsip demokrasi. Modifikasi yang diadakan dalam sistem terkini sudah banyak menghilangkan kemungkinan kecendrungan sikap otoriter pelaksanaan sistem oleh penguasa.

Di sisi yang lain, selain dari prosesnya yang demokratis, nilai representasi dan legitimasi sistem yang ada harus pula dicerminkan dalam kewenangan yang sepadan. Di sisi yang satu inilah pembenahan perlu dilakukan. Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sebagai kamar baru dari lembaga perwakilan saat ini, belum mencerminkan kesepadanan kewenangan sebagaimana ia dipilih melalui proses yang sama dengan anggota lembaga perwakilan yang lain.

Disorientasilah yang terjadi sebenarnya pada kewenangan lembaga ini oleh pembentuknya. Dikatakan disorientasi, karena memang kalau kita telusuri dengan

²² Riswandha Imawan, Sistem Pemilihan Umum, Hand Out Mata Kuliah, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, 2005

²³ Dikatakan lebih banyak karena memang sistem ini pun plus minus punya kelebihan dan kekurangan, namun dirasakan lebih banyak nilai plus dan suitable untuk kondisi Indonesia

seksama, pemikiran tentang keberadaan semacam DPD, sebagai representasi nilai lokalitas/geografis dalam lembaga perwakilan yang dipilih langsung, adalah evaluasi atas keberadaan utusan golongan/daerah yang pengisiannya melalui penunjukkan. Dilihat dari keberadaannya, sebagaimana keberadaan utusan daerah/golongan pada Orde Baru, bukan didasarkan pada logika normatif tentang peletakkan otonomi di tingkat daerah, melainkan semata-mata hanya memenuhi kebutuhan demokratisasi prosedural yang menganggap bahwa persoalan pemilihan anggota DPD melalui Pemilu sudah sangat mencukupi untuk mengakomodasi kebutuhan konsolidasi sistem demokrasi pasca reformasi serta keberadaan DPD merupakan sebuah modus kompromi dari Utusan Daerah di MPR yang kontroversial²⁴.

Sehingga kewenangan DPD saat ini yang tidak seimbang, hanya terkait pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu²⁵, bertentangan dengan kenyataan anggota DPD adalah mereka yang dipilih langsung oleh rakyat daerah, yang dapat berarti memiliki legitimasi keterwakilan lebih kuat dibanding rekan-rekannya anggota DPR²⁶.

Sedangkan jika dilihat dari indikator kualitas kinerja lembaga perwakilan secara umum, sebagai produknya, seperti telah dibahas dalam pembahasan sebelumnya, dalam beberapa aspek lebih banyak disandarkan pada prosedur-

²⁴ B.Hestu CH, "Mencari Makna Representasi DPD dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah", Seminar Nasional Peningkatan Eksistensi DPD-RI dalam rangka Otonomi Daerah, kerjasama DPD RI dan BEM KM UGM, Yogyakarta, 16 Juni 2005, hlm. 2-3

²⁵ Lihat pasal 41, pasal 42, pasal 43 dan pasal 44 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan DPD

²⁶ Bambang Purwoko, "Penguatan Eksistensi DPD-RI dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Rendah", Seminar Nasional Peningkatan Eksistensi DPD-RI dalam rangka Otonomi Daerah, kerjasama DPD RI dan BEM KM UGM, Yogyakarta, 16 Juni 2005, hlm. 3

prosedur pendukung dari pilihan sistem yang digunakan. Secara sederhana kualitas dari produk tersebut sebanding dengan pertama, kemampuan Lembaga perwakilan dalam mengemban fungsi wakil rakyat yang terdiri dari pemahaman terhadap permasalahan, perancangan, dan pemutusan solusi masalah, serta manuver politik untuk memperjuangkan solusi masalah yang dipandang memenuhi kepentingan rakyat banyak. Dan yang kedua, lingkungan strategis anggota yang terdiri dari tatanan nilai dan kepentingan rakyat banyak, negara yang diwakili oleh penguasa dan pemerintah, organisasi peserta pemilu atau golongan asal anggota, dan pribadi anggota itu sendiri. Ketepatan peran anggota ditentukan oleh keberhasilannya bersikap dan bertindak berdasarkan kombinasi ketiga kemampuan itu dengan imbangannya keberpihakannya kepada rakyat banyak dan negara.

Langkah strategis yang dapat dilakukan untuk mengatasi lemahnya kualitas kinerja lembaga perwakilan diantaranya :

Secara internal perlu adanya penguatan kapasitas kelembagaan dan individu anggota lembaga perwakilan. Hasil identifikasi yang dilakukan oleh Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah 2005, memberikan gambaran kelemahan-kelemahan mendasar yang dimiliki oleh partai politik baik secara kelembagaan maupun individual. Asumsinya kelemahan kelembagaan partai politik dan individu politisi akan berpengaruh terhadap lambannya kinerja DPR sebagai lembaga perwakilan. Lebih lanjut, jika lembaga DPR yang anggotanya berasal dari partai politik dengan kelembagaan yang relatif kuat dan individu politisi relatif

berpengalaman saja masih memiliki kelemahan-kelemahan dalam menjalankan fungsinya, tentulah demikian juga yang terjadi dengan DPD²⁷.

Upaya penguatan partai politik secara kelembagaan maupun individu ini, dilakukan dengan melakukan pembenahan terhadap 3 sisi partai politik, yakni dalam:

1. Partai dalam Partai yang kemudian melahirkan pembenahan Organisasi dan Manajemen Kepartaian;
2. Partai dalam Pemilu yang melahirkan pembenahan dalam manajemen pemilu dan perilaku pemilih;
3. Partai dalam Parlemen yang memunculkan gagasan perlunya pembenahan dalam Manajemen Fungsi Partai dan Lembaga Perwakilan. Sebagai contoh bisa dilakukan melalui program pendidikan dan pelatihan tugas dan fungsi legislatif secara sistematis dan terkendali.

Partai politik sebagai pengusul seorang anggota legislatif sudah sepatutnya mempunyai kriteria yang jelas, terukur serta transparan dalam penentuan calon anggota legislatif. Kriteria seorang calon dalam menjadi caleg dan peringkat kesekian di dalam daftar caleg pun perlu dilakukan berdasarkan kriteria yang jelas, terukur serta transparan ini penting bagi pengikut parpol tersebut, dan menghindari kemungkinan terjadinya nepotisme dan kolusi antar pengurus parpol dan anggotanya.

²⁷ Bambang Purwoko, Op.cit. Hal. 5