

Rekayasa Sistem Pemilihan: Kemungkinan dan Jebakan





Indonesia - Aceh tempat pemungutan suara (2006)



Indonesia - Aceh tempat pemungutan suara (2006)

Rekayasa Sistem Pemilihan: Kemungkinan dan Jebakan



**KPPS
VI**

PILKADA
langgeng!

**PEMILIHAN
KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH
KOTA SURABAYA
TAHUN 2005**

TPS
29

TPS
RANGKAH

PEMILIHAN
KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH
KOTA SURABAYA
TAHUN 2005
29
EMPI
RANGKAH

Indonesia - tempat pemungutan suara (2005)

Daftar Isi

1 Pengantar	5
2 Rekayasa Sistem Pemilihan: Kemungkinan dan Jebakan	6
2.1 Apakah Rekayasa Pemilihan Itu?	6
2.2 Istilah Dasar dan Penggolongan	6
2.3 Apakah Tujuan Sistem Pemilihan Itu?	8
2.4 Sistem Pemilihan Apakah yang Terbaik?	8
2.5 Persoalan Khas dalam Masyarakat Terbelah atau Pasca-Konflik	10
2.6 Kemurungan Pasca-Kolonial	10
2.7 Apakah Proses Pengembangan atau Reformasi Sistem Pemilihan Tepat-Guna itu?	11
2.8 <i>Stakeholder</i> dalam Reformasi Sistem Pemilihan	13
2.9 Beberapa Isu Penting bagi Partai Politik	16
3 Bacaan Lebih Lanjut	18
4 Tentang Penulis	19
5 Tentang NIMD	20
Lampiran	
Sistem Pemilihan di Negara-negara Mitra NIMD	21
Kolofon	24

.....

.....

1 Pengantar

Mengadopsi suatu sistem pemilihan merupakan salah satu keputusan terpenting yang dapat melibatkan setiap partai politik di dalamnya. Mendukung atau memilih suatu sistem yang tidak tepat-guna mungkin bukan hanya mempengaruhi tingkat perwakilan yang diraih sebuah partai, melainkan juga mungkin mengancam keberadaan partai itu sendiri. Tetapi faktor-faktor manakah yang perlu dipertimbangkan dalam menentukan suatu sistem pemilihan yang tepat-guna?

Penerbitan ini memberikan suatu pengantar bagi berbagai sistem pemilihan yang ada di seluruh dunia, beberapa studi kasus singkat tentang reformasi sistem pemilihan yang mutakhir dan beberapa petunjuk praktis bagi partai politik yang terlibat dalam pengembangan atau reformasi sistem pemilihan. Setiap sistem pemilihan didasarkan pada nilai-nilai tertentu, dan masing-masing memiliki beberapa keuntungan dan kerugian umum, namun keuntungan dan kerugian itu mungkin tidak terjadi secara konsisten dalam lingkungan sosial dan politik yang berbeda. Tidak ada sistem pemilihan ideal yang cocok dengan setiap lingkungan. Tetapi semua sistem itu memang mempunyai satu hal yang sama: bagi suatu proses pengembangan atau reformasi sistem pemilihan yang berhasil dan berkesinambungan, adalah penting melibatkan masyarakat seluas mungkin, dan bukan semata-mata sebagai urusan elite yang berkuasa.

2 Merekayasa Sistem Pemilihan: Kemungkinan dan Jebakan

2.1 Apakah Rekayasa Pemilihan Itu?

Istilah 'rekayasa pemilihan' semakin banyak dipakai untuk menggambarkan pengembangan dan implementasi ketentuan-ketentuan konstitusional dan legal untuk kerangka kerja sistem pemilihan yang ditargetkan guna mencapai tujuan-tujuan kemasyarakatan tertentu. Semakin banyak 'rekayasa' yang dilakukan, semakin besar kemungkinan perwujudannya memberikan hasil yang tidak selalu sesuai dengan yang dimaksudkan semula. Dalam demokrasi-demokrasi baru, ciri-ciri budaya dan sistem kepartaian yang belum mapan, dan kerumitan sistem pemilihan yang sering timbul sebagai akibat keharusan berkompromi demi penyelesaian rezim pasca-konflik atau pasca-otoriter, dapat meningkatkan keadaan yang tak dapat diperkirakan ini.

Apa saja konsep-konsep dan tujuan-tujuan kunci yang terkandung dalam rekayasa pemilihan? Apa yang perlu disadari partai-partai politik ketika terlibat dalam reformasi konstitusional dan legal yang berorientasi pada sistem pemilihan – dan dalam menilai saran-saran para ahli mengenai rekayasa pemilihan ini?

2.2 Istilah Dasar dan Penggolongan

Suatu 'sistem pemilihan' biasanya dimengerti sebagai aturan yang menentukan bagaimana suara yang diperoleh oleh partai politik atau calon-calon akan diterjemahkan ke dalam wakil-wakil (kursi) dalam suatu badan perwakilan, dan interaksi antara 'sistem pemilihan' tersebut dan perilaku partai. Tulisan ini memusatkan diri pada persoalan tersebut. Di sini kita tidak berurusan dengan persoalan struktur negara yang bertalian dengan 'sistem pemilihan' itu – seperti presidensialisme dalam berbagai bentuknya versus parlementarianisme, dan paham satu-kamar (unikameral) versus dua-kamar (bikameral) dalam perwakilan; juga tidak berurusan dengan siapa yang berhak untuk bersaing atau memberikan suara dalam pemilihan, atau persoalan-persoalan teknis tentang bagaimana dan dengan badan-badan apa pemilihan itu

dilaksanakan.

Sistem pemilihan dapat digolongkan dengan cara berbeda, tetapi biasa untuk memilah-milahnya ke dalam empat kategori yang luas. (Lihat tabel 1)¹

Masing-masing contoh sistem pemilihan ini dapat mempunyai banyak varian atau jenis, dan kekhususan varian ini akan mempunyai pengaruh yang berarti dan berbeda atas hasil sistem dan perilaku partai politik. Sebagai contoh, bagi Representasi Proporsional berdasarkan Daftar, sebagian kecil di antara kekhususan yang penting adalah sebagai berikut:

- Besaran (*magnitude*) distrik: berapa banyak wakil yang dipilih dari setiap wilayah pemilihan? Semakin kecil besaran distrik, kemungkinan semakin kurang proporsional sistem itu, dan sering semakin sedikit partai yang mungkin mendapatkan wakil.
- Ambang batas (*threshold*): adakah suatu persentase suara minimum yang harus diraih sebuah partai untuk dipertimbangkan dalam alokasi posisi wakil dan diperhitungkan atas dasar seluruh negara atau dalam setiap wilayah pemilihan? Tiadanya ambang batas atau ambang batas yang rendah mungkin masih memberikan perwakilan bagi partai-partai pinggir atau yang merepotkan, tetapi mempertahankan proporsionalitas yang luas. Ambang batas yang lebih tinggi mungkin secara berarti mengurangi proporsionalitas dan mengarahkan sistem perwakilan dikuasai partai besar dan menghilangkan partai-partai kecil.
- Bagaimana 'suara' didefinisikan: apakah suara yang sah saja? Atau semua suara? Ataukah pertikaian pasti terjamin akan terjadi karena kita lupa mendefinisikannya?
- Apakah daftar calon partai 'tertutup' – partai yang memutuskan urutan calon untuk dipilih? Atau apakah daftar itu 'terbuka', para pemilih mempengaruhi siapa yang terpilih, sehingga ada kemungkinan

¹ Penggolongan ini didasarkan pada penggolongan yang digunakan dalam *Electoral System Design: the New International IDEA Handbook*, Andrew Reynolds, Ben Reilly dan Andrew Ellis, International IDEA, Stockholm, 2005.

timbul perpecahan akibat persaingan dari dalam untuk memperebutkan suara di antara calon-calon pada daftar sebuah partai, tetapi secara teoritis akuntabilitas lebih besar bagi para pemilih oleh mereka yang dipilih?

- Rumusan matematis apakah yang dipakai untuk mengubah suara menjadi kursi? Berbagai kemungkinan rumusan – menggunakan kuota atau hasil bagi (*quotient*) – akan mempengaruhi penyebaran kursi di antara partai, yang secara berbeda dapat menguntungkan partai

dengan persentase lebih besar atau lebih kecil dari total suara.

Variasi itu, dan kemungkinan kombinasinya, tidaklah terbatas. Selalu ada cara lain untuk melakukan sedikit perubahan atas suatu sistem. Tetapi semakin rumit sistem itu, semakin kurang dapat diramalkan efeknya.

Tabel 1: Penggolongan Sistem Pemilihan

Golongan	Ciri-Ciri Utama	Contoh Sistem	Contoh Negara
Pluralitas/Mayoritas <i>Plurality/majority</i>	Dipilih untuk menduduki jabatan dalam suatu wilayah pemilihan, dengan satu calon atau banyak calon, yang harus memenangi jumlah tertinggi suara yang sah, atau dalam beberapa varian, mayoritas suara yang sah, dalam wilayah pemilihan itu.	<i>First Past The Post</i> (FPTP)	India, Kenya, Malaysia, Inggris, Amerika Serikat
		<i>Block Vote</i> (BV) dan <i>Party Block Vote</i> (PBV)	Laos, Syria (BV) Singapura (sebagian), Kamerun (PBV)
		<i>Alternative Vote</i> (AV)	Australia (Majelis Rendah), Fiji
		Sistem-Sistem Dua Putaran	Prancis, Iran, Haiti, Mali
Representasi Proporsional (PR)	Menggunakan wilayah pemilihan dengan banyak anggota, wakil yang dipilih untuk satu wilayah pemilihan kurang lebih ditentukan oleh bagian suara yang diperoleh partai atau calon yang memenuhi syarat di wilayah itu.	Representasi Proporsional berdasarkan Daftar (Daftar Tertutup)	Kamboja, Nikaragua, Afrika Selatan, Swedia
		Representasi Proporsional berdasarkan Daftar (Daftar Terbuka)	Kolombia (pilihan Terbuka atau Tertutup), Denmark, Indonesia, Belanda
		<i>Single Transferable Vote</i> (STV)	Australia (Majelis Tinggi), Irlandia, Malta.
Sistem-sistem Campuran (atau sistem Anggota Tambahan)	Upaya menggabungkan keuntungan dari sistem pluralitas/mayoritas (atau yang lain) maupun sistem representasi proporsional, dengan beberapa wakil dipilih di melalui setiap sistem ini – dari jenis apa saja. Sistem-sistem tersebut memungkinkan terpilihnya wakil bagi partai atau calon yang bukan memperoleh suara tertinggi di suatu wilayah pemilihan. Sistem-sistem tersebut, MMP atau Paralel, secara sengaja dimaksudkan agar perwakilan secara umum dalam perbandingan yang proporsional atas bagian suara masing-masing partai.	<i>Mixed Member Proportional</i> (MMP)	Bolivia, Jerman, Hongaria, Lesotho, Venezuela
		Paralel	Jepang, Pakistan, Filipina, Senegal
Lain-lain	Sistem dari berbagai jenis yang tidak sesuai dengan golongan-golongan di atas.	<i>Single Non Transferable Vote</i> (SNTV)	Afghanistan, Yordania, Vanuatu
		<i>Modified Borda Count</i>	Nauru
		<i>Limited Vote</i>	Gibraltar, Spanyol (Majelis Tinggi)

Memecah Suara di Israel

Pada 1996 Israel beralih dari suatu sistem parlementer tradisional yang menggunakan representasi proporsional dan memperkenalkan pemilihan perdana menteri secara populer langsung yang dilakukan serentak dengan pemilihan parlemen, dengan maksud untuk memperkuat kekuasaan eksekutif dan mengurangi pengaruh partai-partai kecil terhadap pemerintah. Akibatnya, para pemilih memecah hak pilih mereka: banyak pemilih pendukung partai arus utama lalu memberikan suara mereka untuk calon perdana menteri dari partai yang sebelumnya mereka dukung, tetapi memilih suatu partai pinggir dalam pemilihan parlemen. Akibatnya, terpilihlah seorang perdana menteri yang tidak mempunyai dukungan suara terbanyak dalam parlemen, dan meningkatkan perwakilan – dan pengaruh – bagi partai-partai kecil.

2.3 Apakah Tujuan suatu Sistem Pemilihan?

Penyebab efek yang tidak dapat diramalkan ini untuk sebagian terletak pada kenyataan bahwa setiap sistem pemilihan merupakan sekumpulan kompromi dalam mencoba meraih serangkaian tujuan sosial-politik yang banyak di antaranya tidak saling mendukung. Beberapa di antara kemungkinan tujuan yang dipunyai sistem pemilihan dapat digambarkan sebagai berikut:

- membantu terciptanya perwakilan yang efektif, sehingga semua kelompok masyarakat mempunyai kemampuan mengakses posisi-posisi politik;
- mengurangi kerumitan, sehingga pemilihan dapat diakses oleh para pemilih;
- bersikap realistis dan berkesinambungan dalam hubungan dengan kemampuan finansial, teknis, dan administratif sebuah negara;
- mendorong konsiliasi (hidup secara damai), kerjasama, dan tindakan saling menguntungkan antara pelaku politik;
- mendorong para pemilih untuk mempengaruhi siapa yang mewakili mereka;
- meningkatkan persepsi publik akan keabsahan parlemen dan pemerintah;
- membantu pembentukan pemerintah yang efektif;
- memajukan suatu sistem dengan partai-partai politik yang koheren atau padu;
- memajukan akuntabilitas pemerintah dan wakil-wakil yang dipilih terhadap publik;
- mendorong pertumbuhan partai-partai politik yang

inklusif dengan cakupan kelompok-kelompok masyarakat yang luas;

- membantu memajukan pengawasan parlemen atas kegiatan eksekutif; dan
- jadilah inovatif dalam menemukan solusi atas kekurangan-kekurangan masa lalu yang dirasakan.

Kiranya jelas bahwa mungkin terdapat pertikaian di antara banyak tujuan ini, dan suatu keputusan perlu diambil tentang tujuan terpenting bagi setiap negara pada tahap perkembangan politik dan sosialnya. Sering tidak tercapai kesepakatan tentang hal ini – berbagai partai politik dan kelompok kepentingan politik dan sosial yang lain mungkin sekali berbeda gagasan mengenai tujuan-tujuan yang perlu diberikan prioritas lebih tinggi. Beberapa pertikaian yang potensial adalah:

- menjamin efektivitas pengaruh pemilih yang seimbang dengan mendorong terwujudnya partai-partai politik yang koheren;
- menciptakan pemerintah yang akuntabel namun memberikan perwakilan yang berbasis luas;
- menjaga sistem bersifat sederhana, namun tidak khawatir untuk melakukan pembaharuan;
- menyeimbangkan kebutuhan akan solusi jangka pendek dengan pertimbangan stabilitas jangka panjang;
- memelihara kemudahan mengakses dengan membangun sistem pemilihan baru berdasarkan sistem pemilihan di masa lalu, tanpa dibatasi oleh ketentuan-ketentuan historisnya.

Dalam upaya mencapai suatu gabungan tujuan tidak ada sistem pemilihan yang dapat bebas nilai. Suatu pilihan harus diambil tentang nilai mana yang terpenting – dengan menerima kenyataan bahwa pilihan apapun yang diambil, berbagai kekuatan politik mungkin secara relatif lebih diuntungkan dan yang lain secara relatif dirugikan.

2.4 Sistem Pemilihan Apakah yang Terbaik?

Sesungguhnya tidak ada. Setiap lingkungan pemilihan mempunyai faktor-faktor yang berbeda untuk diperhitungkan dan negara-negara mempunyai prioritas berbeda di antara tujuan-tujuan yang bersaing. Ada faktor dan pelajaran umum yang dapat diterapkan dari pengalaman negara lain, namun masih terbuka kemungkinan untuk memperdebatkan apakah rekayasa pemilihan merupakan suatu seni atau ilmu. Setiap jenis sistem pemilihan mempunyai keuntungan atau kerugian umum tertentu – yang bisa atau tidak bisa terwujud pada setiap lingkungan tertentu – dan barangkali dapat

memenuhi tujuan yang digambarkan di atas sampai suatu tingkat yang lebih besar atau lebih sedikit, tetapi tidak selalu dengan hasil yang paling dikehendaki. Berikut ini beberapa contoh.

Sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority system*), terutama yang bekerja dengan distrik pemilihan anggota tunggal, secara umum dianggap:

- lebih memungkinkan suatu pemerintah yang akuntabel dan responsif sebagai akibat adanya hubungan langsung antara pemilih dengan wakil;
- mengarahkan sistem kepartaian menjadi sedikit partai yang berbasis luas; dan
- menghasilkan pemerintah yang lebih kuat karena lebih sedikit partai yang efektif sehingga berarti semakin kecil keperluan membentuk koalisi sesudah pemilihan.

Meskipun demikian, beberapa studi empiris mutakhir menunjukkan bahwa demokrasi atau perwakilan di negara-negara dengan sistem distrik anggota tunggal tidak memberi kepuasan yang lebih besar. Di negara-negara yang partai-partai politiknya berbasis kedaerahan, harapan akan konsentrasi partai mungkin tidak terpenuhi di bawah sistem pluralitas/mayoritas – seperti di India dan Malaysia. Sebaliknya, legislatif dengan sedikit anggota, sistem pluralitas/mayoritas dapat sama sekali menyapu bersih perwakilan “oposisi” (sebagai contoh di Seychelles).

Sistem representasi proporsional pada umumnya dianggap:

- baik untuk memungkinkan *power sharing* (sama-sama mendapat bagian dalam kekuasaan);
- menghasilkan lebih banyak partai yang efektif, sehingga memungkinkan beragam pandangan diwakili dalam institusi-institusi parlementer; dan
- diyakini sebagai penyebab pemerintah kurang akuntabel dan kurang stabil.

Meskipun demikian, sistem representasi proporsional bisa sangat mungkin mengurangi jumlah partai politik (terutama jika besaran distrik rendah, atau ambang batas tinggi seperti di Mozambik), atau mempertahankan dominasi oleh satu partai di dalam kebudayaan tertentu (misalnya Afrika Selatan). Sistem representasi proporsional dapat menciptakan akuntabilitas wakil individual yang tinggi kalau daftar calon partai ‘terbuka’ bagi pilihan para pemilih. Akan tetapi, langkah ini mungkin juga mempunyai akibat samping yang mengurangi kemungkinan terpilihnya perwakilan kelompok-kelompok

yang secara potensial kurang diuntungkan seperti perempuan dan etnis minoritas.

Memperkenalkan setiap sistem pemilihan yang baru, kecuali kalau dipersiapkan secara berhati-hati, dapat menimbulkan kebingungan, yang mengakibatkan hasil yang kurang menguntungkan seperti tingginya tingkat suara yang cacat (misalnya pemilihan regional/lokal pada 2007 di Skotlandia) atau tantangan terhadap legitimasi pemilihan (seperti di Fiji pada 2000 – lihat studi kasus).

Defragmentasi Sistem Kepartaian di Kolombia

Sistem kepartaian di Kolombia bercirikan sangat banyaknya partai yang secara relatif lemah dan dominasi perwakilan oleh satu partai. Beban kesalahan atas kenyataan ini ditimpakan pada sistem pemilihan – suatu sistem pemilihan proporsional dengan daftar tertutup yang di luar kebiasaan, membolehkan partai mengajukan banyak sekali daftar calon dalam setiap distrik pemilihan. Secara praktis hasilnya adalah bahwa sistem pemilihan bekerja lebih menyerupai sebuah sistem Single Non Transferable Vote (SNTV) ketimbang sebagai sistem Representasi Proporsional. Hanya calon teratas dari setiap daftar calon yang mempunyai peluang untuk terpilih, yang mendorong politik berbasis tokoh dan persaingan merebut suara yang sangat kuat di dalam partai, sehingga menimbulkan fragmentasi partai.

Pada 2003 Kongres di Kolombia mereformasi sistem pemilihan. Reformasi tersebut menetapkan bahwa setiap partai hanya dapat mengajukan satu daftar calon dalam setiap daerah pemilihan. Daftar ini dapat tertutup atau terbuka, dengan ambang batas 2% suara bagi partai untuk mendapat alokasi kursi, dan diperkenalkan suatu formula yang berbeda untuk mengalokasikan kursi bagi partai. Reformasi tersebut juga menguntungkan partai yang memperoleh bagian suara lebih besar. Dalam pemilihan berikutnya pada 2006, terjadi defragmentasi partai yang mencolok sebagaimana terlihat pada tingkat nasional, kampanye bergeser menuju persaingan antar-partai ketimbang di dalam partai, dan jumlah pemilih yang memberikan suara untuk alternatif daftar tertutup dapat mengindikasikan pergeseran menuju pilihan politik yang berbasis kebijakan partai.

Indonesia: Mencari Lebih Banyak Akuntabilitas dalam Sistem multipartai

Selama 30 tahun lebih kekuasaan Presiden Suharto di Indonesia, hanya tiga partai politik yang diperbolehkan ada, yang masing-masing dianggap mewakili suatu sektor dalam masyarakat. Liberalisasi aturan pemilihan pasca-Suharto menampilkan 21 partai yang memiliki wakil dalam parlemen hasil pemilihan 1999, dan para pemilih tidak mengetahui siapa yang mewakilinya. Kenyataan ini secara luas diyakini (terutama di antara partai-partai besar) sebagai terlampau banyak partai, dan mempunyai pengaruh negatif atas akuntabilitas. Aturan partisipasi diperbaiki seadanya dan besaran distrik dikurangi untuk pemilihan 2004 – yang masih menghasilkan 16 partai yang diwakili dalam parlemen nasional (sebagai akibat adanya basis kekuasaan regional bagi beberapa partai). Para pemilih masih tidak mengetahui siapa yang mewakilinya.

Dalam upaya mengurangi jumlah partai pada pemilihan 2009, kriteria partisipasi kembali diperbaiki seadanya, dan hal ini mungkin dilakukan kembali untuk 2014. Metode alternatif untuk mencapai pengurangan jumlah partai yang efektif dan memperkuat hubungan pemilih/wakil – seperti ambang batas perwakilan dan reformasi proses seleksi calon – belum dipertimbangkan secara serius.

2.5 Persoalan Khas dalam Masyarakat Terbelah atau Pasca-Konflik

Ada dua pendekatan besar yang bersaing dalam rekayasa pemilihan bagi masyarakat yang memiliki polarisasi etnis, agama, sosial atau regional yang berarti, atau di tempat yang baru saja terjadi konflik:

- pendekatan *consociational* – yang landasan teorinya beranggapan bahwa pengelolaan konflik sebaiknya didorong dengan menjamin setiap kelompok pembelahan yang mungkin ada memperoleh perwakilan dalam institusi-institusi pemerintahan. Fokusnya pada negosiasi *power sharing* pasca-pemilihan. Pendekatan ini cenderung mengembangkan sistem pemilihan berdasarkan representasi proporsional. Para pengertiknya mencatat adanya kecenderungan potensial terjadinya fragmentasi partai dan perwakilan pandangan yang ekstrim; dan

- pendekatan sentripetal (gerakan menuju ke pusat) – yang landasan teorinya beranggapan bahwa pengelolaan konflik sebaiknya didorong dengan mengadakan sistem pemilihan berbasis insentif ke arah penggabungan suara. Pendekatan ini mendukung sistem pemilihan yang menguntungkan kesepakatan antara partai-partai politik sebelum pemilihan umum, seperti dalam *alternative vote systems*. Pendekatan ini juga mendukung aturan pemilihan yang membutuhkan ‘penyebaran’ dukungan geografis atau etnis yang kasatmata untuk keberhasilan pemilihan (misalnya sistem pemilihan presiden di Nigeria dan Indonesia). Para pengertiknya mencatat bahwa pendekatan ini secara potensial kurang inklusif dalam perwakilan dan relatif rumit.

Setiap pendekatan ini telah memiliki peluang untuk menjadikan negara-negara sebagai laboratorium percobaan, dan masing-masing telah memiliki hasil yang tak diharapkan.

2.6 Kemurungan Pasca Kolonial

Di negara-negara yang muncul dari kolonialisme, atau dengan pengaruh lain dari luar yang kuat, ada tekanan yang besar untuk mengadopsi sistem pemilihan negara kolonial atau negara mentor. Hal ini tidak hanya penting pada periode tak lama setelah kemerdekaan. Malah sering pengadopsian itu didukung oleh elite terpelajar negeri yang bersangkutan, yang banyak di antaranya memperoleh pendidikan tinggi di negara kolonial atau negara mentor, dan mungkin sudah sangat terbiasa dengan sistem pemilihan yang diterapkan di negeri itu. Maka:

- negara-negara bekas jajahan Inggris di Afrika pada umumnya mengadopsi sistem pemilihan *first past the post* (sistem yang pertama melewati garis finis), artinya siapa yang memperoleh suara terbanyak langsung jadi pemenang sebagaimana dianut dalam sistem pemilihan anggota parlemen di Inggris.
- negara-negara bekas jajahan Prancis di Afrika sering mengikuti model Prancis seperti sistem pemilihan dua putaran dan pelaksanaan pemilihan oleh kementerian negara.
- Papua New Guinea mengadopsi kembali sistem pemilihan pemberian suara alternatif model Australia; dan
- beberapa negara CIS mengikuti kepemimpinan Rusia yang dulu menggunakan sistem pemilihan paralel.

Berkaitan dengan kondisi-kondisi sosial dan politik, seperti kedewasaan partai politik, ukuran atau besarnya parlemen, pengetahuan pemilih, pendanaan partai, dan ketidakberpihakan administratif, perlu disadari bahwa negeri (bekas) penjajah atau negeri mentor tidak pernah sama dengan keragaman demokrasi-demokrasi yang baru muncul. Sistem *first past the post* telah menghasilkan dominasi satu partai di bagian-bagian Afrika yang berbahasa Inggris (seperti di Lesotho pada awal 1990-an) dan pemilihan presiden dalam dua putaran mempunyai potensi mengarahkan pusat konflik multi-etnis ke dalam konflik yang serius antara dua kubu etnis (seperti di Benin).

Pilihan secara sadar dengan mempertimbangkan kondisi-kondisi khusus di suatu negara dan bukan sekadar karena keterpikatan pada kebudayaan tertentu, riil atau dibayangkan, merupakan basis yang jauh lebih stabil untuk memilih suatu sistem pemilihan yang tepat-guna.

2.7 Apakah Proses Pengembangan atau Reformasi Sistem Pemilihan Tepat-Guna itu?

Ada banyak cara berbeda yang dapat digunakan untuk mengembangkan atau mereformasi sistem pemilihan. Satu persoalan dasar untuk diputuskan adalah apakah proses reformasi perlu mencakup reformasi besar-besaran atas hubungan-hubungan tata kelola (*governance*) dalam masyarakat, atau hanya menyangkut persoalan sistem pemilihan. Hal lain adalah menentukan pada tingkat mana suatu reformasi yang disepakati seharusnya ditanamkan – apakah berupa proses peninjauan (*review*) konstitusional ataukah berupa proses peninjauan hukum (undang-undang). Berbagai kepentingan politik yang berbeda kemungkinan mempunyai pandangan berbeda mengenai apakah hasil proses reformasi yang diusulkan adalah mengikat atau hanya sebagai pertimbangan bagi pemerintah – dan berbagai metodologi reformasi mungkin lebih disetujui bagi salah satu di antara posisi-posisi ini.

Suatu persoalan sangat penting adalah siapa yang mendorong dan siapa yang mengelola proses reformasi sistem pemilihan. Menyerahkan hal ini di tangan suatu kelompok yang terlampau sempit, terutama yang dekat dengan elite yang berkuasa, mungkin akan mendapati proses reformasi sistem pemilihan terhambat oleh penundaan sampai sejauh tidak ada peluang reformasi untuk dilaksanakan selama siklus pemilihan yang sedang berjalan. Pengembangan koalisi luas untuk reformasi, yang mencakup kelompok-kelompok *civil society*, sering memberikan basis yang lebih efektif untuk mempengaruhi agenda dan jadwal reformasi pemilihan ketimbang satu partai yang bertindak sendiri. Secara

Sistem Pemilihan dan Etnisitas: Pengalaman Fiji

Menyusul kudeta yang dilancarkan oleh kelompok nasionalis etnis Fiji pada 1987, pada 1996 Fiji meminta bantuan ahli internasional untuk merekayasa ketentuan konstitusional dan hukum baru tentang pemilihan. Tujuan penting yang ingin dicapai agar selanjutnya dapat terwujud stabilitas demokrasi dan keselarasan antara penduduk asli Fiji dan orang-orang Fiji keturunan India, dan memudahkan hak-hak politik bagi minoritas penduduk Fiji keturunan India di pulau itu.

Nasehat sentripetalis (lihat paragraf 2.5) yang paling sering dikemukakan, menghasilkan sistem pemilihan alternatif yang sangat asing bagi budaya politik negeri itu, yang diperkenalkan untuk menggantikan sistem first past the post yang mereka warisi dari Inggris ketika merdeka. Dalam pemilihan umum 1999 yang berlangsung kemudian Partai Fiji keturunan India memenangi mayoritas kursi dalam parlemen dengan kurang dari sepertiga berupa suara preferensi pertama. Preferensi yang disepakati sebelum pemilihan umum antara Partai Fiji keturunan India dengan partai-partai penduduk asli Fiji menyumbang sebagian besar bagi kemenangan ini, tetapi pengaruh dari kesepakatan ini tidak mudah dimengerti oleh banyak orang yang memilih partai-partai penduduk asli Fiji tersebut.

Percobaan kudeta yang gagal dari kelompok nasionalis Fiji pada 2000, berakibat jatuhnya pemerintah pimpinan orang-orang Fiji keturunan India. Salah satu akibat percobaan kudeta itu adalah perekayasa kembali sistem pemilihan yang diharapkan selanjutnya 'membentengi' mayoritas etnis Fiji di parlemen – yang bertentangan dengan hasil, yang semula dimaksudkan demikian dengan memperkenalkan sistem pemberian suara alternatif. Kemudian ada lagi satu kudeta yang berhasil pada 2006. Jika ada persaingan antar-etnis yang sudah berjalan lama, perubahan sistem pemilihan pada dirinya tidak selalu memadai untuk memudahkan power sharing.

resmi melibatkan publik menyampaikan pandangannya, menyelenggarakan dengar pendapat dan lokakarya publik, dan membuat laporan yang jelas tentang proses itu, mungkin memperluas masukan bagi dan dukungan terhadap reformasi sistem pemilihan, meskipun ada reformasi sistem pemilihan yang berdampak positif tanpa melakukan ini semua.

Kecuali bagi reformasi yang didorong dari luar, seperti yang dibutuhkan sebagai bagian dari penyelesaian pasca-konflik yang dimungkinkan oleh bantuan internasional, metodologi yang mungkin direkomendasikan atau diamanatkan bagi reformasi sistem pemilihan meliputi:

- cara demokrasi langsung, seperti referendum atau konsultasi populer (seperti yang dipakai untuk menyetujui perubahan-perubahan di Selandia Baru) atau kongres atau konvensi yang secara khusus dipilih;

- penyelidikan independen yang ditugaskan secara khusus (seperti Satuan Tugas Pemilihan di Afrika-Selatan, Komisi Independen tentang Sistem Pemberian Suara di Inggris, dan Komite Teknis Reformasi Pemilihan di Zambia);
- menggunakan badan independen reformasi hukum yang sudah ada (seperti penyelidikan oleh Komisi Hukum Kanada pada 2003);
- komisi atau penyelidikan oleh parlemen. Komisi macam ini bisa berupa badan dengan tugas permanen tentang persoalan pemilihan (seperti Komite Bersama Tetap tentang Urusan Pemilihan di Australia atau Komisi Dalam Negeri DPR di Indonesia) atau komite-komite sementara; dan
- diskusi-diskusi di dalam atau antar-partai di dalam legislatif (seperti di Meksiko dan Kolumbia).

Afrika Selatan: Sistem Pemilihan Bukanlah Persoalan Utama

Seerti yang disyaratkan oleh konstitusinya, pada 2002 Afrika Selatan membentuk suatu penyelidikan independen yang resmi untuk meninjau sistem pemilihannya dan merekomendasikan suatu perbaikan. Kerangka acuan penyelidikan itu menjelaskan bahwa peninjauan harus mempertimbangkan sistem yang berlaku setara dengan setiap alternatif yang diusulkan. Ada ketidaknyamanan di kalangan masyarakat mengenai kaitan antara wakil dan pemilih, yang dianggap oleh sementara orang sebagai akibat sistem Representasi Proporsional Daftar Tertutup, dengan provinsi sebagai unit pemilihan terkecil. Bagaimanapun, sistem pemilihan secara umum dianggap telah bekerja dengan baik, terutama ketika dikaitkan dengan peranan penting yang diambil oleh partai terbesar karena persyaratan internal untuk melibatkan semua pihak (inclusiveness) dalam seleksi calon. Laporan kelompok mayoritas dalam penyelidikan resmi itu merekomendasikan untuk menjalankan sistem representasi proporsional dengan

anggota campuran demi meningkatkan hubungan antara pemilih dan wakil seraya memelihara inklusiveness itu. Laporan kelompok minoritas merekomendasikan untuk mempertahankan sistem pemilihan yang ada. Hingga kini sistem itu tidak diubah.

Sistem pemilihan itu sendiri bukan persoalan yang menimbulkan banyak perdebatan publik di Afrika Selatan. Persoalan yang lebih menonjol adalah ketentuan tentang perpindahan partai (floor crossing) – yang memungkinkan, di bawah kondisi tertentu, calon yang dipilih dari daftar calon satu partai menyeberang ke partai lain atau membentuk partai baru selama masa jabatannya. Para penentang menyatakan bahwa hal ini mengacaukan proses perwakilan, terutama dalam mempertahankan perwakilan yang sebanding dengan suara yang diperoleh dalam pemilihan terakhir. Akan tetapi tantangan terhadap ketentuan tentang perpindahan partai ternyata tidak berhasil.

2.8 *Stakeholder* dalam Reformasi Sistem Pemilihan

Reformasi sistem pemilihan berkaitan dengan pergeseran kekuasaan yang disebabkan oleh disain atau pola pemilihan, dan seperti halnya dengan semua pergeseran kekuasaan, bisa menciptakan pergolakan politik dan ketidakstabilan, khususnya dalam kasus ketika sistem politik yang berlaku berimpit dengan ketidakadilan struktural yang sudah berurat berakar. Karena banyaknya *stakeholder* atau pemangku kepentingan dalam reformasi sistem pemilihan yang melibatkan berbagai persoalan dan kepentingan yang bersaing, membuat reformasi menjadi inklusif berarti bahwa suatu ruang politik bagi partisipasi *stakeholder* harus dengan sengaja diciptakan. Walaupun tidak realistis untuk membayangkan bahwa semua *stakeholder* akan sepakat terhadap semua agenda reformasi, fakta bahwa pertarungan isu-isu diperdebatkan secara terbuka, sebagaimana seharusnya dilakukan dalam masyarakat yang demokratis, akan membuat hasil akhir transparan dan bahkan dapat diterima oleh mereka yang menentang aspek-aspek tertentu reformasi itu.

Sebagai contoh, sistem pemilihan menentukan kinerja partai dan peluang untuk menang dalam pemilihan, dan dengan ini berarti berkemampuan memegang kekuasaan, serta membentuk dan mengontrol sumber daya dan personil pemerintahan. Sikap partai politik terhadap sistem pemilihan dibentuk oleh apakah sistem yang diadopsi memberinya keuntungan ketimbang para pesaingnya. Biasanya, partai-partai politik lebih menyukai mempertahankan sistem pemilihan yang menguntungkannya dan berkampanye untuk mereformasi sistem yang tidak menguntungkannya.

Tabel berikut (nomor 2, halaman 14-15) ini menggambarkan para *stakeholder* utama dalam reformasi sistem pemilihan dan peranan mereka dalam proses reformasi pemilihan. Bagaimanapun, tabel itu bisa memberi kesan bahwa masing-masing *stakeholder* bekerja dalam isolasi satu sama lain, dengan setiap kelompok melindungi kepentingannya selama proses berlangsung dan karenanya mencoba menjamin bahwa sistem pemilihan yang disukainya menang atas yang lain. Sebetulnya para *stakeholder* itu sering berinteraksi. Misalnya, di beberapa negara Presiden atau Perdana Menteri, meminta nasehat dari Badan Pengelola Pemilihan (di Indonesia bernama Komisi Pemilihan Umum atau KPU), meminta Ketua Parlemen untuk mengajukan rancangan undang-undang (seperti halnya untuk suatu reformasi pemilihan atau referendum) sebelum dimulai

proses konsultasi yang pada akhirnya diperdebatkan dan disepakati dalam parlemen menjadi undang-undang pemilihan baru dan pengumumannya.

Pengalaman menunjukkan bahwa sering timbul masalah serius dalam reformasi sistem pemilihan ketika cabang eksekutif melakukan campur tangan dalam proses konsultasi, atau mengungkapkan pendapat yang berlebihan dalam meramalkan hasil proses konsultasi sungguhpun proses itu belum dimulai. Kasus-kasus campur tangan eksekutif dalam reformasi atau rekayasa sistem pemilihan mengingatkan pada rejim satu partai atau rejim yang tergolong sangat didominasi oleh kekuasaan eksekutif. Dalam kasus seperti itu, oposisi – yang didukung oleh para aktivis demokrasi dan hak-hak asasi manusia dan sejumlah tokoh pembentuk pendapat umum, legislator, para pengamat pemilihan di tingkat regional, sub-regional dan internasional – kemungkinan besar akan melakukan protes dan menjuluki proses itu sebagai kooptasi dan bukan partisipasi.

Kebutuhan akan suatu agenda reformasi sistem pemilihan yang inklusif mengharuskan untuk menerapkan suatu pendekatan dengan banyak *stakeholder*. Pendekatan ini memberi perlindungan terhadap kemungkinan monopoli agenda, proses, dan hasil reformasi sistem pemilihan oleh beberapa kelompok kepentingan dengan kemungkinan meniadakan hak-hak orang lain, sehingga mengakibatkan sekurang-kurangnya penolakan terhadap reformasi dan kekerasan politik dalam keadaan paling buruk.

Beroperasi di dalam suatu kerangka kerja suatu agenda reformasi sistem pemilihan merupakan pengejawantahan demokrasi, dengan jalan mana skenario pemecahan banyak masalah diperbincangkan dalam cara yang transparan dan partisipatoris. Hasilnya lebih berkesinambungan ketimbang hasil agenda reformasi sistem pemilihan yang berbasis sempit, terlepas dari kenyataan betapa pun sehatnya teknis penyelenggaraannya.

Tabel 2: Stakeholder yang Penting dalam Reformasi Sistem Pemilihan

No.	Stakeholder	Peranan dalam Reformasi Sistem Pemilihan
1	Eksekutif	Walaupun pada sebagian besar negara Anggota Parlemen dapat memprakarsai rancangan undang-undang, di negara-negara yang dicirikan sebagai dominasi cabang Eksekutif, Perdana Menteri atau Presiden, dengan berkonsultasi dengan Ketua Parlemen, bekerja sama dengan parlemen untuk menggerakkan proses reformasi sistem pemilihan.
2	Badan Pengelola Pemilihan (BPP) Di Indonesia, Komisi Pemilihan Umum atau KPU	Badan Pengelola Pemilihan bisa merupakan bagian suatu kementerian atau badan pemerintahan lain, sebagai badan independen, atau cangkakan antara keduanya. Jika BPP merupakan bagian dari aparat pemerintah, maka kemungkinan terkait erat dengan agenda reformasi sistem pemilihan pemerintah. Jika BPP merupakan badan independen, seharusnya berada di luar politik partai dan tidak berpihak (non-partisan) dalam menentukan hasil konsultasi menuju reformasi sistem pemilihan. Adalah lazim bagi BPP memberi nasehat teknis tentang dampak reformasi yang mungkin diambil, dan bisa menyediakan anggota atau bantuan sekretariat kepada setiap komite atau komisi resmi yang diangkat untuk meninjau sistem pemilihan. Badan itu juga dapat diberi fungsi seperti mengawasi dan mengkoordinasikan sumbangan berbagai stakeholder, menyiapkan jadwal dan dokumentasi yang perlu, dan mengembangkan strategi informasi kepada publik tentang proses reformasi.
3	Partai Politik	Demokrasi yang kuat dan berkesinambungan tergantung pada partai politik yang berfungsi secara efektif. Partai merupakan pelaku penting dalam menggabungkan beragam kepentingan, merekrut dan menampilkan calon-calon, dan mengembangkan persaingan usul-usul kebijakan yang diajukan kepada rakyat untuk dipilih. Dalam sebuah demokrasi, partai politik tidak tergantikan dalam persaingan terbuka dalam pemilihan.
4	Tokoh pembentuk pendapat umum atau <i>opinion leader</i> (seperti tokoh agama, inteligensia, pemimpin tradisional, dan mantan kepala negara)	Kelompok ini dapat membawakan suara akal sehat dan sikap yang tidak berlebih-lebihan ke dalam proses reformasi sistem pemilihan. Peran ini penting, khususnya pada masa-masa krisis dan peralihan.
5	Kelompok kepentingan khusus (seperti perempuan, pemuda, golongan tua dan kawasan geografis yang kurang terwakili)	Kelompok kepentingan yang khusus mengartikulasikan agenda dan kepentingan kelompok yang bersangkutan dan membantu agar agenda dan kepentingan itu dapat dipertimbangkan.
6	Media dan sektor informasi	Media dan sektor informasi membantu pembentukan suatu lingkungan reformasi sistem pemilihan yang transparan melalui penyediaan informasi. Media dan sektor informasi memainkan peran sebagai <i>watch dog</i> atau 'anjing penjaga' dalam proses reformasi pemilihan.
7	Kelompok lobi demokrasi dan hak-hak asasi manusia.	Kelompok-kelompok lobi untuk demokrasi dan hak-hak asasi manusia memainkan peran penting dalam memastikan bahwa isu-isu hak-hak asasi manusia mendapatkan perhatian yang cukup.
8	Ahli pendidikan kewarganegaraan	Para ahli pendidikan kewarganegaraan membantu dalam proses pendidikan publik tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban warga negara. Mereka juga menyumbang bagi pembentukan kesadaran dan pengertian publik atas isu-isu sistem pemilihan.
9	Golongan minoritas (seperti kelompok etnis, agama, kawasan demografis minoritas)	Dalam masyarakat majemuk, artikulasi kepentingan minoritas memainkan peran penting. Peran timbal-balik antara kaum minoritas dan kelompok-kelompok dominan menentukan apakah masyarakat akan memiliki stabilitas atau konflik terus-menerus.

No.	Stakeholder	Peranan dalam Reformasi Sistem Pemilihan
10	Ahli hukum tata negara/pemilihan/ sistem pemilihan	Reformasi sistem pemilihan dan hukum dan aturan yang bertalian dengannya merupakan elaborasi ketentuan-ketentuan konstitusional. Pembentukan suatu komite teknis yang terdiri atas para ahli untuk memberi nasehat tentang soal-soal kontroversial yang mungkin timbul dalam reformasi sistem pemilihan akan mempunyai banyak manfaat. Menjamin konsistensi antara konstitusi dan undang-undang yang melengkapinya akan menghilangkan suatu penyebab pertikaian politik yang mungkin terjadi di masa depan. Kedua, disain sistem pemilihan pada dasarnya suatu proses teknis yang ditentukan oleh konsultasi politik. Mengetahui keuntungan dan kerugian dalam teori dan praktik sistem pemilihan yang diperdebatkan adalah esensial, dan keahlian tentang isu-isu ini harus tersedia. Para ahli ini mungkin diambil dari BPP, atau, dalam hal independensi BPP diragukan, dari sumber-sumber independen yang lain.
11	Ahli sensus dan pengukur tanah (<i>surveyors</i>)	Peran dari ahli sensus dan pengukur tanah menjadi penting ketika reformasi sistem pemilihan yang dimaksudkan mencakup pembatasan, perubahan konstituensi atau pembentukan konstituensi baru. Di mana dan bagaimana batas-batas konstituensi dibuat selalu mempunyai kemungkinan keuntungan atau kerugian bagi partai-partai politik. Daripada menyerahkan persoalan ini pada ketrampilan manipulatif kepara politisi, para ahli sensus, yang bekerja sebagai teknisi, diharapkan membantu proses pembuatan batas-batas konstituensi secara absah.
12	Legislatif	Peran legislatif dalam proses reformasi sistem pemilihan adalah mengambil prakarsa hukum atau kebijakan untuk proses itu dan memusyawarahkan dan menjadikannya sebagai ketentuan hukum sesudah konsultasi terpenuhi.
13	Masyarakat umum	Karena tujuan utama reformasi sistem pemilihan adalah menjamin partisipasi, <i>inclusiveness</i> (mengikutsertakan semua kelompok), dan integritas, maka sasaran akhirnya ditujukan pada kepentingan masyarakat umum (para pemilih). Alasan penting lain mengapa publik harus dilibatkan melalui lembaga-lembaga yang mewakilinya, dan juga melalui arus informasi secara terus-menerus, adalah untuk menopang kepercayaan publik terhadap politik.

2.9 Beberapa Isu Penting bagi Partai Politik

Memahami beberapa isu penting akan membantu partai-partai politik jika mereka terlibat dalam diskusi atau negosiasi tentang kerangka kerja konstitusional atau hukum bagi sistem pemilihan.

1 ***Tetaplah bersifat obyektif sepenuhnya mengenai hal-hal yang dapat membantu bagi apa yang dianggap sebagai kepentingan partai untuk jangka waktu tertentu.*** Ada banyak contoh perubahan

pemilihan yang didukung partai ternyata kontra-produktif bagi kepentingan partai itu, atau yang tidak disadari perbedaan pengaruhnya dalam jangka pendek dan jangka panjang. Pikirkanlah bagaimana sistem itu mempengaruhi partai ketika berada di luar kekuasaan, dan juga ketika sedang berkuasa.

2 ***Sebuah sistem pemilihan memberikan kemudahan, dan bukan faktor yang menentukan.***

Sistem pemilihan dapat membantu mengarahkan demokratisasi, tetapi tidak dapat menjamin dan memastikannya.

3 ***Sadarilah bahwa sistem pemilihan didasarkan pada nilai-nilai.*** Tidak ada satu sistem pemilihan pun yang sempurna – masing-masing mempunyai sekumpulan kecondongan yang berbeda dan akan selalu melayani beberapa tujuan lebih baik daripada yang lain.

4 ***Sadarilah manfaat kesederhanaan.*** Sistem pemilihan yang sederhana lebih dapat diramalkan pengaruhnya, mungkin kurang memakan biaya dalam pelaksanaannya, dan lebih mudah dianalisis dan disesuaikan di masa depan untuk kekurangan-kekurangan yang jelas terlihat. Kesederhanaan itu juga memberi manfaat berupa transparansi. Jika para pemilih kurang mengerti bagaimana sistem memperlakukan suaranya, mereka kecil kemungkinan menerima hasilnya. Memperkenalkan sekaligus banyak perubahan sistem pemilihan dan aturan baru untuk pemberian suara bisa mempunyai pengaruh yang sangat membingungkan.

5 ***Jangan berharap bahwa sistem pemilihan yang di masa lalu memberikan keberhasilan bagi sebuah partai akan terus memberikan hasil yang serupa dalam suatu masyarakat yang lebih terbuka.***

Sistem yang menguntungkan partai terbesar mungkin menguntungkan suatu partai terbesar berbeda di bawah persaingan yang lebih terbuka.

6 ***Jangan berharap bahwa sistem kepartaian dan kekuatan relatif masing-masing partai akan tetap sama di bawah sistem pemilihan baru.*** Sistem pemilihan baru menciptakan formasi partai yang baru, dalam sistem dan perilaku.

7 ***Pertimbangkan dengan hati-hati tingkat fleksibilitas yang cocok bagi aturan sistem pemilihan,*** terutama berapa banyak detail perlu tercantum dalam instrumen tingkat tinggi seperti konstitusi. 'Membentengi' ketentuan pemilihan dalam konstitusi dapat menempatkannya di luar jangkauan kekuatan yang jahat, tetapi dapat membuat implementasi, dan terutama suatu reformasi yang diperlukan kemudian, jauh lebih sukar.

8 ***Belajarlah dari pengalaman yang meliputi seluruh dunia dengan mengambil banyak nasehat*** – baik dari sumber-sumber yang berorientasi praktis maupun akademis. Seperti halnya dengan banyak konsultan, setiap 'ahli' disain pemilihan mempunyai sistem kesukaannya sendiri dan terbatas pada pengalamannya.

9 ***Pertimbangkan suatu proses reformasi sistem pemilihan yang tepat-guna*** – siapa yang mendorongnya dan siapa yang berpartisipasi. Sistem pemilihan mempengaruhi seluruh masyarakat, dan bukan hanya para pelaku politik. Melibatkan keahlian *civil society* dan membangun koalisi reformasi dengan *civil society* dapat mengisi kekosongan pengetahuan dan kapabilitas politik, dan menciptakan dukungan reformasi yang berbasis luas.

10 ***Pertimbangkan implikasi semua aspek dari sistem.*** Suatu sistem yang terlihat sederhana di atas permukaan mungkin mempunyai dampak yang berarti yang tersembunyi dalam detail. Misalnya, bagaimana proses untuk menentukan batas-batas distrik pemilihan dalam distrik anggota tunggal atau sistem yang berdasarkan besaran (*magnitude*) distrik yang rendah, dan berapa besar ambang batas bagi perwakilan dalam sistem representasi proporsional. Rincian seperti itu dapat mempunyai dampak yang sangat besar atas peluang suatu partai untuk berhasil dalam pemilihan.

11 **Bermain-main di sekitar pinggiran sebuah sistem dengan “perbaikan” kecil hanya membangkitkan tanggapan serupa dari pemain politik yang lain.** Tindakan ini dapat menyebabkan sistem pemilihan bukan hanya menjadi sangat rumit, melainkan juga menjauh dari hasil yang diinginkan oleh serangkaian amandemen yang kelihatannya kecil tapi dengan arah berlawanan oleh kekuatan-kekuatan politik dengan gagasan berbeda dari kepentingan diri sendiri.

12 **Pertimbangkan biaya finansial dan ketrampilan – baik bagi negara maupun bagi partai** dalam menjamin agar sistem pemilihan yang diusulkan dapat diimplementasikan secara baik dan tepat. Apakah sistem pemilihan dapat dibuat berkesinambungan? Sadarilah bahwa beberapa sistem yang tampak sederhana dan tidak mahal – seperti sistem pluralitas/mayoritas yang didasarkan pada distrik anggota tunggal – mungkin mengandung biaya finansial yang tersembunyi, masalah dalam implementasi secara efektif, dan kesukaran bagi partai.

13 **Berhati-hatilah untuk mengalah terhadap sindrom ‘rumput tentangga lebih hijau’.** Setiap sistem pemilihan yang lain mungkin sebetulnya tidak lebih baik ketimbang sistem pemilihan yang ada. Sistem pemilihan yang ada mungkin tidak sempurna, tetapi boleh jadi merupakan suatu kompromi yang agak tepat-guna. Memodifikasi sistem yang ada mungkin merupakan opsi yang lebih baik daripada mulai lagi dengan suatu jenis sistem yang berbeda.

14 **Bersabarlah.** Hasil sepenuhnya suatu sistem pemilihan mungkin tidak berlangsung dengan benar selama putaran pemilihan pertama atau bahkan kedua yang memakai sistem tersebut.

15 **Optimisme berlebihan bisa mendatangkan kekecewaan** ketika tujuan yang diharapkan tidak secara langsung diraih oleh perubahan dalam sistem pemilihan (misalnya, mengharapkan pengurangan atau penambahan jumlah partai yang efektif). Harapan yang sedang-sedang saja dapat membantu untuk lebih memusatkan kembali perhatian pada implementasi sistem baru itu daripada bersandar pada pembuatan aturan baru sebagai jalan keluar.

Daftar Pemeriksa bagi Reformis Sistem Pemilihan

Ketika mengembangkan sistem pemilihan yang baru atau mereformasi sistem yang ada, periksa apakah indikator-indikator berikut ini telah tercapai:

- Apakah sistem itu didasarkan pada prioritas yang jelas tentang nilai-nilai yang ingin dikembangkan dan tujuan-tujuan yang ditargetkan untuk dicapai?
- Apakah sistem itu dapat dijalankan dalam konteks negeri itu sekarang dan yang diperkirakan timbul di masa depan?
- Apakah sistem itu memajukan proses peredaan dan tindakan mendamaikan konflik yang cocok dengan lingkungan negeri itu?
- Apakah sistem itu sederhana dan cukup jelas bagi para pemilih untuk memahami bagaimana wakil-wakil dipilih?
- Apakah sistem itu menyediakan suatu kerangka kerja bagi persaingan pemilihan yang hasilnya akan dianggap sah?
- Apakah semua kemungkinan skenario pemilihan telah dianalisis pada waktu sistem itu dikembangkan?
- Apakah sistem itu mendorong terbentuknya partai-partai yang stabil dengan kapasitas untuk persaingan antar-partai secara berarti?
- Adakah cukup tersedia sumber daya ketrampilan teknis, administratif dan finansial untuk membuat sistem itu berkesinambungan?
- Apakah para pemilih diberikan pengaruh yang cukup untuk percaya bahwa keikutsertaan mereka dalam pemilihan bermanfaat?
- Adakah kesepakatan tersebar luas bahwa sistem itu dikembangkan melalui suatu proses yang sah?
- Apakah sistem menguntungkan banyak sudut pandang politik dan kelompok-kelompok sosial?
- Adakah suatu proses yang jelas dan sah untuk menilai kinerja sistem dan mengembangkan setiap perbaikan yang diperlukan?

3 Bacaan Lebih Lanjut

18

Bahan Referensi Umum

Norris, Pippa, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004. Tersedia di Internet pada <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Books/Electoral%20Engineering.htm>

Reynolds, Andrew, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International IDEA, Stockholm, 2005. Tersedia di Internet untuk di-download dalam format Acrobat pada http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_full_with%20final%20changes%20inserted.pdf

The ACE Knowledge Network, sumber daya pemilihan Internet pada <http://www.aceproject.org> <http://www.aceproject.org> Di dalamnya terdapat seksi ensiklopedia yang berfokus pada sistem-sistem pemilihan di <http://aceproject.org/ace-en/topics/es>

Buku tentang Isu Disain Sistem Pemilihan Tertentu Secara Rinci

Curtice, John dan Phil Shively, *Who Represents Us Best: One Member or Many?* Centre for Research into Elections and Social Trends Working Paper No. 79, Oxford, September 2000. Tersedia di Internet pada <http://www.crest.ox.ac.uk/papers/p79.pdf>

Grofman, Bernard dan Robert Stockwell, *Institutional Design for Plural Societies: Mitigating Ethnic Conflict and Fostering Stable Democracy*, Centre for the Study of Democracy, University of California Irvine, Paper 0001, 2001. Tersedia di Internet pada <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1075&context=csd>

Horowitz, Donald L., *Electoral Systems and Their Goals: a Primer for Decision-Makers*, Centre on International Cooperation, New York University, 2003. Tersedia di Internet pada <http://www.cic.nyu.edu/archive/pdf/E6ElectoralSystemsHorowitz.pdf>

Larserud, Stina dan Rita Taphorn, *Designing for Equality: Best Fit, Medium Fit and Non-Favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*, International IDEA, Stockholm, 2007. Tersedia di Internet pada http://www.idea.int/publications/designing_for_equality/upload/Idea_Design_low.pdf

Taagepera, Rein, *Designing Electoral Rules and Waiting for an Electoral System to Evolve*, Paper for Constitutional Design 2000 Conference, Kellogg Institute, University of Notre Dame, 1999. Tersedia di Internet pada <http://kellogg.nd.edu/events/pdfs/taageper.pdf>

4 Tentang Penulis

Alan Wall

Alan Wall berpengalaman selama 20 tahun dalam administrasi pemilihan dan sebagai penasehat demokrasi. Pada awal 2007 ia menerima *fellowship* selama tiga bulan di NIMD. Ia penulis-pendamping *Handbook of Electoral Management Design* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2006), dan sejak 1998 menjadi penyumbang pada Proyek ACE (Administration and Cost of Election) yang tersedia di internet. Antara 1984 dan 1994 ia memegang berbagai posisi manajemen pada Komisi Pemilihan Australia. Kemudian ia mengelola operasi IFES di Azerbaijan pada 1999 dan di Indonesia antara 2000 dan 2004. Ia juga pejabat senior Perserikatan Bangsa-bangsa untuk pemilihan di Slovenia bagian Timur pada 1996 dan di Nigeria pada 1998, dan sebagai penasehat pada pemerintah Afrika Selatan untuk pemilihan pemerintah lokal pada 1995. Sejak 2005 ia menjadi Direktur untuk wilayah Indonesia (*country director*) pada Democracy International untuk bantuan pemilihan pemerintahan lokal dan program jajak pendapat, dan juga membantu peninjauan sistem pendaftaran pemilih di Irak dan Ukraina.

Mohamed Salih

Mohamed Salih adalah guru besar di bidang Politik Pembangunan di Institute for Social Studies (ISS) di Den Haag, Belanda, dan di Departemen Ilmu Politik Universitas Leiden. Ia penulis buku *African Democracies and African Politics* (Pluto, London, 2001) dan penulis-pendamping buku *Political Parties in Africa: Challenges to Sustained Multi-party Democracy in Africa* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2007). Profesor Salih juga editor buku *African Political Parties: Evolution, Institutionalization and Governance* (Pluto, London, 2003) dan *African Parliaments between Government and Governance* (Palgrave/Macmillan, New York, 2005, cetak ulang 2006).

5 Tentang NIMD

Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) merupakan sebuah organisasi yang diprakarsai oleh partai-partai politik di Negeri Belanda dengan kegiatan yang diabdikan bagi partai-partai politik di demokrasi-demokrasi baru. Didirikan pada 2000 oleh tujuh partai (CDA, PvdA, VVD, GroenLinks, D66, CU dan SGP²), NIMD bekerja sama dengan lebih dari 150 partai politik dari 17 negara di Afrika, Amerika Latin, Asia, dan Eropa Timur.

NIMD mendukung prakarsa bersama partai-partai untuk memperbaiki sistem demokrasi di negeri mereka masing-masing. NIMD juga mendukung pengembangan kelembagaan partai-partai politik, dengan membantu partai-partai itu mengembangkan program partai dan membantunya dalam upaya meningkatkan hubungan dengan organisasi *civil society* dan media.

Dalam waktu relatif singkat, NIMD telah menerima pengakuan internasional atas karyanya. Keunikan karakter NIMD sebagai prakarsa pertama antara partai-partai yang memerintah dan yang berposisi di Negeri Belanda dan metoda kerja yang khas yang dikembangkannya sejak berdiri, telah memberikan sebuah contoh di Eropa dan menyebabkan meningkatnya permintaan akan pengetahuan, keahlian, dan pengalaman NIMD.

Tulisan yang berjudul *Rekayasa Sistem Pemilihan: Kemungkinan dan Jebakan* ini merupakan penerbitan dari Pusat Pengetahuan NIMD. Didirikan pada 2007, lembaga itu mengumpulkan dan menyingkapkan keahlian dan informasi mengenai demokratisasi di seantero dunia dengan referensi khusus pada partai-partai politik.

www.nimd.org

² CDA: Partai Kristen Demokrat; PvdA: Partai Buruh; VVD: Partai Liberal; GroenLinks: Partai Kiri-Hijau; D66: Partai Demokrat Liberal; CU: Partai Persatuan Kristen; SGP: Partai Reformasi Negara.

Sistem Pemilihan di Negara-Negara Mitra NIMD

Seperti yang berlaku pada Agustus 2008

Negara	Kamar Pertama	Kamar Kedua	Presiden
Afghanistan	Single Non Transferable Vote ◆ 2004 ¹	-	Sistem Dua Putaran
Bolivia	Proporsional Anggota Campuran (<i>First Past the Post</i> dan Representasi Proporsional Daftar Tertutup) ◆ 1996 ²	Daftar Partai Suara Terbanyak ³	Sistem Dua Putaran ⁴
Georgia	Paralel (Representasi Proporsional Daftar Tertutup dan Sistem dua Putaran)	-	Sistem Dua Putaran
Ghana	<i>First Past the Post</i>	-	Sistem Dua Putaran
Guatemala	Representasi Proporsional Daftar Tertutup	-	Sistem Dua Putaran
Indonesia	Representasi Proporsional Daftar Terbuka ◆ 2004 ⁵	Tunggal dan Suara Tak Dapat Dialihkan ◆ 2004 ⁶	Sistem Dua Putaran ◆ 2004 ⁷
Kenya	<i>First Past the Post</i>	-	Sistem Dua Putaran
Malawi	<i>First Past the Post</i>	-	<i>First Past the Post</i>
Mali	Sistem Dua Putaran	-	Sistem Dua Putaran
Mozambik	Representasi Proporsional Daftar Tertutup	-	Sistem Dua Putaran
Nikaragua	Representasi Proporsional Daftar Tertutup	-	Sistem Dua Putaran
Afrika Selatan	Representasi Proporsional Daftar Tertutup ◆ 1994 ⁸	-	Pemilihan Tidak Langsung (oleh parlemen)
Suriname	Representasi Proporsional Daftar Tertutup	-	Pemilihan Tidak Langsung (oleh Badan Pemilihan yang didasarkan pada parlemen)
Tanzania	<i>First Past the Post</i> ⁹	-	<i>First Past the Post</i> ◆ 2000 ¹⁰
Zambia	<i>First Past the Post</i>	-	<i>First Past the Post</i>
Zimbabwe	<i>First Past the Post</i>	<i>First Past the Post</i>	Sistem Dua Putaran

	Sistem Pluralitas/Mayoritas
	Sistem Campuran
	Sistem Lain
	Sistem Representasi Proporsional

◆ Sistem pemilihan sekarang berubah dan

¹ Berubah dari *First Past the Post*.

² Berubah dari Representasi Proporsional Daftar Tertutup.

³ Dalam setiap distrik pemilihan partai yang memperoleh suara terbanyak diberi dua kursi dan partai yang memperoleh kedua terbanyak satu kursi.

⁴ Putaran pertama merupakan pemilihan populer langsung; jika tidak ada calon menerima suara mayoritas dalam putaran pertama, kedua calon tertinggi dipilih oleh Majelis Nasional dalam putaran kedua.

⁵ Berubah dari pemilihan tidak langsung.

⁶ Majelis baru.

⁷ Berubah dari pemilihan tidak langsung.

⁸ Berubah dari *First Past the Post*.

⁹ Cadangan kursi tambahan untuk perempuan diisi melalui representasi proporsional di antara partai-partai yang diwakili dalam parlemen; dan kursi tambahan lain diisi melalui pengangkatan oleh presiden dan oleh parlemen Zanzibar.

¹⁰ Berubah dari Sistem Dua Putaran.

Diterbitkan oleh NIMD Knowledge Centre. Den Haag, Agustus 2008 ©
Penerbitan ini merupakan alih bahasa dari *Engineering Electoral Systems: Possibilities and Pitfalls*
(September 2007; ISBN/EAN: 978-90-79089-01-7)

Penulis

Alan Wall dan Mohamed Salih

Penyunting

Benny Subianto dan Will Derks, NIMD

Alih bahasa

Armanto

Foto

Alan Wall, Canberra, Australia

Perancang

Carrie Zwarts dan Stephan Csikós, Den Haag, Negeri Belanda

Percetakan

Subur, Jakarta, Indonesia

ISBN/EAN: 978-90-79089-07-9

Gambar sampul

Foto oleh Alan Wall (Canberra, National Museum of Australia).

Gambar daun pada logo NIMD melambangkan pertumbuhan demokrasi multipartai di seluruh dunia.
