Pemilu, Pragmatisme Politik dan Nasib Demokrasi Kita

Oleh : Kacung Marijan.
(Guru Besar FISIP Universitas Airlangga)

Tulisan ini berangkat dari asumsi penganut pendekatan kelembagaan baru *(neo-institutionalism)* bahwa berjalan tidaknya demokrasi sangat dipengaruhi oleh disain kelembagaan yang dianut. Sebagaimana dikemukakan oleh James G. March dan Johan P. Olsen, dua ilmuwan politik yang turut memomulerkan pendekatan kelembagaan baru, bahwa, *'political democracy depends not only on economic and social conditions but also on the design of political institutions'* (March dan Olsen 1984:738). Tetapi, tulisan ini juga berangkat dari argumentasi bahwa, berjalannya demokrasi itu tidak hanya bergantung pada disain kelembagaan, melainkan juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain.

Sistem pemilu, berikut peraturan-peraturan yang mengitarinya, merupakan seperangkat kelembagaan yang memiliki implikasi sangat penting bagi perkembangan wajah demokrasi suatu negara, termasuk di dalamnya berkaitan dengan sistem kepartaian dan potret keterwakilan. Sistem proporsional, misalnya, cenderung menghasilkan sistem multi partai dan sistem keterwakilan yang mampu menampung banyak kelompok, termasuk kelompok-kelompok minoritas dan perempuan. Sebaliknya, sistem distrik cenderung menghasilkan sistem dua-partai, atau paling tidak sistem multi partai sederhana, dan sistem perwakilan yang hanya melibatkan kelompok-kelompok tertentu saja.

Tetapi, disain kelembagaan juga tidak sepenuhnya memiliki kemampuan untuk mengarahkan demokrasi yang hendak dicapai. Pendekatan kelembagaan pada dasarnya hanya salah satu instrumen yang bisa dipakai untuk mempercepat perkembangan dan pelembagaan demokrasi, karena berjalannya demokrasi juga tidak lepas dari faktor-faktor lain. Dalam hal ini, Gerry Stoker, lebih jauh mengatakan:

...if democracy is to work, it needs more than the establishment of a particular set of institution. It has to be a lived practiced, with at least two key elements. The maintenance of democracy requires an effective state to regulate society, agree compromises and organize the distribution of public goods. It also requires a civil society of non-state actors that is organized, active, and engaged and capable at a minimum of holding the state to account and at a broader level offers the seed bet for the development of democratic ideas and practice (Stoker 2006: 26).

Argumentasi yang terakhir ini merupakan salah satu jawaban, mengapa disain kelembagaan demokrasi yang dipakai di dalam sepuluh tahun terakhir ini tidak menghasilkan sesuatu yang diangan-angankan. Paling tidak, hal ini terlihat dari ungkapan-ungkapan berikut: 'politisi baru ternyata sama saja dengan politisi lama', 'reformasi tidak membawa perubahan yang lebih berarti', 'kehidupan pada masa Orde Baru lebih baik', dan 'demokrasi tidak berbanding lurus dengan kesejahteraan rakyat'.

Tulisan ini sendiri lebih diarahkan untuk memperbincangkan disain dan pelaksanaan pemilu yang sering dijadikan titik tolak untuk menilai bangunan demokrasi di Indonesia. Baik secara implisit maupun eksplisit, disain pemilu yang dirancang diarahkan untuk melembagakan demokrasi dan sistem perwakilan yang lebih baik, sekaligus adanya suatu pemerintahan yang stabil. Yang terakhir ini lebih terlihat pada naskah akademik RUU Partai Politik, Pileg dan Pilpres. Di sini, pemilu dikaitkan dengan upaya untuk membangun sistem multi partai sederhana di dalam suatu pemerintahan presidensiil yang efektif.

Tulisan ini diawali dengan perdebatan tentang konteks dibukanya proses demokratisasi, melalui sistem multi partai dan pemilu yang bebas dan adil. Setelah itu dikaitkan dengan upaya untuk membangun sistem multi partai sederhana, dan perubahan-perubahan disain sistem pemilu dan keterwakilan, dan konteks budaya politik yang berkaitan dengan implementasi dari disain itu.

Demokrasi dan Pemilu: Problem Keterwakilan

Jatuhnya pemerintahan Soeharto telah membuka ruang yang cukup besar pada proses demokratisasi di Indonesia. Tetapi, tidak semua ilmuwan dan pengamat politik setuju dengan pandangan demikian. Para analis yang menggunakan perspektif kelas, misalnya, berargumentasi bahwa jatuhnya pemerintahan Orde Baru itu tidak serta merta akan diiringi oleh proses demokratisasi(Hiariej 2005; Robison dan Hadiz 2004). Alasan yang dikemukakan oleh Eric Hiariej, misalnya, adalah karena kejatuhan itu tidak diiringi oleh kehancuran basis politik pemerintahan Jendral Soeharto tersebut. Pandangan serupa juga dikemukakan oleh Richard Robison dan Veri Hadiz (Robison dan Hadiz 2004:27).

Pandangan seperti itu berbeda dengan pandangan para pengamat lain (Anwar 2001; Budiman 1999; Kingsbury dan Budiman 2001; Liddle 2000; Tan 2006) yang cenderung menggunakan perspektif pluralis di dalam memahami situasi politik pasca pemerintahan Orde Baru. Bahwa kejatuhan Presiden Soeharto memang tidak serta merta membawa Indonesia sebagai negara demokrasi. Tetapi, kejatuhan itu telah membawa Indonesia ke arah transisi menuju demokrasi. Damien Kingsbury dan Arief Budiman (2001:x) misalnya mengatakan, *'the fall of Suharto in May 1998 sparked the beginning of such change'*. Sebagai ilustrasi dari perubahan ini keduanya melihat bahwa pemilu yang dilakukan pasca Orde Baru sebagai *'symbol of Indonesia's genuine democratisation'*.

Dari sisi prosedural, perubahan ke arah menuju sistem politik yang lebih demokratis memang sudah terjadi. Syarat minimal demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Robert Dahl (1971), seperti adanya partisipasi dan kontestasi, yang mewujud pada dibukanya kran sistem multi-partai dan pemilu yang bebas dan adil, telah dipenuhi. Dua hal ini merupakan instrumen yang paling mendasar bagi upaya untuk membangun sistem keterwakilan politik yang lebih baik.

Dua hal itu pun, paling tidak, telah membuka ruang yang lebih besar kepada warga negara untuk terlibat lebih aktif di arena politik. Misalnya saja, perubahan itu telah memungkinkan adanya aktor-aktor baru di arena politik, baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal. Kalau sebelumnya aktor-aktor itu lebih banyak didominasi oleh politisi dari Golkar dan militer, setelah itu menyebar ke kekuatan-kekuatan politik lainnya. Di samping itu, aktor-aktor di tingkat lokal pun tidak lagi seragam dan mudah dikendalikan oleh aktor-aktor di tingkat nasional. Hal ini tidak terlepas dari realitas bahwa kekuatan politik (partai) yang mengendalikan daerah yang satu dengan daerah yang lain memiliki perbedaan juga. Di Jawa Timur, misalnya, pengaruh PKB cukup besar, meskipun di tingkat nasional pengaruh partai ini tergolong tengahan.

Di samping itu, sebagaimana dikemukakan oleh Evelyne Huber et al. (1997:325), *'democracy...is a matter of power and power sharing'*, serta adanya kontrol satu sama lain. Kalau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh James Madison, *'the accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny.' (dikutip dari Brennan dan Hamlin 2000:211)*. Karena itu, bangunan demokrasi di Indonesia juga ditandai oleh pelembagaan checks and balances. Pelembagaan demikian akan memungkinkan terdapatnya akuntabilitas secara horisontal

Demokrasi memang tidak berhenti pada adanya pemilu yang bebas, yang oleh Huntington disebut sebagai definisi minimal demokrasi (Huntington 1991:9). Di dalam sistem perwakilan, demokrasi juga menuntut adanya pertanggungjawaban dari para wakil (representative)

kepada yang diwakili (represented). Secara esensial, sebagaimana dikemukakan oleh Amartya Sen (2000), misalnya, demokrasi menuntut adanya kesempatan (opportunity) kepada semua pihak. Termasuk di dalamnya adalah adanya kesempatan kepada rakyat untuk berpartisipasi di dalam semua proses politik.

Di dalam konteks yang esensial itu, demokrasi Indonesia barangkali masih belum terbentuk secara kuat. Meminjam istilahnya Richard Robison dan Vedi Hadiz (2004), hal itu terjadi karena penguasa pasca pemerintahan Soeharto telah berhasil melakukan reorganisasi kekuasaan yang oligarkis. Hanya saja, fakta yang tidak bisa dipungkiri adalah bahwa pasca runtuhnya pemerintahan Orde Baru, sistem politik Indonesia memiliki corak yang lebih terbuka. Kebebasan berpendapat yang termanifestasi dari adanya kebebasan pers, misalnya, sangat berbeda dengan apa yang terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru. Kalau sebelumnya pers sangat dikontrol oleh pemerintah, setelah itu terdapat fenomena tentang menguatnya kontrol pers kepada pemerintah.

Apabila dilihat dari sudut pandang descriptive representation, upaya untuk membawa perubahan-perubahan dari sistem keterwakilan memang membawa hasil yang cukup berarti. Sistem politik yang terhegemoni oleh kekuatan-kekuatan tertentu, secara formal, terbongkar. Pada pemilu 1999, Golkar yang rata-rata memenangkan pemilu di atas 60 persen dalam enam kali pemilu, hanya mampu memperoleh suara 22,4 persen. Apabila dibandingkan dengan peserta pemilu yang mencapai 48 partai, kursi-kursi di DPR/D memang lebih terkonsentrasi di sejumlah kecil partai-partai (PDIP, Golkar, PPP, PKB, PAN, dan PKB). Tetapi, bangunan kekuasaan yang ada relatif menyebar. Hal serupa terjadi pada pemilu 2004, sebaran kekuasaan bahkan lebih meluas dengan masuknya PKS dan PD sebagai partai-partai yang memperoleh kursi cukup berarti. Di luar partai-partai itu, terdapat partai-partai kecil yang memperoleh kursi di DPR/D. Penyebaran itu lebih terlihat pada hasil pemilu 2009. Gerindra dan Hanura menjadi pendatang baru yang mampu memperoleh kursi di DPR.

Tetapi, apabila dilihat dari sisi substantive representation, yaitu adanya para wakil rakyat yang *'acting in the best interest of the public' (Pitkin 1967),* upaya ini belum membawa perubahan yang cukup berarti. Kritik yang sering dikemukakan adalah, para wakil rakyat itu lebih mementingkan dirinya sendiri atau partai yang diwakilinya. Dengan kata lain, sistem multi-partai dan pemilu yang bebas dan adil pada kenyataannya masih menyisakan masalah *disconnect electoral.* Para wakil pada kenyataannya belum mampu *'acting in the best interest of the public'.*

Pemilu dan Sistem Multi Partai Sederhana

Di samping dirancang sebagai bagian dari proses demokratisasi, pemilu dikaitkan dengan gagasan tentang perlunya multi partai sederhana. Hal ini dimaksudkan untuk membangun pemerintahan demokratis tetapi stabil. Di dalam negara demokrasi, pemerintahan demikian diperlukan agar pemerintahan yang terbangun itu memiliki kemampuan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan *(governability).* Di dalam pemerintahan demikian, proses-proses politik untuk merumuskan dan membuat kebijakan-kebijakan publik akan lebih mudah tercapai, dan pemerintah juga memiliki kesempatan yang lebih besar untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan publik yang telah ditetapkan itu. Dengan demikian, pemerintahan yang ada tidak hanya dituntut untuk mempertanggungjawabkan apa yang dijalankan *(government responsibility)* tetapi juga memiliki kekuasaan dan otoritas yang cukup untuk menjalankan pemerintahan (*government power).*

Pemerintahan semacam itu tidak mudah dilakukan. Hal ini tidak lepas dari paradok-paradok di dalam demokarsi. Menurut Larry Diamond (1990), terdapat tiga paradok di dalam demokrasi. Pertama dalah paradok antara konflik dan konsensus *(conflict vs consensus).* Demokrasi pada dasarnya merupakan pelembagaan persaingan untuk memperoleh kekuasaan. Tanpa konflik dan persaingan, tidak ada demokrasi. Tetapi, persaingan dan konflik yang tidak melembaga, bisa membuat rusaknya stabilitas politik. Demokrasi, karena itu, membutuhkan konsensus antara kelompok-kelompok yang berkonflik dan berkompetisi.

Paradok kedua adalah tingkat keterwakilan dan kemampuan untuk memerintah (*representativeness vs governability)*. Demokrasi membutuhkan tingkat keterwakilan yang tinggi dari berbagai kekuatan yang ada di dalam masyarakat, untuk menghindari konsentrasi dan sentralisasi kekuasaan. Tetapi, demokrasi juga membutuhkan suatu pemerintahan yang memiliki kemampuan menjaga berbagai kepentingan. Di sini, demokrasi membutuhkan adanya pemerintahan yang stabil dan mampu menjaga kohesivitas. Termasuk di dalamnya adalah adanya kekuatan yang relatif otonom di dalam membuat dan melaksanakan kebijakan-kebijakan.

Terakhir adalah paradok antara kebutuhan untuk memperoleh persetujuan dari rakyat dan adanya pemerintahan yang memiliki kinerja yang efektif *(consent vs effectiveness)*. Mengingat demokrasi itu adalah 'pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat', beragam kebijakan seharusnya memperoleh persetujuan dari rakyat. Tetapi, suatu pemerintahan juga membutuhkan efektivitas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan-kebijakan.

Sementara itu, dalam tataran teoritis memang terdapat dua pandangan yang berseberangan tentang keterkaitan antara sistem kepartaian dengan stabilitas suatu pemerintahan. Maurice Duverger (1954) merupakan salah satu pendukung kuat dari argumentasi bahwa sistem dua partai itu lebih cenderung memiliki kesempatan bagi terbangunnya pemerintahan demokratis yang stabil. Sebaliknya, sistem multi partai dianggap tidak cocok bagi pemerintahan demokratis karena selain bisa merangsang konflik politik yang lebih intens juga membuat proses-proses politik berlangsung lebih lama. Pandangan demikian didasarkan pada pengalaman Amerika Serikat dan negara-negara demokratis lain yang demokrasinya terlembaga berdasarkan sistem dua partai.

Pandangan seperti itu ditolak oleh Arend Lijphart (1977). Berdasarkan studi yang dilakukannya di Belanda Lijphart berpendapat bahwa masyarakat plural yang menganut sistem multi partai bisa saja memiliki kesempatan untuk memiliki sistem pemerintahan demokratis yang stabil. Prasyarat utama yang dikemukakan oleh Lijphart adalah manakala negara-negara itu mengembangkan demokrasi konsensus *(consensus of democracy)*. Di dalam pandangan dia, terdapat empat karakteristik dari *consensus of democracy* (Lijphart 1977:25-52). Pertama adalah adanya *'a grand coalition of the political leaders of all significant segments of the plural society'*. Kedua, adanya *'the mutual veto or "concurrent majority" rule.* Ketiga, adanya *'proportionality as the principal standard of political representation'*. Terakhir, adanya *'a high degree of autonomy for each segment to run its own internal affairs'*.

Meskipun demikian, perdebatan itu, dalam taraf tertentu sebenarnya memiliki titik temu manakala dikaitkan dengan sistem pemerintahan. Sistem multi partai, contohnya, lebih mungkin bisa menghasilkan pemerintahan yang stabil di dalam sistem parlementer daripada di dalam sistem presidensial. Sistem yang terakhir ini lebih cocok menggunakan sistem dua partai atau minimal sistem multi partai sederhana di dalam membangun pemerintahan yang stabil.

Indonesia adalah negara yang secara alamiah memiliki masyarakat yang plural, dan secara politik telah berketetapan menganut presidensial sebagai sistem pemerintahan, sebagaimana tertuang di dalam konstitusi. Masyarakat plural cenderung menghasilkan sistem multi partai. Masing-masing kelompok berusaha membentuk partai politik untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan politiknya. Sejarah politik Indonesia telah mencatat kecenderungan demikian. Manakala pemilu diadakan secara demokratis, seperti pemilu 1955, 1999, 2004, dan 2009 selalu diikuti oleh banyak partai.

Tetapi, sejarah juga mencatat bahwa jumlah partai yang memperoleh suara berarti di dalam setiap pemilu demokratis itu jauh lebih kecil kalau dibandingkan dengan jumlah partai yang mengikuti pemilu. Pemilu 1955 diikuti oleh 172 partai, organisasi dan perorangan. Tetapi, di dalam pemilu ini hanya mampu menghasilkan empat partai yang memperoleh dukungan berarti (memperoleh dukungan suara lebih dari lima belas persen), dan empat partai lagi yang memperoleh dukungan kurang berarti (memperoleh dukungan antara dua sampai tiga persen). Kalau menggunakan kerangka Markku Laakso dan Rein Taagepera (1979) tentang jumlah partai efektif yang dihasilkan oleh pemilu, pemilu 1955 itu hanya mampu menghasilkan 6,36 jumlah efektif partai politik (Marijan 2007).

Hal serupa tidak jauh berbeda dengan pemilu 1999 dan 2004. Pemilu 1999 diikuti oleh 48 partai. Bedanya, pada pemilu 1955 menghasilkan empat partai yang memperoleh dukungan di atas lima belas persen. Sementara itu, pada pemilu 1999 hanya dua partai saja yang memperoleh dukungan setingkat ini, yaitu PDIP dan Golkar, yang masing-masing memperoleh dukungan 33,7 persen dan 22,4 persen. Akan tetapi, secara keseluruhan, kalau dilihat dari dukungan yang relatif berarti, di atas tujuh persen, pemilu 1999 menghasilkan lima partai besar: PDIP, Golkar, PKB, PPP, dan PAN. Partai-partai lainnya memperoleh suara

kurang dari dua persen. Sementara itu, kalau dilihat dari jumlah efektif partai yang dihasilkan hanya 5,06.

Pada pemilu 2004, jumlah partai peserta pemilu berkurang menjadi 24. Distribusi perolehan suaranya relatif lebih merata ke sejumlah partai, karena itu jumlah efektif partainya bertambah menjadi 8,56. Pada pemilu 2004 itu, di samping 5 partai yang memperoleh suara berarti pada pemilu 1999, juga menambah dua partai pendatang yang memperoleh suara berarti yaitu PKS dan Partai Demokrat. Pemilu 2009 menambah dua partai pendatang baru lagi yang memperoleh suara cukup berarti, Partai Gerindra dan Partai Hanura.

Realitas seperti itu bermakna bahwa, apabila dilihat dari jumlah partai, pemilih sebenarnya menghendaki sistem multi partai sederhana. Di dalam sistem ini jumlah partai tidak terlalu besar, berada pada kisaran 4 sampai 9 partai.

Keinginan untuk mewujudkan sistem multi partai sederhana juga dilakukan melalui disain kelembagaan, yaitu melalui ET *(electonal threshold)* dan PT *(parlementary threshold)*. ET diberlakukan pada pemilu 1999 dan 2004. Yang dimaksud ET di dalam disain di dua pemilu itu adalah ambang batas prosentase perolehan suara dari partai untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya. Pada pemilu 1999 ditetapkan 2 persen dan pemilu 2004 besaran ET dinaikkan menjadi 3 persen.

Tetapi, implementasi dari ET pada dua pemilu itu tidak cukup efektif. Pada pemilu 1999 yang lolos ET hanya 5 partai, tetapi jumlah peserta pemilu 2004 masih mencapai 24 partai. Artinya, terdapat sekitar 80 persen partai yang tidak termasuk yang lolos ET yang mengikuti pemilu. Realitas demikian terjadi karena didapati partai-partai yang tidak lolos ET tetapi masih bisa mengikuti berikutnya setelah melakukan metamorfosis melalui perubahan nama. Bahkan ada partai yang hanya menambah satu kata di belakangnya, seperti PK menjadi PKS dan PKP menjadi PKPI. Selain itu, juga terdapat partai-partai baru yang secara esensial merupakan partai-partai sempalan dari partai-partai yang sudah ada.

ET pada pemilu 2004 malah tidak jelas efektivitasnya. DPR yang memiliki otoritas untuk membuat dan menetapkan UU Pemilu tidak konsisten dengan disain itu. Di dalam UU Pemilu 2008 disebutkan, partai-partai yang tidak lolos ET pada pemilu 2004 diperbolehkan mengikuti pemilu 2009 asal memiliki kursi di DPR, berapapun jumlah kursinya. ET hanya diberlakukan pada partai-partai yang tidak memiliki kursi sama sekali. Keputusan demikian memang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Tetapi, keputusan MK itu tidak berlaku surut karena KPU telah terlebih dahulu menetapkan partai-partai peserta pemilu 2009, termasuk yang sebenarnya tidak lolos ET.

Pada pemilu 2009 tidak lagi dipakai ET, melainkan PT, yaitu ambang batas prosentase perolehan suara bagi partai untuk memperoleh kursi di DPR. PT pada pemilu 2009 adalah 2,5 persen. Partai-partai yang tidak lolos PT tidak bisa memperoleh kursi di DPT tetapi masih boleh mengikuti pemilu berikutnya. Secara alamiah disain kelembagaan demikian secara perlahan bisa mengurangi jumlah partai di masa yang akan datang.

Meskipun demikian, harapan seperti itu bisa jadi lebih sulit diwujudkan karena PT hanya diberlakukan di tingkat nasional. Partai-partai yang tidak lolos PT masih memiliki kesempatan untuk memperoleh kursi di DPRD (propinsi maupun kabupaten/kota). Ini berarti partai masih memiliki insentif untuk terus bertahan. Partai-partai demikian memiliki peluang untuk terus mengikuti pemilu berikutnya. Konsekuensinya, keinginan untuk mengurangi jumlah partai secara alamiah menjadi sulit terlaksana, karena insentif bagi partai politik masih diberlakukan, yaitu berkemungkinan memperoleh kursi di DPRD. Insentif itu bertambah manakala partai-partai itu juga memperoleh dana pembinaan dari pemerintah (daerah). Disain itu bisa efektif kalau PT juga diberlakukan di DPRD.

Dari konteks demokrasi, PT itu lebih demokratis daripada ET. PT masih memberi ruang kepada partai-partai untuk terus bertahan dan bisa mengikuti pemilu-pemilu berikutnya. Memang, konsekuensi dari PT, tidak semua partai bisa memperoleh kursi di DPR. Hal ini jelas mengurangi tingkat keterwakilan. Tetapi, PT itu merupakan disain untuk membangun pemerintahan yang lebih efektif.

Disain itu sendiri bersambung dengan disain pilpres. Hanya partai (partai) yang mampu memperoleh suara 25% di dalam pileg atau memperoleh 20% kursi di DPR yang bisa mencalonkan presiden. Disain ini, agaknya, dimaksudkan sebagai pemaksa bagi partai-partai untuk berkoalisi di dalam membangun pemerintahan.

Sistem Dapil, Sistem Daftar Semi Terbuka dan Terbuka

Salah satu problem yang dihadapi oleh perwakilan politik adalah bagaimana menciptakan para wakil yang mencerminkan kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat dan adanya relasi yang baik antara wakil dan terwakili. Dalam hal yang pertama, Indonesia secara politik telah menggunakan sistem pemilu proporsional. Di dalam sistem demikian dimungkinkan adanya perwakilan politik yang distribusi kursinya mencerminkan kekuatan-kekuatan yang ada di dalam masyarakat. Sistem demikian memungkinkan adanya wakil dari partai-partai minoritas.

Tetapi, sistem proporsional juga memiliki kelemahan. Di antaranya adalah menciptakan relasi yang tidak terlalu kuat antara wakil dengan daerah pemilihannya, atau antara para wakil dengan konstituen yang diwakilinya. Di dalam sistem demikian, para wakil biasanya dipilih dari daerah pemilihan (Dapil) yang cukup besar, karena masing-masing dapil menyediakan banyak kursi untuk diperebutkan *(multi member district)*. Konsekuensinya, cakupan kerja Dapil anggota DPR/D luas. Untuk DPR pada pemilu 1999, misalnya, yang menjadi Dapil adalah propinsi. Karena itu, ketika hendak membangun relasi dengan konstituen, masing-masing anggota tidak memiliki fokus yang lebih jelas.

Sebagai kebutuhan untuk menciptakan relasi yang lebih baik antara wakil dan terwakili, pada pemilu 2004 diberlakukan sistem Dapil yang lebih mengerucut. Multi member district yang menjadi ciri sistem proporsional memang masih diberlakukan. Tetapi, besaran daerah pemilihan (*district magnitude)* diperkecil, yaitu antara 3 sampai 12. Di dalam sistem ini memang masih ditemui Dapil yang berbasis pada propinsi, seperti Riau, Jambi, Bengkulu, Bangka Belitung, Kepulauan Riau, Yogyakarta, Bali, NTB, semua propinsi di Kalimantan, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Maluku, Maluku Utara, Papua, dan Irian Jaya Barat. Tetapi, popinsi-propinsi lain terbagi atas sejumlah Dapil. Tetapi, besaran Dapil semacam ini juga dianggap masih terlalu besar. Karena itu, pada UU Pemilu yang baru, 2008, Dapil lebih diperkecil, antara 3-10.

Perubahan besaran Dapil dari pemilu 2004 ke pemilu 2009 sebenarnya tidak terlalu bermakna. Pengurangan 2 kursi dari setiap Dapil tidak akan banyak berpengaruh terhadap terjadinya relasi yang lebih erat antara wakil dan terwakil. Lain masalahnya kalau besaran Dapil dipangkas menjadi maksimal 5 kursi, misalnya. Pawa wakil yang mewakili daerah mana akan lebih jelas lagi.

Tetapi, semakin kecil Dapil juga memunculkan masalah lain. Tingkat keterwakilan kelompok menjadi lebih kecil. Semakin kecil besaran Dapil semakin memungkinkan adanya dominasi partai-partai tertentu. Di dalam situasi demikian, besaran Dapil untuk Indonesia ke depan lebih diarahkan pada besaran Dapil yang moderat, antara 2 sampai di bawah 10, misalnya. Disain besaran Dapil ini juga akan berseiring dengan disain untuk membangun sistem multi partai sederhana.

Di samping memperkecil besaran Dapil, upaya lain yang telah dilakukan untuk memperbaiki relasi antara wakil dan terwakili adalah melalui struktur penyuaraan *(ballot structure)*. Pada pemilu 1999, para pemilih hanya dihadapkan pada pilihan daftar partai peserta pemilu. Para pemilih tidak secara langsung bisa menentukan para wakil yang akan mewakili partai duduk di DPR/D.

Pada pemilu 2004 terdapat perubahan, yaitu diberlakukannya sistem proporsional semi daftar terbuka *(semi-open-list PR)*. Di dalam sistem demikian, selain dihadapkan pilihan pada partai, para pemilih juga dimungkinkan untuk memilih para calon yang diajukan oleh partai. Melalui sistem demikian, dimungkinkan adanya calon bernomor urut tidak jadi *(non-*

winnable positions) untuk memperoleh kursi asalkan perolehan suaranya mampu memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP). Lebih dari itu, para pemilih lebih mengetahui secara lebih pasti tentang calon-calon yang akan mewakili Dapil mereka.

Tetapi, perubahan itu tidak membawa perubahan yang cukup berarti juga. Pada pemilu 2004 hanya terdapat 2 calon yang mampu memenuhi BPP untuk DPR. Itu pun keduanya masuk di dalam posisi calon jadi *(winnable position)*. Dengan kata lain, sangat sulit bagi para calon yang tidak masuk calon jadi untuk terpilih.

Karena itu, pada pemilu 2009 terdapat perubahan lagi. Sistem proporsional semi daftar terbuka *(semi-open-list PR)* masih diberlakukan. Tetapi, kemungkinan terpilih dibuka lebih lebar. Calon di dalam posisi tidak jadi *(non-winnable positions)* bisa berkemungkinan memperoleh kursi kalau mampu mengumpulkan suara 30 persen dari BPP, sementara calon-calon yang berada di dalam posisi jadi tidak mampu mengumpulkan suara sebesar itu.

Sistem semacam itu mengalami perubahan lagi setelah MK memutuskan 'suara terbanyak' sebagai dasar untuk penempatan wakil dari partai-partai yang memiliki wakil di DPR/D atau sistem daftar terbuka *(open-list PR)*. Di dalam sistem demikian tidak ada lagi posisi calon jadi atau tidak. Yang ada adalah daftar calon, dan para pemilih diminta memilih calon di dalam daftar itu. Calon yang memperoleh suara terbanyak itulah yang memperoleh kursi manakala partai tersebut memperoleh kursi di dalam suatu Dapil.

Memang, sistem seperti ini akan mengurangi otoritas partai dan memberi keleluasaan kepada pemilih. Karena itu, para pengurus partai bisa jadi agak enggan menerima gagasan seperti ini. Tetapi, manakala pengurus partai itu menjalankan fungsinya secara baik, kekhawatiran itu tidak perlu terjadi. Pengurus partai, bagaimanapun juga, memiliki kesempatan yang cukup besar untuk membangun relasi dengan konstituen. Sehingga kekhawatiran bahwa mereka tidak akan memperoleh suara tidak perlu terjadi manakala mereka mampu menjalankan fungsinya.

Di samping itu, sistem seperti itu tidak akan mengganggu politisi pengurus partai manakala terdapat perubahan di dalam organisasi partai. Para pengurus partai akan lebih banyak bertindak sebagai kelompok administratif, sedangkan para politisi lebih banyak menjalankan fungsi-fungsi politiknya, yakni membangun relasi yang lebih baik dengan konstituen dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan konstituen itu melalui kebijakan-kebijakan publik.

Hanya saja, seperti terlihat di dalam tabel berikut, perubahan sistem penyuaraan dari semi terbuka ke terbuka itu tidak terlalu berarti. Partai politik masih memiliki otoritas besar. Partai hanya kehilangan otoritas pada penentuan calon terpilih, yang langsung diberikan kepada pemilih. Tetapi, partai masih memiliki otoritas untuk mengontrol anggota DPR/D. Ketika anggota DPR/D tidak disiplin, misalnya, partai bisa memecat keanggotaan dan secara otomatis berimplikasi pada hilangnya kursi di DPR/D. Hal ini tidak lepas dari adanya otoritas partai melakukan PAW.

Sementara itu, pemilih saat ini memang memiliki otoritas di dalam penentuan siapa yang akan dipilih. Tetapi, pemilih tetap tidak bisa ikut menseleksi paca calon yang akan dipilih, dan juga melakukan pengontrolan selama anggota DPR/D itu duduk di lembaga perwakilan. Satu-satunya kontrol yang dimiliki adalah pada pelaksanaan pemilu itu sendiri.

Perbandingan Otoritas Partai dan Pemilu dalam Sistem Semi Terbuka dan Terbuka

Otoritas	Semi Terbuka	Terbuka
Partai:		
- Penentuan calon	Ya	Ya
- Penentuan calon terpilih	Ya	Tidak
- Kontrol terhadap anggota DPR/D	Ya	Ya
Pemilih:		
- Penentuan calon	Tidak	Tidak
- Penentuan calon terpilih	Tidak	Ya
- Kontrol terhadap anggota DPR/D	Tidak	Tidak

Problem Pragmatisme Politik Politisi dan Pemilih

Upaya untuk melakukan perubahan-perubahan semacam itu masih belum memiliki makna yang sangat berarti bagi peningkatan kualitas demokrasi, khususnya berkaitan dengan relasi antara wakil dan terwakil. Faktanya, dalam sepuluh tahun terakhir ini adanya *disconnect electoral* sebagaimana pernah terjadi pada pemerintahan Orde Baru, masih terus berlanjut. Terjadinya pergantian kekuasaan dan sebaran kekuasaan ke sejumlah kekuatan politik, termasuk adanya desentralisasi, tidak lantas bermakna pudarnya kekuasaan yang bercorak oligarkhis.

Meskipun demikian, realitas semacam itu tidak bisa terjadi semata-mata karena para pemimpin yang terpilih *(elected officials)*, lebih mementingkan diri sendiri atau kelompok (partai). Budaya politik para pemilih, juga memiliki pengaruh terhadap terjadinya realitas semacam itu.

Jauh hari sebelum jatuhnya pemerintahan Orde Baru, William Liddle (1988) menempatkan budaya politik Indonesia di dalam konteks transformasi dari budaya politik tradisional ke budaya politik modern. Budaya politik tradisional dipengaruhi oleh beragam etnis, agama dan budaya-budaya lokal lainnya. Sementara itu, budaya politik modern dipengaruhi oleh budaya barat. Di dalam budaya politik tradisional, budaya politik Jawa sangat dominan. Di dalam budaya demikian relasi antara pemimpin dan yang dipimpin bercorak patron-client. Di dalam relasi demikian, kata Liddle, *'the leader should be benevolent and the people should be obedient' (Liddle 1998:1)*. Sementara itu, relasi antara pemimpin dan yang dipimpin di dalam budaya politik barat lebih bercorak saling mengontrol dan berdasarkan prinsip rasionalitas. Yang dipimpin memberikan otoritas kepada pemimpin, sementara yang memimpin harus responsif dan akuntabel.

Transformasi semacam itu ditandai oleh dua kelompok bentuk penganut budaya politik yang berlawanan tetapi dinamis, yaitu *'defenders'* dan *'innovators'* (Liddle 1996). Di dalam kelompok pertama cenderung mempertahankan status-quo. Dalam hal ini Liddle memberi gambaran 'defenders' sebagai berikut:

A supporting cast of tens of believers, many of whom are mobilise againts change, the cultural and social inertia that typically accompanies long-held beliefes, a high degree of 'recoverability' or capacity to adapt to new situations; and powerful networks of social forces and institutions with an interests in their preservation (Liddle 1996:159).

Sementara itu, kelompok *'innovators'* berusaha melakukan improvisasi dan perubahan-perubahan guna mewujudkan sistem politik yang lebih demokratis. Kelompok ini, kata Liddle, terdiri dari para aktivis dan intelektual, serta sejumlah aparatur negara yang memiliki perhatian terhadap perubahan-perubahan.

Jatuhnya pemerintahan Soeharto di tengah-tengah krisis ekonomi yang kuat pada 1998 berarti pula kemenangan pendukung budaya politik *'innovators'*. Tetapi, kemenangan ini sejatinya lebih terfokus pada terjadinya perubahan-perubahan kepemimpinan dan corak sistem politik ke arah yang lebih demokratis. Sementara itu, budaya politik para pemilih secara keseluruhan tidak mengalami perubahan-perubahan besar sebagaimana perubahan pemimpin dan kelembagaan itu. Pola patron-client di dalam perilaku pemilih kita masih cukup kuat, meskipun, harus diakui, dalam tahun-tahun belakangan telah mengalami perubahan-perubahan. Implikasi dari masih kuatnya budaya politik semacam itu telah membuka ruang bagi para wakil untuk melakukan ignorance terhadap orang-orang yang diwakilinya. Adanya disconnect electoral yang terjadi merupakan refleksi dari belum tumbuh kuatnya budaya politik kewarganegaraan yang memungkinkan adanya civic engagement atau relasi yang lebih baik antara

pemimpin dan yang dipimpin.

Di samping itu, disconnect electoral itu tidak lepas dari perilaku para pemilih, khususnya para pemilih yang relatif rasional, yang terjadi belakangan: pemilu 1999, 2004, dan pilkada-pilkada. Pada pemilu 1999, para pemilih cenderung bercorak *'voluntary'* (sukarela). Hal ini, misalnya, terlihat dari keterlibatan masyarakat di dalam pemilu yang cukup intens. Dilihat dari tingkat partisipasi, kehadiran pemilih ke bilik-bilik suara pada pemilu 1999 merupakan yang tertinggi kalau dibandingkan dengan dua kali pemilu lainnya yang dilakukan secara demokratis (pemilu 1955 dan 2004). Kesukarelaan itu juga terlihat dari antusiasme pemilih memberikan sumbangan, baik uang, tenaga maupun material lainnya, kepada partai-partai yang mereka dukung. Corak *'voluntary'* ini tidak lepas dari harapan, ketika partai-partai mereka memperoleh kekuasaan, akan terdapat perubahan-perubahan ke arah yang lebih baik.

Pada 2004, perilaku pemilih sudah mengalami perubahan. Antusiasme pemilih terlibat di dalam pemilu jauh berkurang. Kalaupun terlibat, tidak lepas dari 'transaksi-trasaksi material'. Tidak sedikit, para pemilih, datang ke tempat-tempat kampanye karena memperoleh imbalan kaos atau 'uang transportasi'. Kecenderungan demikian semakin kuat ditemui pada pilkada-pilkada yang dilakukan sejak 1 Juni 2005. Transaksi model demikian menghasilkan relasi antara wakil dan terwakil secara terputus, karena transaksi itu selesai ketika (calon) wakil memberikan 'materi' dan terwakil menentukan pilihannya.

Pergeseran corak perilaku pemilih semacam itu tidak lepas dari penilaian bahwa para wakil yang mereka harapkan bisa melakukan perubahan-perubahan dan tidak bisa berbuat banyak. Kalaupun ada perubahan-perubahan, yang memperoleh banyak keuntungan adalah para wakil itu sendiri. Adanya fakta tentang penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh para wakil rakyat pasca pemerintahan Soeharto itu, dengan demikian, berbeda dengan semangat reformasi yang digerakkan pada saat menjatuhkan pemerintahan Soeharto itu pada awal 1998. Terdapat harapan kuat, para wakil rakyat bisa memfungsikan dirinya sebagai 'delegates representation', yaitu memperjuangkan kebijakan-kebijakan negara sebagaimana dikehendaki *(preferences)* oleh para konstituen (Andeweg dan Thomassen 2005:509). Harapan demikian berbeda dengan apa yang terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru. Ketika itu para wakil rakyat lebih banyak memfungsikan diri sebagai 'trustees representation', yakni bergerak sendiri seolah-oleh memperoleh kepercayaan penuh dari para pemilihnya. Di dalam situasi demikian, para wakil rakyat tidak merasa perlu melakukan konsultasi dengan para konstituen.

Realitas seperti itu mendorong munculnya pandangan, 'kalau para wakil memperoleh keuntungan material, mengapa para pemilih tidak!'. Memperoleh kaos dan 'uang transportasi' ketika menghadiri kampanye merupakan bagian dari keuntungan yang berusaha dinikmati oleh para pemilih itu. Di samping itu, 'transaksi-traksasi material' juga terlihat dari tuntutan sebagian pemilih untuk memperoleh sumbangan dari para wakil. Sejumlah wakil rakyat pernah menyampaikan keluhan ini di dalam beberapa workshop yang diselenggarakan oleh partnership dan forum-forum lain yang saya hadiri. Mereka mengeluhkan banyaknya sumbangan yang diinginkan oleh konstituen dalam bentuk proposal-proposal.

Sistem pemilihan secara terbuka pada pemilu 2009, menjadikan model 'transaksi material' itu semakin kuat. Di Jawa Timur, dikenal istilah Tongket dan Berjuang. Tongket berarti *'Setong Seket'* (satu suara lima puluh ribu), dan Berjuang berarti Beras, Baju dan Uang. Para politisi sendiri tidak sedikit yang larut di dalam transaksi demikian karena menginginkan untuk terpilih. Karena itu, biaya yang dikeluarkan oleh para caleg pada pemilu 2009 ini merupakan yang terbesar dalam sejarah pemilu di Indonesia. Bayangkan, tidak sedikit seorang calon mengeluarkan milyaran rupiah. Biaya ini tidak hanya untuk iklan dan pasang baleho, melainkan juga untuk Tongket dan Berjuang itu.

Di dalam negara yang demokratis, adanya transaksi antara wakil dan terwakil memang harus terjadi. Tetapi, bentuk transaksinya adalah bahwa para pemilih ikut memberikan otoritas kepada para wakil, dan para wakil berusaha membentuk kebijakan-kebijakan yang disesuaikan dengan preferensi para pemilih. Agar transaksi demikian ini terjadi, ruang-ruang publik yang memungkinkan para pemilih bisa mempengaruhi keputusan-keputusan yang dibuat oleh para wakil, harus dibuka. Selain itu, para wakil dituntut memiliki responsibilitas dan akuntabilitas kepada publik.

Secara politik, penilaian-penilaian apakah transaksi itu telah berjalan atau tidak dilakukan pada saat pemilihan. Sebagaimana dikemukakan oleh Anthony Downs (1959:52), pemerintah akan berusaha memanfaatkan kekuasaan yang dimilikinya, khususnya kekuasaan di dalam mengalokasikan dan mendistribusikan kekuasaan, untuk memperoleh simpati dari para pemilih. Di samping dimaksudkan sebagai langkah untuk memenuhi janji-janji yang pernah diucapkan sebelum menjabat, orientasi kebijakan seperti itu

dimaksudkan sebagai bukti kepada para pemilih bahwa para incumbent itu memang layak untuk dipilih. Dalam kerangka semacam itu, manakala para wakil dinilai mampu memenuhi transaksi-traksaksi yang ada, akan dipilih kembali. Sebaliknya, manakala tidak berhasil, atau bahkan mengingkari janji-janji yang telah dikemukakan sebelumnya, mereka akan dihukum atau tidak akan dipilih kembali.

Tetapi, ketidakpuasan terhadap kinerja pemerintah atau para wakil, itu tidak hanya diwujudkan dalam bentuk penghukuman. Ketidakpuasan itu juga melahirkan *distrust* dari para pemilih yang memicu pada suatu keputusan untuk tidak ikut dalam pemilu dan terlibat dalam partisipasi publik lainnya. Dalam situasi demikian, proses perubahan-perubahan yang terjadi di Indonesia tidak saja belum mampu melahirkan adanya budaya politik kewarganegaraan. Performance para wakil yang tidak bagus juga telah menghambat pertumbuhan budaya politik semacam itu. Disconnect electoral terus terjadi karena baik para wakil maupun terwakil sama-sama dijangkiti oleh budaya ignorance atau bercorak apatis. Tidak bisa dipungkiri, sebagian pemilih yang melakukan golput termasuk kelompok yang apatis ini.

Selain itu, di kalangan pemilih terdapat pula fenomena munculnya kembali kelompok *'defenders'*. Munculnya pandangan bahwa situasi pada masa Orde Baru itu lebih baik telah membuat sebagian pemilih merindukan kembali format politik pemerintahan pimpinan Jendral Soeharto itu. Kerinduan itu bahkan memperoleh pembenaran ketika mendapati perilaku elite politik yang tidak lebih baik dari elite politik Orde Baru, berikut konflik dan biaya tinggi yang mengiringi proses demokratisasi.

Implikasi dari realitas seperti itu adalah, kelompok *'innovators'* masih harus terus berusaha mewujudkan angan-angannya. Disain kelembagaan yang memungkinkan terdapatnya relasi yang lebih baik antara wakil dan terwakil, dan adanya partisipasi publik dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan kebijakan publik yang memungkinkan terdapatnya pemerintahan yang responsibel dan akuntabel, baik vertikal maupun horisontal, masih belum dapat berjalan secara baik.

Satu benang merah yang bisa kita tarik sebagai pelajaran adalah, perbaikan demokrasi itu tidak hanya bergantung pada disain kelembagaan. Budaya politik pragmatis, baik yang dilakukan oleh para elite maupun massa, merupakan ancaman bagi keberlanjutan demokrasi. Untuk ini, pembelajaran nilai-nilai demokrasi, harus terus dilakukan. Masih belum terwujudnya nilai-nilai demokrasi secara lebih penuh, dengan demikian, tidak serta merta membuat kita putus asa dan kembali ke masa lalu.

PERGURUAN TINGGI KEPOLISIAN
BHAKTI - DHARMA - WASPADA