

SISTEM PEMILU DAN KETERWAKILAN POLITIK RAKYAT

Dwi Andayani B. Setyowati *

ABSTRACT

Although the current system of the Indonesian general election has been able to reflect aspirations of our society, it still needs to be improved. By using the proportional system, combined with the list system, every head of the political party monopolizes the power to determine who will have a chance to take a seat in the house of representatives. It means, people just choose the party, not their representatives. The person who has been listed in the first rank will automatically get the first opportunity to be chosen. This article offers some improvements to the above system, so people can choose not only the party, but also the names of the persons in the list.

I. PEMILIHAN UMUM SEBAGAI SARANA PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT

Salah satu cara untuk memahami konstelasi politik di suatu negara ialah dengan mengamati proses pelebagaan dan lembaga politiknya. Berbicara masalah ini, maka ada satu pertanyaan yang muncul, yaitu bagaimana lembaga politik itu terbentuk dan bagaimana mengisi keanggotaan lembaga politik itu, serta siapa yang memiliki sumber kekuasaan untuk menentukan keanggotaan lembaga politik itu. Serentetan pertanyaan itu jelas memerlukan jawaban dan jawaban itu selalu dipengaruhi oleh alam pemikiran politik yang berkembang di masyarakat pada negara yang bersangkutan.

Dalam realitasnya, negara-negara di dunia ini mengklaim, bahwa negaranya berpaham demokrasi walaupun muatan demokrasinya berbeda-beda. Esensi terhadap pengakuan tersebut dapat ditelusuri dengan suatu kata kunci, yaitu "sumber kekuasaan". Menurut paham demokrasi, pemikiran tentang sumber kekuasaan minimal dapat diartikan dalam dua hal.

Pertama, penguasa akan mempunyai kemampuan untuk memerintah keseluruhan anggota masyarakat apabila dirinya mempunyai kekuasaan yang cukup, sehingga kuat untuk menghadapi keseluruhan anggota masyarakat atau mengendalikannya. Hal ini berarti bahwa penguasa dipercayai oleh anggota masyarakat dalam jumlah yang cukup banyak untuk mengendalikan kehidupan bersama dengan menggunakan kekuasaan yang diperoleh melalui kepercayaan tersebut. Tanpa kepercayaan itu, penguasa tidak mampu menguasai

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

atau mengendalikan kehidupan masyarakat ke tujuan tertentu. Kepercayaan yang diberikan kepada penguasa tersebut lazimnya diungkap dengan istilah legitimasi.

Kedua, sungguhpun penguasa dipercayai, namun diperlukan suatu mekanisme untuk menjamin pemanfaatan kekuasaan bagi kehidupan seluruh anggota masyarakat di satu pihak, dan menjamin keteraturan hubungan saling mempercayai itu sendiri pada pihak lainnya. Untuk itu diperlukan perwakilan anggota masyarakat yang akan mendampingi penguasa dalam menggunakan kekuasaan yang dipercayakan kepadanya.

Dalam zaman modern ini adalah lazim untuk mencapai kedua hal tersebut dengan menggunakan pemilihan umum (pemilu). Itu berarti bahwa pemilu dimanfaatkan untuk menciptakan legitimasi bagi penguasa di satu pihak dan untuk membentuk perwakilan anggota masyarakat pada pihak lainnya.¹ Secara akademik, masalahnya ialah: apakah tujuan pemilu tersebut semakin terdekati melalui pelaksanaan pemilu selama ini? Pertanyaan ini menjadi penting untuk diketengahkan jika kita ingin melihat format pembangunan politik di Indonesia.

Tujuan pertama secara materiil sudah terdekati, namun untuk tujuan kedua masih belum jelas, walaupun Pasal 1 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 jelas-jelas merumuskan bahwa pemilu adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam negara Republik Indonesia. Lebih lanjut pada Ayat (2)-nya dinyatakan bahwa pemilu adalah untuk memilih anggota-anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II.

Pertanyaan yang muncul, benarkah pemilu yang kita laksanakan selama ini dimaksudkan memilih anggota-anggota DPR, DPRD I, DPRD II? Jawaban atas pertanyaan ini akan terjawab secara jelas apabila kajian ini dialihkan ke sistem pemilu yang diterapkan, dengan kata lain apakah sistem pemilu yang diterapkan selama ini mencerminkan keterwakilan politik rakyat di lembaga legislatif.

Secara konsepsional, "keterwakilan politik" berawal dari pemilu. Artinya pemilu merupakan proses seleksi pemimpin yang akan menumbuhkan rasa "keterwakilan politik" di kalangan masyarakat luas. Pengertian "keterwakilan politik" (*political representativeness*) diartikan sebagai terwakilinya kepentingan anggota masyarakat oleh wakil-wakil mereka di dalam lembaga-lembaga dan proses politik.² Kadar keterwakilan

¹ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1985, hlm. 192.

² Hanna Finkel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press, 1967, hlm. 2-3.

tersebut ditentukan oleh sistem perwakilan yang diberlakukan dan proses awalnya ditentukan oleh sistem pemilu yang diterapkan.

Dengan demikian lembaga perwakilan politik, mempunyai hubungan yang erat dengan proses pemilu, dan proses pemilu berkaitan dengan sistem yang diterapkan dalam pemilu tersebut yang kemudian kita sebut sistem Pemilu.

II. SISTEM PEMILIHAN UMUM

Secara teoritis ada dua sistem pemilu, yaitu sistem pemilihan organis dan sistem pemilihan mekanis. Dari dua sistem ini kemudian berkembang varian-varian sistem pemilihan.

Menurut G.Y. Wolhoff, kedua sistem itu lahir dengan mendasarkan sudut pandang terhadap rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya dan sekaligus mencalonkan diri sebagai calon wakil rakyat atau rakyat dipandang sebagai anggota kelompok yang tidak berhak untuk menentukan siapa wakilnya.³

Pada sistem pemilihan organis, rakyat dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam beraneka warna persekutuan hidup, seperti genealogi (rumah tangga), teritorial (desa, kota, daerah), fungsional spesial (cabang industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani), dan lembaga sosial. Artinya, masyarakat dipandang sebagai suatu organisasi yang terdiri dari organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu. Berdasarkan pandangan ini persekutuan-persekutuan hidup tersebut itulah yang diutamakan sebagai pengendali hak pilih, atau dengan lain perkataan, sebagai pengendali hak untuk memutuskan wakil-wakil kepada perwakilan masyarakat. Di bawah ini dapat digambarkan sebuah contoh negara yang menggunakan sistem pemilihan organis. Misalnya negara X, mempunyai jumlah anggota lembaga perwakilannya sebanyak 100 orang dengan persekutuan hidup yang disukai dan jumlah wakilnya sebagai berikut: A adalah persekutuan hidup sebagai wakil daerah (jumlah wakil 20 orang), B sebagai wakil tani (15), C sebagai wakil kalangan industri (10), D sebagai wakil angkatan bersenjata (15), E sebagai wakil cendekiawan (10), F wakil sebagai utusan daerah-daerah (20), dan G sebagai adalah kelompok (10).

Pada sistem pemilihan mekanis, rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih aktif. Dalam pemilu,

³ G.Y. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Timun Mas, 1960, hlm. 323.

masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. Dalam sistem mekanis, kekuatan sosial politik/partai politik mengorganisasi pemilih-pemilih dan di sini partai-partai politik/organisasi kekuatan sosial politik berkembang, baik menurut sistem satu partai maupun dua partai.

Jika kita memperhatikan sistem pemilu di Indonesia, terlihat melaksanakan kombinasi kedua sistem yang disebutkan di atas.

Dalam sejarah perkembangannya, sistem pemilihan mekanis kemudian berkembang menjadi dua sistem pemilu yaitu: (1) sistem distrik, dan (b) sistem proporsional.

A. Sistem Pemilihan Distrik

Sistem pemilihan ini disebut juga dengan sistem pemilihan mayoritas atau *single-member constituency*. Dinamakan sistem distrik, karena wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik (daerah-daerah) pemilihan, yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota badan perwakilan rakyat yang dikehendaki.

Misalnya anggota DPR ditentukan 500 orang, maka wilayah negara dibagi dalam 500 distrik dan setiap distrik memilih hanya satu wakil untuk duduk di parlemen dari sekian calon untuk distrik tersebut. Dapat terjadi untuk memilih seorang wakil dari distrik M yang akan duduk di lembaga perwakilan negara bersangkutan diajukan lima orang calon, yaitu A, B, C, D, dan E. Biasanya tiap partai hanya mencalonkan/mendukung seorang calon. Dalam pemilihan tersebut si A mendapat 21 suara, B 20 suara, C 20 suara, D juga 20 suara, dan E 19 Suara. Menurut sistem pemilihan ini, yang terpilih menjadi wakil di parlemen adalah si A karena dia memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan tersebut. Betapapun kecilnya selisih suara yang diperolehnya dalam pemilihan tersebut dari calon lainnya, tidak menjadi soal, dan tidak ada perhitungan suara yang tersisa. Semua suara untuk si B, C, D, dan E, dianggap hilang.

Menurut Miriam Budiardjo,⁴ sistem ini merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis.

Kebaikan sistem ini adalah :

1. Hubungan antara si pemilih dengan wakilnya sangat dekat. karena calon dari suatu distrik pemilihan biasanya adalah warga distrik tersebut, mungkin calon tersebut dari daerah lain, tetapi calon itu dikenal secara baik oleh penduduk distrik tersebut. Hal

⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1977, hlm. 177.

- ini jelas bahwa partai politik atau organisasi peserta pemilu tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer di distrik itu atau tidak dikenal secara baik di distrik itu.
2. Sistem ini mendorong penyatuan partai-partai, karena calon yang terpilih hanya satu, maka beberapa partai bergabung mencalon seseorang yang lebih populer di antara mereka. Dengan kata lain sistem ini mempunyai kecenderungan untuk terjadinya penyederhanaan kepartaian, karena suara-suara yang tidak terpilih dari suatu distrik pemilihan, pada suatu pemilu tidak dapat digabungkan dengan suara di distrik lainnya.
 3. Pelaksanaan sistem ini sangat sederhana, karena perhitungannya tidak berbelit-belit, maka dengan sendirinya dapat menghemat pembiayaan.
 4. Ada ikatan moral yang kuat dengan distrik pemilihannya, karena setiap distrik satu calon, maka bagi calon yang terpilih menjadi keharusan baginya memperjuangkan kepentingan distrik yang diwakilinya, apabila dia masih ingin dipilih kembali pada pemilu berikutnya.

Walaupun demikian sistem ini juga mengandung kelemahan, yaitu :

1. Adanya suara yang terbuang dari calon yang tidak terpilih, bahkan ada kemungkinan calon terpilih mendapat suara minoritas dari seluruh suara yang diperoleh lawan-lawannya. Dari contoh di atas tergambar jelas, bahwa A hanya mendapat 21 suara, dan ini jauh lebih kecil dari penggabungan suara yang diperoleh B, C, D, dan E sebanyak 79 suara. Sistem ini hanya cocok bagi negara yang menganut sistem dua partai.
2. Kemungkinan akan terjadi bahwa wakil-wakil rakyat di badan perwakilan rakyat hanya akan memperjuangkan kepentingan distriknya, karena ada beban moral untuk dapat terpilih kembali pada pemilu berikutnya apabila dia mencalonkan kembali. Padahal, seharusnya seorang anggota badan perwakilan rakyat "*belong to the nation*" dan "*speak for the nation*" (setidak-tidaknya anggapan umum adalah demikian).
3. Sistem ini akan menyulitkan partai-partai kecil atau golongan minoritas. Mereka tidak akan pernah terwakili di dalam badan perwakilan rakyat karena penentuan pemenang didasarkan kepada siapa yang memperoleh suara terbanyak.
4. Partai politik yang besar tidak selalu akan menguasai secara mayoritas suara di badan perwakilan rakyat karena kemungkinan partai tersebut bukan merupakan mayoritas untuk setiap distrik pemilihan.

B. Sistem Pemilihan Proporsional

Sistem ini disebut juga sebagai sistem pemilihan *multi-member constituency* atau

sistem pemilihan berimbang. Sistem pemilihan proporsional adalah sistem pemilu di mana kursi yang tersedia di parlemen pusat untuk diperebutkan dalam suatu pemilu, dibagikan kepada partai-partai atau organisasi kekuatan sosial politik peserta pemilu sesuai dengan imbang suara yang diperolehnya dalam pemilihan yang bersangkutan. Umpamanya, jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilu adalah 10.000.000 orang dan jumlah kursi di badan perwakilan rakyat ditentukan sebanyak 100 kursi, berarti untuk satu orang wakil dibutuhkan suara 100.000. Pembagian kursi di badan perwakilan rakyat tersebut bergantung kepada berapa jumlah suara yang didapat setiap partai politik/organisasi kekuatan sosial politik peserta pemilu.

Bila dipergunakan sistem ini, maka setiap daerah pemilihan disediakan beberapa kursi, dan untuk menentukan jumlah kursi ini, biasanya ditentukan oleh jumlah penduduk yang turut dalam suatu pemilihan. Artinya jumlah kursi di daerah pemilihan disesuaikan dengan jumlah penduduknya yang terdaftar dalam pemilu di daerah pemilihan itu. Maksudnya, dalam daerah-daerah pemilihan kursi-kursi itu dibagikan diantara partai-partai politik/organisasi kekuatan sosial politik peserta pemilu dengan perimbangan banyaknya suara yang diperolehnya dari jumlah suara yang dikeluarkan oleh para pemilih. Umpamanya suatu daerah pemilihan, karena penduduknya cukup padat, maka ditetapkan jumlah wakilnya 10 orang di mana tiap kursi harus memperoleh 20.000 suara. Setelah pemilu dilaksanakan, maka ternyata suara yang sah hanya 180.000 saja. Dengan demikian, perhitungan untuk tiap kursi menjadi 18.000. Sekarang bergantung kepada jumlah suara yang diperoleh oleh setiap partai politik yang ikut pemilu, dengan dibagi 18.000. Sistem ini dapat dilaksanakan dalam 300 variasi, tetapi ada dua metode yang utama:

Pertama, metode *single transferable vote (hare system)*, di mana pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua, dan seterusnya dari daftar urutan calon wakil rakyat. Jumlah imbang suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan, misalnya setiap calon atau satu kursi calon ditentukan 400.000 suara untuk satu kursi/wakil dan sesegera jumlah keutamaan pertama dipenuhi. Apabila ada sisa suara, maka ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya, dan seterusnya. Contoh konkretnya sebagai berikut: jumlah suara yang diperlukan untuk dapat terpilih sebagai wakil rakyat di badan perwakilan rakyat di suatu daerah pemilihan adalah 10.000 suara. Misalnya di daerah pemilihan X dari partai Y terdapat calon A dengan nomor urut 1, B dengan nomor urut 2, dan C dengan nomor urut 3. Kemudian ternyata setelah pemilu di daerah pemilihan X, partai Y mendapat jumlah 25.000 suara, maka jumlah suara tersebut telah memenuhi suara yang dibutuhkan calon dari partai Y, yaitu calon A dan calon B. Karena ternyata ada sisa 5.000 suara, maka sisa suara ini menurut *hare system* dapat dipindahkan ke calon

C yang memegang nomor urut 3. Artinya suara yang didapat partai Y yang berjumlah 25.000 itu dibagi dahulu dengan jumlah suara yang dibutuhkan untuk satu wakil, yaitu ketentuannya 10.000 suara untuk satu wakil. Jadi jumlah suara itu hanya sampai di urutan calon A dan B, sedangkan C mendapat sisanya 5.000 yang berarti kurang 5.000, dan biasanya untuk memenuhinya diambilkan dari kelebihan suara dari partai Y dari daerah pemilihan lain. Model ini diterapkan di Indonesia selama ini dengan dikombinasikan dengan sistem daftar.

Kedua, adalah sistem daftar (*list system*). Dalam sistem ini pemilih diminta memilih di antara daftar-daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilu. Penulis lebih cenderung menyebut sistem ini sebagai "sistem daftar dengan sifat terbuka". Terbuka di sini artinya para pemilih berhak untuk memilih nama-nama calon yang disukai. Dengan kata lain para pemilih dapat mengubah urutan daftar calon dalam pemilu. Misalnya, walaupun calon A di urutan nomor 1, dia belum tentu calon jadi, karena bisa terjadi dalam pemilu, calon B yang lebih banyak mengumpulkan suara dari pemilih, walaupun misalnya calon B itu di urutan daftar calon nomor 9. Si B dapat naik menjadi nomor urut satu karena jumlah suara yang dikumpulkan lebih banyak daripada A.

Sistem pemilihan proporsional ini mengandung kebaikan antara lain:

1. Suara yang terbuang sangat sedikit, karena sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa dalam *hare system* tidak ada suara yang hilang, sebab kelebihan suara dapat dipindahkan kepada calon yang lain. Jelasnya sistem ini akan disukai partai-partai kecil.
2. Sistem ini sangat demokratis, karena tidak ada suara yang hilang, dengan lain perkataan terjaminnya setiap suara yang diberikan.
3. Semua partai-partai politik/organisasi kekuatan sosial politik peserta pemilu akan mempunyai wakil di badan perwakilan secara nasional.

Walaupun demikian sistem ini juga mengandung kelemahan antara lain:

1. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai baru, namun untuk Indonesia kelemahan ini tampaknya sudah diantisipasi, yaitu dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985, yang menegaskan hanya ada tiga organisasi kekuatan sosial politik di Indonesia yang menjadi peserta pemilu, yaitu dua partai politik (PPP dan PDI), dan satu Golongan Karya (Golkar).
2. Dilihat dari hubungan antara para pemilih dengan wakil-wakil rakyat di badan perwakilan rakyat kurang erat, karena dalam pemilu pemilih hanya memilih partai

politik dan kadang-kadang pemilih tidak mengetahui siapa sebenarnya wakilnya dari daerahnya. Dengan kata lain pemilih hanya memilih tanda gambar dan setiap 400.000 tanda gambar tertentu yang dicoblos secara sah dianggap mewakili 400.000 suara.

3. Kekuasaan partai politik sangat besar, sebab akhirnya yang menentukan siapa-siapa calon tersebut adalah pemimpin pusat dari partai politik yang bersangkutan.
4. Perhitungan suara sangat berbelit-belit, tetapi kelemahan ini sekarang dapat diantisipasi dengan menggunakan komputer.

III. SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Sebenarnya sistem pemilu di Indonesia sudah mencoba untuk mengkombinasikan sistem proporsional *plus* sistem daftar, namun sistem daftar yang diterapkan adalah sistem daftar bersifat tertutup. Artinya daftar nama calon beserta nomor urutnya adalah mutlak pada hari "H" tidak dapat diubah oleh para pemilih. Hal ini karena para pemilih hanya memilih tanda gambar, sedangkan dalam memilih calon wakilnya, para pemilih tidak ambil bagian, sehingga timbul istilah ada "calon jadi", karena kebetulan namanya di urutan nomor satu pada daftar calon. Pertanyaan yang timbul di kepala kita adalah: siapakah yang menentukan calon wakil rakyat itu dan siapa yang menentukan daftar calon beserta nomor urutnya?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut secara akademik terdapat dua teori yang dapat digunakan, yaitu teori yang dapat menjelaskan hubungan si wakil dengan yang diwakili atau dapat juga disebut teori "keterwakilan politik".

Pertama, Teori Sosiologi dari Rieker.⁵ Menurut teori ini, lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih, sehingga terbentuk lembaga perwakilan dari kepentingan-kepentingan si pemilih dan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Dalam lembaga perwakilan ini tercermin lapisan-lapisan masyarakat.

Kedua, Teori Hukum Objektif dari Duguit.⁶ Menurut teori ini dasar dari pada hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat, sedangkan rakyat tidak akan dapat

⁵ Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988, hlm. 84.

⁶ *Ibid.*

melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Jadi ada pembagian kerja. Keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas merupakan dasar dari hukum objektif yang timbul. Hukum objektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan itu menjadi satu bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan tersebut, akibatnya:

1. Rakyat (kelompok) sebagai yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan badan perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui pemilu yang menjamin terlaksana "solidaritas sosial", untuk memungkinkan sebanyak mungkin orang dalam kelompok tersebut turut menentukan.
2. Kedudukan hukum pemilih dan yang dipilih adalah semata-mata berdasarkan hukum objektif jadi tak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kewajibannya sesuai dengan hasrat mereka untuk berkelompok dalam negara atas dasar solidaritas sosial.
3. Dalam melaksanakan tugasnya, si wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya bukan karena ada hubungan mandat, tetapi karena ada hukum objektif yang didasarkan pada solidaritas sosial yang mengikatnya. Jadi walaupun tidak ada sanksinya, tidak mungkin alat-alat perlengkapan negara tertinggi tidak akan melaksanakan tugasnya.

Dilihat dari segi tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya, maka menurut Gilbert Abcarian, adalah sebagai berikut :⁷

1. Si wakil bertindak sebagai "wali" (*trustee*). Di sini si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
2. Si wakil bertindak sebagai "utusan" (*delegate*). Di sini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilkannya dalam melaksanakan tugasnya
3. Si wakil bertindak sebagai "politico": Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali dan ada kalanya bertindak sebagai utusan. Tindakannya bergantung pada isu (materi) yang dibahas.
4. Si wakil bertindak sebagai "partisan": Di sini si wakil bertindak sesuai dengan

⁷ Gilbert Abcarian & George S. Massanet, *Contemporary Political System*, New York: Charler Scribner's and Son, 1970, hlm. 177.

keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakili), maka lepaslah hubungannya dengan pemilihan tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Memperhatikan teori-teori di atas dan dihubungkan dengan sistem pemilu di Indonesia yang menggunakan sistem proporsional *plus* sistem daftar bersifat tertutup, maka perwakilan yang dihasilkan lebih cenderung menunjukkan hubungan yang bertipe partisan, karena pemilihan/penunjukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat lebih ditentukan oleh induk organisasinya/pimpinan pusat partai/organisasinya, sedangkan pemilih hanya memilih tanda gambar dari organisasi peserta pemilu dan belum diberi hak untuk memilih wakilnya secara langsung.

Tegasnya pimpinan pusat organisasi peserta pemilu/organisasi sosial politik begitu berkuasanya dalam sistem tersebut, dan bukan tidak mungkin dalam praktik pencalonan anggota DPR akan terperangkap dalam despotisme (mencalonkan orang-orang yang dekat dengannya, loyal padanya tanpa memperhatikan kemampuan/kualitas calon tersebut di dalam daftar jadi), bahkan besar kemungkinan terperangkap dalam nepotisme (mencalonkan orang-orang yang mempunyai hubungan darah dengan tanpa melihat kemampuan/kualitas dalam daftar jadi). Akhirnya orang-orang yang berkualitas dan orang yang setia pada partai/organisasi sosial politiknya sering tersisih dalam pencalonan atau paling-paling masuk daftar tidak jadi atau urutan bawah.

IV. SUATU ALTERNATIF SISTEM PEMILU PADA HARI "H"

Sistem pemilu yang sekarang digunakan di Indonesia sudah memadai, namun perlu keterbukaan dari sistem daftar bersifat tertutup ke sistem daftar bersifat terbuka. Artinya pemilih diberi kebebasan untuk menentukan calon anggota DPR dari daftar calon yang tersedia. Dengan kata lain pemilih di samping memilih/mencoblos tanda gambar juga memilih calon anggota DPR/D Tingkat I dan Tingkat II.

Sebagai contoh, kartu pemilihan yang diberikan kepada pemilih di samping memuat tanda gambar juga pada masing-masing tanda gambar itu juga terdapat nama calon sesuai dengan nomor urut daftar calon yang diajukan oleh organisasi peserta pemilu. Selanjutnya pemilih di samping memilih/mencoblos tanda gambar juga memilih calon dengan cara menyilang nomor calon yang dikehendaki. Jadi walaupun si calon A dicantumkan pada nomor jadi, misalnya nomor 1 pada daftar calon tetapi para pemilih lebih banyak memilih calon D yang bernomor urut 4 pada daftar calon, maka nomor daftar calon berubah sesuai dengan urutan jumlah suara masing-masing yang diperoleh calon.

Sebagai ilustrasi dapat digambar sebagai berikut:

TANDA GAMBAR A		
Daftar calon		
Nama	Nomor Urut	Pilihan
A	1	()
B	2	()
C	3	()
D	4	()
E	5	()
F	6	()
G	7	()

Dari model kartu pemilihan di atas, pemilih melakukan dua tahap pemilihan, yaitu pertama memilih tanda gambar dengan perhitungan setiap 400.000 tanda gambar berarti satu kursi di DPR. Kedua, pemilih memilih dengan cara menyilang atau memberikan tanda silang pada kolom pilihan sesuai dengan kehendak pemilih, misalnya dalam suatu daerah pemilihan para pemilih mencoblos tanda gambar A sejumlah 12.000.000, berarti $12.000.000 \div 400.000 = \text{tiga kursi}$ untuk daerah pemilihan tersebut dari tanda gambar A. Jika digunakan sistem daftar bersifat tertutup, maka yang menjadi anggota DPR sesuai nomor urut daftar calon adalah A, B dan C, namun dengan pemilih diberi kebebasan untuk memilih nama calon yang ada pada daftar calon, maka kemungkinan besar calon yang menduduki kursi bisa saja si D atau si G. Caranya dengan menjumlahkan suara berdasarkan jumlah urutan suara. Misalnya, pada daerah pemilihan pemilih yang menyilang kolom pilihan atas nama si D berjumlah 300.000, si F 200.000, dan si G 100.000, lalu si A 50.000, maka berdasarkan sistem proporsional dengan sistem daftar bersifat terbuka, hasilnya si D yang tadinya di nomor urut 4 berubah menjadi nomor 1 karena mendapat jumlah suara 300.000. Demikian juga si F yang tadinya bernomor urut pada daftar calon nomor 5 menjadi nomor urut 2, dan si G yang tadinya nomor urut 6 menjadi nomor urut 3, sedangkan si A yang tadi pada daftar calon bernomor urut 1 berubah menjadi nomor 4. Hasilnya yang menjadi anggota DPR dari Daerah Pemilihan berdasar jumlah kursi adalah D, F, dan G, sedangkan A tidak terpilih, walaupun pada daftar calon ia diajukan pada nomor jadi.

Sistem proporsional dengan menggunakan sistem daftar bersifat terbuka jelas memungkinkan calon yang populer dan berkualitas untuk terpilih dalam pemilu akan muncul, walaupun dalam organisasinya ia ditempatkan pada nomor paling bawah. Calon yang berdasarkan despotisme dan nepotisme walaupun ditempatkan pada nomor atas atau nomor jadi, besar kemungkinan tidak terpilih.

Kelemahan dari sistem ini adalah perhitungannya menjadi rumit, namun hal ini tidak menjadi halangan apabila perhitungan dengan program komputer. Kebaikannya adalah bahwa calon yang terpilih adalah calon yang dikehendaki oleh pemilih di daerah pemilihan dan ini akan memberikan dorongan untuk melaksanakan tugas dan memperjuangkan aspirasi daerah pemilihannya di samping aspirasi nasional.

Dengan demikian sistem alternatif ini sebenarnya hanya menyempurnakan sistem yang telah ada, yaitu dengan menyempurnakan sistem daftarnya dari bersifat tertutup ke sifat terbuka dengan cara memberikan kebebasan pemilih memilih calon dan secara langsung pula diberi kebebasan untuk mengubah nomor urut calon, sedangkan rumus perhitungan tetap, yang berubah adalah daftar nomor calon anggota peserta pemilihan dari masing-masing organisasi peserta pemilu sesuai urutan jumlah suara pemilih pada daftar calon.

Untuk keperluan sistem ini, maka asas pemilihan perlu ditambah, yaitu di samping langsung, umum, bebas, dan rahasia, ditambah dengan asas jujur dan terbuka.

Jujur maksudnya tidak boleh terjadi kecurangan-kecurangan dalam pemilu tersebut, baik oleh penyelenggara pemilu dalam menentukan nama calon terpilih maupun pemilih harus memberikan suara kepada kolom daftar calon dengan jujur tidak boleh dikros dua orang sekaligus dalam satu kartu pemilihan dan apabila ini terjadi dianggap tidak berlaku untuk pemilihan nama calon.

Terbuka maksudnya para pemilih diberi kebebasan secara bertanggung jawab untuk memilih nama calon yang dikehendaki tanpa tekanan atau diberikan suatu iming-iming oleh si calon. Selain itu, para calon yang tidak terpilih, walaupun ia ditempatkan di nomor urut 1 pada daftar calon dari organsasinya harus terbuka untuk menerima kekalahan secara bertanggung jawab. Artinya ia harus sadar diri bahwa ia memang belum mendapat dukungan dari para pemilih untuk menjadi anggota DPR.

Sistem ini akan memberikan kesan yang positif bahwa pemilu benar-benar memilih anggota DPR bukan memilih tanda gambar dan tingkat keterwakilan politik rakyat lebih tercermin atau transparan dalam pelaksanaan pemilu dan secara normatif sejalan dengan maksud formulasi Pasal 1 Ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985:

- (1) Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan Rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan berdasarkan demokrasi Pancasila dengan mengadakan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia.
- (3) Pemilihan Umum adalah untuk memilih Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, selanjutnya disebut DPR, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I, selanjutnya disebut DPRD I, dan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II, selanjutnya disebut DPRD II.